



**Universidade Federal de Ouro Preto**  
**Instituto de Ciências Sociais Aplicadas**  
**Departamento de Ciências Econômicas e Gerenciais**

## **Monografia**

**Microcrédito como instrumento de combate à pobreza: Abordagens teóricas sobre  
microcrédito e sua relação com a pobreza.**

**Karinne Siqueira Nunes**

**Mariana, MG**  
**2017**

**Karinne Siqueira Nunes**

**Microcrédito como instrumento de combate à pobreza: Abordagens teóricas  
sobre microcrédito e sua relação com a pobreza.**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Marisa Singulano

**Mariana  
2017**

Karinne Siqueira Nunes

Curso de Ciências Econômicas - UFOP

MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À POBREZA:  
ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE MICROCRÉDITO E SUA RELAÇÃO COM A  
POBREZA.

Trabalho apresentado ao Curso de Ciências Econômicas do Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação da Profa. Dra. Marisa Alice Singulano.

Banca Examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Marisa Alice Singulano (Orientadora)

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Francisca Diana Ferreira Viana

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. André Mourthé de Oliveira

Mariana, 07 de abril de 2017.

Catálogo na fonte: Bibliotecário: Essevalter de Sousa - CRB6a. - 1407 - essevalter@sisbin.ufop.br

N972m Nunes, Karinne Siqueira  
Microcrédito como instrumento de combate à pobreza  
[recurso eletrônico] : abordagens teóricas sobre microcrédito  
e sua relação com a pobreza / Karinne Siqueira Nunes.-Mariana,  
MG, 2017.

1 CD-ROM; (4 3/4 pol.)

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade  
Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciências Econômicas  
e Gerenciais DECEG/ICSA/UFOP

1. Microfinanças - Teses. 2. MEM. 3. Pobreza - Teses.  
4. Monografia. 5. Políticas públicas - Teses. 6. Desigualdades  
econômicas - Teses. I.Singulano, Marisa Alice. II.Universidade  
Federal de Ouro Preto - Instituto de Ciências Sociais  
Aplicadas - Departamento de Ciências Econômicas e  
Gerenciais. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 336.1  
: 15  
: 1417674

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>10</b>
<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>11</b>
<b>JUSTIFICATIVA</b> .....	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O MICROCRÉDITO: HISTÓRICO E DEFINIÇÕES SOBRE O TEMA</b> .....	<b>14</b>
<b>1. MICROCRÉDITO</b> .....	<b>14</b>
1.1 CONCEITOS E DEFINIÇÕES DE MICROCRÉDITO.....	14
1.2 DIFICULDADES DO SISTEMA FINANCEIRO TRADICIONAL.....	17
1.3 HISTÓRICO DO MICROCRÉDITO.....	19
1.4 GRAMEEN E SUA METODOLOGIA.....	21
1.5 MICROCRÉDITO NO BRASIL.....	23
<b>CAPÍTULO 02 – A POBREZA E SUAS ABORDAGENS TEÓRICAS.</b> .....	<b>27</b>
2.1 POBREZA ABSOLUTA.....	29
2.2 POBREZA RELATIVA.....	32
2.2.1 <i>Pobreza como Privação das liberdades</i> .....	33
2.3 A POBREZA NO BRASIL.....	36
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	40
<b>CAPÍTULO 3 - MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À POBREZA</b> .....	<b>47</b>
3.1 A TEORIA PRÓ-MICROCRÉDITO.....	47
3.2 A POBREZA ABORDADA PELO MICROCRÉDITO.....	53
3.3 MICROCRÉDITO E INFORMALIDADE.....	55
3.4 MICROCRÉDITO E O COMBATE À POBREZA.....	59
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>67</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>70</b>

## **Resumo**

Esta monografia visa entender o funcionamento do microcrédito, compreendendo como ele age no combate à pobreza e analisando a sua relação com as diferentes vertentes teóricas sobre essa condição vulnerável. Por meio de pesquisa bibliográfica, foram explicitados a definição, o objetivo e a metodologia utilizados nos programas de microcrédito, sendo esse um instrumento de inclusão produtiva dos menos favorecidos no mercado. São apresentadas ainda as principais abordagens da pobreza, que a consideram como absoluta, quando se respalda apenas em seu aspecto monetário, ou relativa quando ela é examinada pela conjuntura social que irá promover essa condição miserável. Outro ponto abordado são as políticas públicas que são elaboradas com o objetivo de se reduzir a pobreza, as microfinanças estão inseridas em algumas dessas políticas. O papel do microcrédito como uma estratégia de redução da pobreza se torna evidente após as experiências do banco Grameen, essa é uma medida apontada como o caminho para se elaborar uma política social efetiva e de baixo custo para o Estado, de acordo com o relatório do Banco Mundial. Por outro lado, com o seu advento, o microcrédito estimula o fortalecimento do setor informal, que por um aspecto negativo é um mercado que apresenta poucas informações sobre seu funcionamento e ainda não garante os direitos sociais a boa parte de seus trabalhadores. Além disso, políticas pautadas na utilização desse serviço financeiro têm pouco impacto na redução da desigualdade de renda, que é uma das causas principais da pobreza, principalmente no Brasil. Logo, percebe-se que as políticas sociais que buscam a redução da pobreza possuem um aspecto de complementariedade, sendo necessário várias medidas que atuem de forma simultânea para se combater essa mazela.

**Palavras-chave:** Microcrédito, pobreza, políticas públicas, informalidade, desigualdade social.

## **Abstract**

This monograph aims to understand the functioning of microcredit, understanding how it acts in the fight against poverty, analyzing its relationship with the different theoretical aspects about this vulnerable condition. Through bibliographic research, the definition, the objective and the methodology used in microcredit programs were explained, being this an instrument of productive inclusion of the less favored ones in the market. It also presents the main approaches to poverty, which considers it absolute, when it is only based on its monetary aspect, or relative when it is examined by the social conjuncture that will promote this miserable condition. Another point addressed are the public policies that are designed to reduce poverty, microfinance is embedded in some of these policies. The role of microcredit as a poverty reduction strategy becomes evident after the experiences of the Grameen Bank, this is a measure identified as the way to develop an effective social policy and of low cost for the State, according to the Bank's report World. On the other hand, with its advent, microcredit stimulates the strengthening of the informal sector, which by a negative aspect is a market that has little information about its operation and still does not guarantee the social rights of many of its workers. In addition, policies based on the use of this financial service have little impact on the reduction of income inequality, which is one of the main causes of poverty, especially in Brazil. Therefore, it is perceived that social policies that seek to reduce poverty have an aspect of complementarity, being necessary several measures that act simultaneously to combat this malaise.

**Keywords:** Microcredit, poverty, public policy, informality, social inequality

## **Introdução**

O microcrédito teve uma maior visibilidade mundial a partir da década de 70, quando em Bangladesh o professor Mohamed Yunus começou a desenvolver esse tipo de crédito para a população e fundou o banco Grameen. No Brasil essa modalidade de crédito ganhou força nos anos 90 e se formalizou como uma política pública de redução da pobreza. Hoje o microcrédito é operado pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado, instituído pela lei 11.110, de 25 de abril de 2005.

O mercado de crédito é um fator relevante para a economia de um país, ele tem um papel importante para a expansão contínua da produção, que é uma das bases para o desenvolvimento sustentável da economia. Esta expansão se dá por meio do investimento em capital e recursos humanos, que gera uma acumulação de capital produtivo e o aumento da produtividade individual. Este aumento em combinação com outros fatores como o desenvolvimento tecnológico dão base a crescentes patamares de produto e de renda. O investimento, segundo Lima (1991), tem sua dimensão limitada pela disponibilidade dos fatores de produção, entre os quais o próprio capital e a tecnologia, pelo tamanho do mercado e pelo volume de poupança existente. O sistema creditício é um meio de realocar os recursos disponíveis de acordo com as necessidades dos indivíduos. Nele há os agentes superavitários ou poupadores, que possuem recursos financeiros em estoque, e os agentes deficitários, aqueles que não possuem recursos financeiros e necessitam dele para realizar investimentos ou aumentar o seu consumo imediato. O mercado financeiro seria o intermediário que faria uma ponte entre esses agentes, de forma que eles pudessem realocar esses recursos suprindo as necessidades de ambos.

Contudo, o sistema creditício formal não abrange a toda população, devido as diversas falhas do mercado como a assimetria de informação, que ocorre quando uma das partes de uma negociação não possui o mesmo nível de informação que a outra parte envolvida. E ainda, há o risco moral, que é quando o tomador não paga seu empréstimo, além do custo dessas transações possuir um valor elevado, portanto o credor se encontra uma situação de desvantagem ao realizar esses acordos. Com isso, para se ter acesso ao crédito há um longo processo burocrático e com inúmeras exigências de garantias, logo as instituições financeiras conseguem direcionar a maior parte dos financiamentos para os tomadores que oferecem um menor risco, que geralmente são as empresas de grande porte, que possuem uma estrutura organizacional bem consolidada, além de toda sua parte burocrática, como seus registros em órgão de proteção ao crédito, já formalizada. Assim, boa parte das empresas de pequeno porte e as microempresas,



que representam cerca de 40% das empresas nacionais, por não possuir todo esse arcabouço administrativo não conseguem acessar esse mercado, diminuindo suas oportunidades de ascensão no mercado e o crescimento da economia.

O microcrédito surge como uma ferramenta de democratização do acesso ao crédito, pois sua metodologia consiste na concessão de empréstimos, contínuos e progressivos, de pequenos montantes à população de baixa renda, através de um processo simples e menos burocrático, geralmente pelo uso do aval solidário como forma de garantia acessível a essas pessoas. Segundo Neri (2008), essa modalidade de crédito é compreendida como ferramenta de redução da pobreza, pois considera-se que ela possibilita aos tomadores (pessoas de “baixa renda”) realizar investimentos em seus pequenos negócios (em geral informais), trazendo-lhes maiores rendimentos e, desse modo, sair da condição de pobreza.

A definição de pobreza se baseia na ausência de capacidade de adquirir produtos e serviços, ou seja, em não possuir renda para se ter uma cesta mínima de consumo, dessa premissa deriva a linha de pobreza. O Banco mundial definiu a linha pobreza para quem ganha menos de U\$1,00/dia. No Brasil, o critério mais utilizado para se delimitar a pobreza monetária é de  $\frac{1}{2}$  salário mínimos por mês de renda per capita.

De acordo com Barros, Henrique e Mendonça (2000, p. 124), a pobreza, evidentemente, “ não pode ser definida de forma única e universal. Contudo, podemos afirmar que se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico”. Deste modo, a abordagem conceitual da pobreza absoluta requer que possamos, inicialmente, construir uma medida invariante no tempo das condições de vida dos indivíduos em uma sociedade. A noção de linha de pobreza equivale a esta medida. Em última instância, uma linha de pobreza pretende ser o parâmetro que permite a uma sociedade específica considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor.

Por outro lado, atualmente existem inúmeras abordagens teóricas que buscam conceituar a pobreza. Estes estudos evidenciam que a pobreza tem uma perspectiva mais ampla ou multidimensional. Sendo que as suas causas advêm de diversos fatores, como a desigualdade social, a privações de oportunidades e a falta de assistência governamental. Conforme Crespo e Gurivitz (2002), o conceito de pobreza relativa é descrito como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder. Já o Amartya Sen (1999, apud Crespo e Gurivitz, 2002, p. 5) “define a pobreza como uma privação das capacidades básicas de um

indivíduo” e não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido, entende-se como capacidade as combinações de alternativas de funcionamento de possível realização.

Nos anos 90, as políticas de “combate à pobreza” se consolidaram como uma das diretrizes do governo brasileiro, que permanece até os dias atuais. O microcrédito é uma ferramenta utilizada por esses programas como uma forma de auxiliar a população carente a melhorar a sua condição de vida através do seu próprio trabalho. Os planos que utilizam essa modalidade financeira, têm alguns pontos relevantes, de acordo com Colodeti (2011, p.14):

Essas novas políticas de “combate à pobreza” trazem algumas características importantes: i. a pobreza, no fundamental, é encarada como fruto de incapacidades individuais; ii. estas, por sua vez, estão relacionadas à não atuação (ou atuação ineficiente) dos pobres no mercado; iii. a pobreza deve ser combatida, então, por meio de políticas de geração de oportunidades e de expansão das capacidades individuais dos pobres para que, assim, possam acessar o mercado. Essas proposições têm como fundamento teórico a doutrina neoliberal.

Por essa perspectiva, pode-se dizer que as políticas sociais de enfrentamento à pobreza devem fornecer meios a população mais vulnerável de se inserirem de forma competitiva no mercado, para que assim essas pessoas consigam produzir sua própria e renda e saírem da pobreza.

Considerando a pobreza como uma realidade social simples e unilateral, o microcrédito poderia ser um mecanismo para sua redução. O microcrédito é, neste sentido, um importante componente de planos governamentais que visam geração de renda e emprego. Por outro lado, considerando a pobreza relativa, multifacetada, é questionável a eficiência desse instrumento de enfrentamento a pobreza, uma vez que seria necessária uma política que se combatesse diversos problemas na estrutura social do país, entre eles a desigualdade na distribuição de renda, melhora na assistência do Estado à população, como os serviços de educação, saúde, entre outros.

## **Objetivos**

Este trabalho tem como objetivo demonstrar através de pesquisa bibliográfica e documental a atuação do microcrédito como política pública de redução à pobreza. A partir da discussão de diferentes abordagens teóricas, busca-se apresentar a definição de microcrédito, bem como sua metodologia de atuação. Além disso, busca-se realizar uma explanação sobre os

diferentes conceitos de pobreza utilizados atualmente e explicitar a relação entre microcrédito e a pobreza.

## **Metodologia**

Este estudo se dará por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental. Na ótica de Gil (2008), “pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Já a pesquisa documental é muito parecida com a bibliográfica, a diferença está na natureza das fontes, pois esta forma vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Além de analisar os documentos de “primeira mão” (documentos de arquivos, igrejas, sindicatos, instituições etc.), existem também aqueles que já foram processados, mas podem receber outras interpretações, como relatórios de empresas, tabelas.

Considerando que já existe uma bibliografia consolidada sobre os temas abordados nesse trabalho, microcrédito e pobreza, este estudo terá sua base na pesquisa bibliográfica, podendo também utilizar algumas referências documentais.

Para se conseguir alcançar os objetivos propostos, o estudo será estruturado da seguinte forma:

O primeiro capítulo trará uma abordagem conceitual e histórica do microcrédito. Na primeira parte deste capítulo será exposta a definição desse mecanismo, a sua origem e um breve histórico dessa modalidade de crédito no cenário mundial. Será apresentada a sua principal experiência que foi em Bangladesh com o banco Grameen, pontuando o funcionamento de sua estrutura financeira e sua metodologia de empréstimos. Para finalizar o capítulo, discutiremos como essa modalidade de crédito se estruturou no Brasil.

Já no segundo capítulo será desenvolvida uma discussão conceitual sobre a pobreza e serão discutidas algumas das diferentes abordagens teóricas sobre o tema, evidenciando os aspectos mais importantes das suas principais correntes de estudo sendo elas referentes a pobreza absoluta e relativa. Em um segundo tópico discutiremos os principais aspectos da pobreza no Brasil e explicaremos de forma concisa a definição de política pública, além de demonstrar a evolução ao longo do tempo dessas políticas que são voltadas ao combate à pobreza.

No terceiro capítulo apresentaremos os principais autores e argumentos da teoria pró-microcrédito, mostrando sob a ótica desses autores como o microcrédito atua na redução da pobreza e suas principais vantagens. Ainda será explicitado sobre qual linha de pobreza o microcrédito atua no sentido de mitigá-la. Na segunda parte deste capítulo, serão analisadas as críticas à teoria pró-microcrédito, sendo que os principais pontos críticos são: a não consideração dos diferentes conceitos de pobreza e sua inércia frente às causas sociais desse problema, como a desigualdade na distribuição de renda. Outro aspecto é a seleção do público alvo desses programas, que limita a sua abrangência sobre as camadas mais vulneráveis da população. Além disso, a metodologia utilizada por esse sistema se respalda no setor informal da economia, esse setor se caracteriza por uma elevada instabilidade e não garante os mesmos direitos trabalhistas que o setor formal oferece. Apresentaremos ainda algumas considerações finais obtidas através do estudo das diversas abordagens sobre o tema.

### **Justificativa**

A pobreza é frequentemente relacionada à escassez de recursos para se ter o consumo mínimo. O Brasil direcionou o foco das políticas sociais para o combate desse fenômeno na década de 90 e conseguiu reduzir esse índice. Contudo, embora tenha obtido progresso, os estudos das Nações Unidas apontam que o perfil da pobreza continua o mesmo, sendo esse índice concentrado no meio rural e na região Norte e Nordeste do país.

Com isso, é necessário promover políticas sociais que alcancem a parcela da população em condição de pobreza extrema. Segundo Barros e Carvalho (2003, p.2), “as políticas sociais brasileiras têm três desafios que merecem destaque”. Em primeiro lugar, ressaltam a necessidade de uma política social flexível, uma vez que, apesar de a pobreza ser um problema global, sua solução é tipicamente local. Em segundo lugar, os autores chamam a atenção para a efetividade e, portanto, para o fato de que o sucesso de uma política social depende enormemente do grau de cooperação e engajamento da população pobre beneficiada. Dessa forma, um importante desafio consiste em identificar formas de estimular essa participação. Por fim, ratificam que qualquer mudança na política social brasileira será incapaz de elevar a sua efetividade no combate à pobreza enquanto não se adotar uma clara opção pelos mais pobres. Somente com a garantia de prioridade para esse grupo é que a política social brasileira será capaz de ter o impacto sobre a extrema pobreza.

O microcrédito com sua metodologia de crédito produtivo e orientado é um instrumento utilizado para o combate à pobreza, uma vez que busca a inserção da população menos favorecida no mercado (na maioria dos casos, por meio do setor informal) de forma competitiva. Ele é caracterizado como uma política de enfrentamento à pobreza por meio da oferta de ativos.

Por outro lado, a literatura moderna tem diversas linhas de pensamento sobre esse tema. Considerar a pobreza como a falta de recursos econômicos para se consumir uma cesta mínima para sobrevivência é apenas uma das vertentes existentes. Por isso, um mecanismo direcionado por esse conceito, por mais que contribua para melhorar a situação, não é a solução universal. A pobreza atualmente é encarada de forma ampla indo além da situação monetária do indivíduo, a renda é sim um aspecto importante, porém ela não é única, pois ela sozinha não pode determinar a vulnerabilidade social ou não da população. O caráter social desse problema também deve ser levado em conta nessa determinação, fatores como desigualdade na distribuição de renda, privação da educação, saúde, de saneamento básico e de oportunidades são considerados a base dessa situação nas teorias modernas. Sendo assim, uma política pública eficiente deve levar em conta todas essas situações, não apenas um aspecto específico.

Com isso, há uma necessidade de se estudar o microcrédito como esse mecanismo de diminuição de pobreza, demonstrando suas eficiências e seus gargalos. Ressaltando que a solução desse problema social, a pobreza, é mais ampla que seu próprio conceito. Considerar essas perspectivas supracitadas é de grande importância para formulação de políticas públicas mais efetivas.

## **Capítulo 1 – O microcrédito: Histórico e definições sobre o tema.**

### **1. Microcrédito**

Este capítulo trará a definição de microcrédito e sua defesa como complemento do sistema financeiro tradicional. Trará ainda uma abordagem histórica desse segmento, onde será exposto também a experiência do banco Grameen, sua principal referência mundial, e sua metodologia diferenciada. Para finalizar discutiremos essa modalidade de crédito no Brasil.

#### **1.1 Conceitos e Definições de Microcrédito**

O microcrédito é a linha principal das microfinanças, que consistem em diversos mecanismos que visam ofertar serviços financeiros à população de baixa renda, que na maioria das vezes fica a margem do sistema financeiro tradicional. Entre os serviços oferecidos, podemos citar, além do crédito, poupanças, microsseguros, crédito para o consumo, moedas sociais, entre outros. Segundo Soares e Sobrinho (2007, p.14), “inicialmente acreditava-se que apenas a expansão do crédito à população desassistida fosse o suficiente”. Entretanto, percebeu-se que essa expansão deve ser acompanhada por outros serviços que permitam a essas pessoas administrarem melhor seus ganhos e ativos, implementando o manejo de suas economias e mitigando os riscos. As principais funções das microfinanças são citadas por Ribeiro e Carvalho (2006, p.48):

As microfinanças desempenham, simultaneamente, duas importantes funções: i) atendem aos anseios e às necessidades da população de baixa renda com relação aos serviços financeiros, fornecendo produtos adequados a seu perfil e ii) servem de fonte de financiamento à carteira de microcrédito e ao desenvolvimento institucional das Instituições de Microfinanças.

Todo empreendimento, independente do seu tamanho ou formato, depende de investimentos para poder conseguir entrar e competir no mercado. Portanto, a importância do crédito para o desenvolvimento das empresas é inquestionável, mesmo que o empreendedor possua recursos suficientes para implantar seu projeto, a diversificação de sua carteira de investimento é um mecanismo para diminuir o seu risco. Logo, o mercado de capitais deficiente é um fator que diminui o desenvolvimento de novas empresas, o que impacta no crescimento

econômico do país. Ainda sobre a importância do sistema financeiro para a economia do país, Schreider (2009, p.53) ressalta:

Os estudos demonstram também que “sistemas financeiros insuficientes contribuem para armadilhas de pobreza e se constituem em severos obstáculos ao crescimento, mesmo quando o país tenha conquistado outras condições necessárias (estabilidade macroeconômica, abertura comercial, desenvolvimento educacional, etc.) para o desenvolvimento econômico sustentável.

Com isso, as falhas desse mercado podem trazer um impacto negativo na economia. A assimetria de informação, a seleção adversa e o risco moral são fatores que dificultam as atividades dos credores, tornando assim o sistema tradicional seletivo e voltado para as grandes empresas e pessoas com melhores rendas. O microcrédito é uma forma de amenizar esses hiatos. Com metodologia própria, ele busca inserir as pessoas menos favorecidas no mercado financeiro, para que elas possam ter oportunidade de desenvolver suas capacidades produtivas e, assim, ingressarem no mercado de forma competitiva. A metodologia do microcrédito consiste na concessão de empréstimos, contínuos e progressivos, de pequenos montantes à população de baixa renda, através de um processo descomplicado, geralmente com uso do aval solidário, como forma de garantia acessível a essas pessoas.

Segundo Barone (2002, p.11) “microcrédito é 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 a produção e com metodologia específica. Ainda segundo Barone e Sader (2008):

Em termos gerais, o microcrédito produtivo orientado é um crédito especializado para um determinado segmento da economia: os micro e pequenos empreendimentos, formais e informais. Destina-se a negócios de pequeno porte, gerenciados por pessoas de baixa renda, e não se destina a financiar o consumo. Dessa maneira, o acesso a essa modalidade creditícia torna-se uma oportunidade para o desenvolvimento dos pequenos negócios, levando a uma melhoria da capacidade de consumo da unidade familiar por meio da geração de renda.

Existem duas formas de microcrédito e de acordo com Schreiber (2009, p.60),

É necessário inicialmente fazer uma distinção entre microcrédito e microcrédito produtivo. Microcrédito é todo crédito de pequeno montante destinado a satisfazer as necessidades das pessoas mais pobres. Não há preocupação com a destinação dos recursos que podem ser utilizados para a aquisição de bens ou serviços de consumo. O microcrédito produtivo é direcionado ao microempreendedor formal ou informal e destina-se ao seu negócio. Pode ser aplicado em ativos fixos ou capital de giro, mas não em consumo. O objetivo do microcrédito produtivo é melhorar a renda do empreendedor e de sua família.

O governo brasileiro trabalha no fortalecimento do microcrédito produtivo, através do Ministério de Trabalho e Emprego, pois ao investir o capital nos micro empreendimentos além de beneficiar a renda familiar do proprietário e dos funcionários da empresa, também auxilia no crescimento da economia. Contudo, pode acontecer que ao se deparar com situações inesperadas o empreendedor abra mão de investir o capital na sua empresa e o destine a atender às suas necessidades. Se para suprir essa despesa a pessoa tivesse que vender um ativo importante para a continuidade das atividades da empresa, o microcrédito agiu diminuindo o risco de uma falência da empresa e conseqüentemente uma diminuição da renda familiar desse proprietário.

Embora não tenha metodologia única, os programas de microcrédito produtivo possuem alguns pontos em comum. São eles:

- I. O aval solidário que consiste na formação de grupos de tomadores, sendo as penalidades e benefícios concedidos a um membro do grupo são reproduzidos aos demais;
- II. Monitoramento mútuo, que é um benefício do aval solidário, pois, como a atitude de uma pessoa impactará nas demais, é de interesse do grupo monitorar para que não ocorra inadimplência, o que acarretaria danos a todos;
- III. Incentivos progressivos, ou seja, a possibilidade de renovação ou contratação de novos empréstimos com valores maiores, quando no financiamento anterior o tomador cumprir seu dever com pontualidade;
- IV. Agente de Crédito responsável por acompanhar todas as etapas do processo de concessão de crédito, além disso ele atua direto na comunidade identificando potenciais empreendimentos;
- V. Parcelamento do pagamento em períodos curtos. Esse método permite tanto que o credor acompanhe o desenvolvimento e a disposição de pagar do tomador, quanto diminui os valores das parcelas para o tomador;
- VI. Garantias acessíveis, o que configura a possibilidade de composição de um fundo de emergências que sirva como fianças para os tomadores que não possuam garantias reais ou ainda formação de grupos solidários;
- VII. Empréstimos rápidos e agilidade na análise, processo menos burocrático, geralmente estipula-se que o prazo entre o primeiro contato e a liberação do crédito não seja superior a sete dias.

A metodologia dos programas de microcrédito é a base de seu êxito, pois esse diferencial é que faz com que ele chegue à parcela pobre da população. A abrangência desse sistema bancário é maior do que dos bancos tradicionais, pois se baseia em uma relação de confiança,



mutualismo e participação da comunidade com a instituição credora, essa proximidade na relação faz com que o monitoramento das negociações ocorra de forma mais fácil do que nas transações dos bancos formais, esse fator é de extrema importância para controlar a inadimplência desses contratos. Além disso, os agentes de crédito têm um papel importante no direcionamento dos investimentos realizado pelos microempreendedores, pois uma vez obtido o empréstimo é necessário que ele seja utilizado de forma eficiente para que ele possa otimizar os resultados do investimento e esses intermediários vão através da análise do empreendimento indicar as melhores maneiras de se aplicar o dinheiro adquirido.

## **1.2 Dificuldades do Sistema Financeiro Tradicional**

Após o final da Segunda Guerra Mundial, a economia do mundo viveu uma grande expansão entre as décadas de 50 e 60, sendo esta uma fase próspera e progressiva. Nessa época surgiram as políticas públicas nos países desenvolvidos voltadas para a proteção social e que buscavam atingir o pleno emprego. Estes eram fatores importantes, segundo o Estado bem-estar social, para o desenvolvimento de um país. Contudo, no início da década de 70 ocorreu o primeiro choque do petróleo, que afetou esse contínuo crescimento econômico. Já na década de 80, o mundo viveu um longo período de recessão marcado por hiperinflações, principalmente em países em desenvolvimento, e altos índices de desemprego. A reestruturação da política econômica dos EUA de 1979 teve impactos sobre o Brasil, extinguindo o fluxo de crédito exterior ao país. Este fator externo vai de encontro com a política de expansão e crescimento que o governo decidiu seguir. Carneiro (1995, p.297) afirma que:

Os contornos da política econômica neste período de alta turbulência externa e interna. Foi uma fase marcada pela resposta positiva do país aos desafios da crise do petróleo, mas cujo custo foram o retorno da inflação como fantasma a assombrar a política de crescimento, a acumulação da dívida externa que iria condicionar a política econômica brasileira nos anos 80, bem como a desestruturação do setor público brasileiro, tanto do ponto de vista de sua capacidade financeira como de seu papel estratégico na superação das restrições ao crescimento da economia brasileira na década seguinte.

Logo, na década de 80 a economia brasileira é marcada por uma extensa crise, marcada por uma hiperinflação e um alto índice de desemprego. Segundo Dedeca (p.102, 2005), “a crise dos anos 80 provocou uma queda aproximada de 25% na Produção Industrial acompanhada por uma redução semelhante do nível de emprego industrial. ” Nos anos de 1981 e 1982, o

desemprego transformou-se em uma nova realidade para o país, chegando a atingir mais de 20% da População Economicamente Ativa da Grande São Paulo. Como resposta a essa realidade, pode-se observar um aumento da participação do setor informal na economia brasileira. Como uma forma de conseguir se sustentar, a população que não conseguia ingressar no mercado de trabalho, devido à escassez de postos de serviços do período, investia suas capacidades produtivas em pequenos empreendimentos, na maioria dos casos irregulares, para garantir a sua sobrevivência.

Contudo, qualquer tipo de empreendimento precisa de capital para se iniciar e posteriormente para se expandir. Com isso, o sistema financeiro tem papel estratégico na inserção de novas empresas no mercado seja ele formal ou não. Porém, o mercado de crédito tradicional não consegue abranger toda essa demanda e, além disso, restringe a participação da população pobre.

A economia clássica pressupõe que em um mercado de concorrência a demanda se iguale a oferta e que o fator que regula essa equidade é o preço, logo ele determina o equilíbrio ou não do mercado. Todavia, essa premissa não se adequa ao mercado de crédito. Segundo Stiglitz e Weiss (1998, p.393 apud RIBEIRO E CARVALHO 2006, p. 28) o mercado de crédito em equilíbrio caracteriza-se pelo racionamento. “Pois os credores estão preocupados não somente com a taxa de juros (preço) que irão receber sobre o empréstimo (mercadoria/principal), mas também com o risco dessas transações (devolução do principal)”. Logo, para o emprestador analisar a possibilidade de recebimento do empréstimo, ele tem que ter o máximo de informações sobre o tomador, como sua condição financeira, sua conduta e principalmente onde ele irá investir esse capital. O lucro do emprestador depende tanto da taxa de juros (preço), como também da disposição de pagar do tomador.

No mercado, na maioria dos contratos há assimetria de informação, que ocorre quando em um acordo entre duas pessoas, uma das partes possui mais dados do que a outra antes da transação, ou seja, elas não possuem o mesmo nível de informação uma sobre a outra. No mercado de crédito esse tipo de situação é muito comum, geralmente o tomador tem uma posição mais favorecida do que do credor, uma vez que é ele que irá investir o capital emprestado. A assimetria de informação impede que a taxa de juros regule o mercado de crédito, pois ela acarreta duas importantes falhas desse mercado, de acordo com Stiglitz e Weiss (1981, apud Ribeiro e Carvalho 2006, p.29):

Seleção adversa: tomadores de menor risco não estarão dispostos a pagar taxas de juros muito altas, pois elas não compensarão o retorno de seus projetos; ao mesmo tempo,

taxas de juros elevadas induzem tomadores menos avessos ao risco a empreenderem projetos com alto retorno quando bem-sucedidos, porém, com baixa probabilidade de sucesso e, portanto, maior chance de inadimplência; dessa forma, conforme a taxa de juros sobe, o risco médio dos tomadores também se eleva e os bons tomadores são “expulsos” do mercado de crédito

Risco Moral: dadas as condições estipuladas no contrato, na ausência de punições para o não cumprimento do mesmo, os tomadores podem considerar mais rentável não empreender o projeto e não pagar o empréstimo.

Logo devido a essas dificuldades, os bancos tentam ao máximo se resguardar de risco tornando o processo de concessão de crédito extremamente burocrático e com exigências de garantias reais, como por exemplo imóveis, maquinários, por parte do tomador. Essas medidas protecionistas do setor financeiro tradicional aumentam os custos de transação das operações, uma vez que para se ter um maior rigor na realização dos procedimentos ele necessitará investigar o possível cliente. De acordo com Braga e Toneto (2000, p. 70):

Os problemas decorrentes da informação assimétrica e dos custos de transação, conforme demonstram inúmeros autores, fazem com que o sistema financeiro tenda a assumir um caráter conservador, excluindo determinados segmentos do acesso ao crédito como, por exemplo, população de baixa renda, setor informal, micro e pequenas empresas, empresas nascentes, etc, além de privilegiar os financiamentos de curto prazo." O problema da exclusão é particularmente grave nos países em desenvolvimento, que caracterizam-se por uma grande participação do setor informal, das micro e pequena empresas e das populações de baixa renda. Assim, se o sistema financeiro não alcança estes segmentos, limita-se a alocação eficiente dos recursos, o investimento e a geração de emprego e renda.

Com isso, ao se adotar uma política creditícia excludente a parcela da população menos favorecida que possui microempresas, formais e informais, não consegue ter acesso ao crédito e investir em seus empreendimentos. Pois, eles não possuem as garantias reais exigidas no setor formal, ou não se encaixam nas rígidas exigências contratuais.

### **1.3 Histórico do microcrédito**

O microcrédito é uma modalidade de crédito que visa a inserção da população menos favorecida no mercado financeiro. Segundo Miguel (2010, p.3), “as primeiras citações de práticas semelhantes datam do século XVIII e XIX”. Uma dessas experiências é da Associação do Pão, criada pelo pastor Raiffeinsen em 1845 na Alemanha, cuja finalidade era assistir os agricultores que se encontravam endividados após passarem por dificuldades, devido a um inverno intenso. A associação acabou se transformando numa cooperativa de crédito. Já em

1900, na cidade de Quebec no Canadá, Alphonse Desjardins criou uma caixa de poupança popular em que os participantes depositavam suas economias e utilizavam o microcrédito para fomentar os seus negócios, surgindo assim, o Caisse Populaire de Lévis (BIJOS, 2004, apud Miguel, 2010, p.03). Ainda segundo Bijo:

Queriam experimentar o funcionamento de um banco popular de poupança e de microcrédito. No dia 6 de dezembro de 1900, diante de uma centena de pessoas reunidas na Sociedade dos Artesãos Francófonos-Canadenses na rua Eden (hoje avenida Bégin), decidiram por unanimidade criar a “Caisse Populaire de Lévis”. Como um projeto original, as mulheres foram aceitas como membros, assim como seus filhos foram convidados a fazer parte da instituição. A organização administrativa do banco popular compreendia um conselho de administração, uma comissão de crédito, um conselho supervisor e um gerente. Desjardins não se contentou em criar uma instituição voltada para a organização econômica das classes populares; quis, também, determinar o ambiente em que ela seria mais propícia (Bijo, 2004, p.176).

Em Chicago nos EUA em 1953, foram criados os “fundos de ajuda” por Walter Krump, presidente de uma metalúrgica, com o objetivo de auxiliar os associados da entidade de metalúrgicos. Os fundos evoluíram e se transformaram em Ligas de Crédito que se tornaram depois à Federação das Ligas de Crédito, operando hoje em diversos países do mundo. (MICK, 2003, apud Miguel 2010, p.03). Na América Latina um dos projetos pioneiros nesta área foi o Uno dos municípios de Recife e Salvador. Através da iniciativa da organização não governamental Acción Internacional (AITEC), e com a participação de entidades empresariais e bancos locais, em 1973 foi criada a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações. A UNO era uma ONG que visava fornecer microcrédito e capacitar os trabalhadores de baixa renda inseridos no setor informal. Temos ainda de acordo com Neri, Buchmann e Harris (2007, p.09):

América Latina experimentou a criação de inúmeros programas de provisão de microcrédito tais como: O fundo para tricicleros e ADOMPEM na República Dominicana, Fedécédito e a Financiera Calpiá em El Salvador, BancoSol, Caja Los Andes, PRODEM, FIE e Sartawi na Bolívia, a Caja Social na Colômbia, Compartamos no México, MiBanco no Peru e o CrediAmigo no Brasil.

Pode-se observar pela breve descrição, houve inúmeras experiências de microcrédito como um mecanismo de amenizar a pobreza até a fundação do banco Grameen. Todavia, devido à falta de estratégia e planejamento, boa parte delas não obteve êxito em suas atividades e

objetivos. Sobre essa falta de planejamento, Adam e Von Pischke (1992, apud Neri, Buchmann e Harris, 2007, p.8) dizem:

As estratégias de redução da pobreza através de crédito subsidiado foram abundantes entre as décadas de 1950 e 1980. Entretanto, essa primeira tentativa de disseminação de microcrédito foi um fracasso generalizado, devido principalmente à ineficiência, corrupção e taxa de juros altamente subsidiada, que acabavam gerando altas taxas de inadimplência, custos crescentes dos subsídios e cooptação dos benefícios por politicamente mais favorecidos e conseqüentemente racionamento de crédito.

Embora o desenvolvimento econômico através do crédito já fosse uma questão discutida e considerada como uma estratégia de redução de pobreza, na prática os acontecimentos mostravam que faltava um planejamento para os programas implantados, por isso eles não obtiveram êxito. Por mais que os pesquisadores da época pudessem apontar as falhas que ocorreram, não se tinha ainda uma metodologia específica que conseguisse solucionar esses hiatos.

#### **1.4 Grameen e sua metodologia**

Embora tenha tido experiências anteriores, foi em 1976 que o microcrédito começou a ter notoriedade devido a fundação do Banco Grameen em Bangladesh, esse pode ser considerado um divisor de águas dessa modalidade de crédito. O Grameen foi criado pelo professor Muhammad Yunus. Ao fazer uma pesquisa de campo em torno do campus em que lecionava em Bangladesh, ele se deparou com o caso de uma produtora de bancos de bambu que mesmo trabalhando o dia inteiro e tendo uma boa produção perdia boa parte de seu lucro, pois ela tinha que pegar dinheiro emprestado com agiotas a uma taxa de juros elevada para poder comprar os materiais necessários para produzir sua mercadoria. Logo, ele percebeu que a maioria das pessoas pobres naquele país estava naquela situação, não por não trabalharem, mas por não terem oportunidades de investir em sua capacidade produtiva. Com isso ele começou a trabalhar nessa falha, no início ele emprestou 27 dólares a 42 pessoas para que elas pudessem investir em seus negócios e elas pagariam esse empréstimo sem juros. O êxito dessa experiência veio de forma rápida, pois as pessoas quitaram esse débito antes do previsto. Yunus diz (2010, p. 99)

A história de Sufia Begum, me levou a refletir. Era inacreditável ver uma pessoa condenada a uma vida de escravidão por não conseguir 20 *cents* para o desenvolvimento de suas atividades. Quando dei 27 dólares a 42 pessoas eu não podia acreditar que se podia dar tanta felicidade a tantas pessoas com tão pouco dinheiro. Não era possível deixar o assunto naquele ponto.

O banco Grameen analisou as falhas que excluía as pessoas menos favorecidas do mercado de crédito - assimetria de informação, seleção adversa, risco moral, falta de garantias - e buscou maneiras simples para solucionar cada um desses impasses. Com metodologia própria, os procedimentos obedeciam aos seguintes critérios: era um crédito de valor baixo de acordo com as necessidades do tomador, esse empréstimo era monitorado por agentes de crédito que acompanhavam os empreendimentos, esse monitoramento ajudava a reduzir a assimetria de informação e conseqüentemente a seleção adversa, pois os agentes acompanhavam o processo como um todo, desde da solicitação do empréstimo, eles auxiliavam os produtores na hora de investir e acompanhavam os retornos que eles tinham.

Além disso, os empréstimos eram concedidos através do aval solidário, ou seja, não era fornecido a uma pessoa sozinha e sim a um grupo de indivíduos, dessa forma eles eram avalistas uns dos outros e o empréstimo de um dependia de todos os outros. Esta é uma medida que diminuía a possibilidade de risco moral, uma vez que para constituir o grupo as pessoas precisariam de ter um certo nível de confiança na conduta uns dos outros, o que torna as suas ações mais constantes. Ainda segundo Yunus (2010, p.135), “o indivíduo isolado tem tendência a ser imprevisível e indeciso. Num grupo ele se beneficia do apoio e estímulo de todos e, com isso, seu comportamento se torna mais regular”.

Ao analisar a realidade dos empréstimos obtidos através de agiotas, Yunus e seus alunos identificaram que como os credores cobravam uma taxa de juros elevada, as pessoas tinham muitas dificuldades para pagar esse crédito, logo eles prolongavam o pagamento para o máximo de tempo possível. Isso aumentava cada vez mais a dívida deles e o valor que eles teriam que desembolsar de uma única vez era exorbitante para as suas realidades. Para evitar essa situação, a forma de pagamentos dos créditos concedidos pelo banco Grameen deveria ser feita de forma constante, os empréstimos possuíam baixas taxas de juros e os pagamentos eram feitos semanalmente, para que ao pagar seu débito o valor não tivesse um grande impacto no orçamento do tomador. De acordo com, Yunus (2010, p.141)

O Grameen sempre visou simplificar ao máximo o funcionamento operacional. Hoje chegamos ao seguinte sistema de pagamento que é simples: empréstimos por um

ano; prestações semanais de um montante fixo; o pagamento começa a ser feito uma semana depois do recebimento do dinheiro; taxa de juros de 20%; a cada semana pagam-se 2% da soma emprestada, durante cinquenta semanas; os juros representam a soma de 2 takas por semana para um empréstimo de mil takas.

Outro fato que se destaca na metodologia do Grameen é que os empréstimos são voltados para a população feminina, o que no contexto social e demográfico em que o banco está inserido vai de encontro dos costumes do povo. A preferência pelas mulheres é que além de estarem em uma situação mais vulnerável dentro desta sociedade, a sua dedicação aos filhos e a sua casa é maior do que a dos homens. Ao analisar o papel fundamental da mulher para o êxito social do projeto, Yunus (2010, p.117) ressaltou:

Se entre os objetivos do desenvolvimento figuram a melhoria das condições de vida o desaparecimento da pobreza, o acesso a um emprego digno e a redução das desigualdades, então é natural começar pelas mulheres. Econômica e socialmente desfavorecidas, vítimas do subemprego, elas representam a maioria dos pobres. E, na medida em que estão mais próximas dos filhos, as mulheres encarnam para nós o futuro de Bangladesh.

Esses são os pontos mais relevantes da tecnologia de crédito desenvolvida em Bangladesh pelo Grameen, que se espalhou pelo mundo e é utilizada ainda hoje.

### **1.5 Microcréditos no Brasil**

No Brasil a primeira experiência nesse segmento antecede a de Bangladesh, foi o programa Uno de 1973, nas cidades de Recife e Salvador. Mas essas políticas são casos isolados no país nessa época, devido à forte instabilidade econômica que o país enfrentou na década de 80 e no início dos anos 90. O microcrédito só encontrou respaldo do governo após 1994, depois da estabilização macroeconômica que o plano real trouxe. Em 1996, “o BNDES passou a apoiar o fortalecimento das organizações já existentes, com a implementação do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) e, em 1998 o Banco do Nordeste passou a atuar diretamente com 50 agências especializadas do Programa CrediAmigo” (Barone, 2002, p.8). Outro aspecto importante foi a revisão do marco legal que, em parceria com o Conselho da Comunidade Solidária, estabeleceu a chamada nova lei do terceiro setor (Lei 9790/99), essa medida inclui o microcrédito como uma das finalidades das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil e de Interesse Público). As OSCIPs não são sujeitas à lei de usura – que limita

os juros a 12% ao ano, logo estando integrado a essa organização o microcrédito se beneficia dessa regra. Em 2001, ocorre a criação da Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM) pelo Conselho Nacional Monetário. Essa instituição regulamenta a participação do setor privado na indústria de Microfinanças. Em 2003, o PCPP deu lugar ao Programa de Microcrédito (PM), que após dois anos de articulação intragovernamental, foi substituído pelo Programa de Microcrédito do BNDES (PMC) que buscou se ajustar às diretrizes estabelecidas no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). O PNMPO foi criado em 29 de novembro de 2004, com a edição da Medida Provisória 226 e o Decreto nº. 5.288. O Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, que foi ratificado a partir da conversão da MP 226 na Lei 11.110, em 25 de abril de 2005. O PNMPO é um marco na história do microcrédito no cenário das políticas públicas brasileiras, segundo Miguel (2010, p.22):

O PNMPO foi elaborado com um desenho institucional capaz de oferecer crédito ao empreendedor considerado popular através de um modelo inovador de política pública, que tem sua estrutura em forma de uma rede composta por organizações autônomas que ingressam no programa por iniciativa própria. O programa é coordenado diretamente pelo MTE - Ministério do Trabalho e Emprego, responsável pela habilitação das organizações de microcrédito e a difusão de informações sobre o microcrédito. O fornecimento de crédito voltado para a fomentação de atividades consideradas produtivas, tendo assim, como objetivo a geração de trabalho e renda, utilizando uma metodologia de relacionamento direto entre o agente de crédito e os microempreendedores populares.

O primeiro programa de microcrédito no Brasil foi o Uno em 1973 que, embora tivesse bons resultados, não conseguiu alcançar a autossustentabilidade, o que fez com o programa encerrasse suas atividades 18 anos após sua criação.

Em Porto Alegre no ano de 1987, com base nas experiências da Accion International e de organizações não governamentais colombianas, surgiu o Centro de Apoio os Pequenos Empreendimentos Ana Terra – (CEAPE/RS), sob a forma de organização não governamental e que também tinha como metodologia a utilização de grupos solidários. A rede CEAPE contou também com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Inter- American Foundation (IAF) para a composição inicial de *funding* (recursos para empréstimos). “O sucesso de suas atividades resultou na ampliação de seus centros para mais 12 estados brasileiros”. (Barone, 2002, p.16).

Já na Bahia em 1989, foram inauguradas as atividades de microcrédito do Banco da Mulher/ Seção Bahia. Essa iniciativa teve o apoio do Fundo das Nações Unidas para a infância - Unicef e do BID. Ele também utiliza os grupos solidários como um de seus procedimentos e,



inicialmente, o crédito era totalmente voltado para a população feminina, sendo que posteriormente também incorporou a clientela masculina. Em 2002, o Banco Mulher já formava uma rede que atendia os estados da Bahia, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Amazonas, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Ele também se integra ao Women's World Banking que atua em diversos países.

Já em 1995, na cidade de Porto Alegre, foi criado o PortoSol – Instituição Comunitária de Crédito, com a iniciativa da prefeitura de Porto Alegre em parceria com entidades da sociedade civil. A referência desse programa é seu modelo institucional que parte de uma iniciativa do Poder Público e que é controlada pela sociedade civil e a sua meta é tornar as organizações autossustentáveis. As garantias exigidas nessas operações podem ser viabilizadas pelo aval simples ou solidário, cheques e alienações de bens. E seus recursos iniciais são oriundos de doações da Prefeitura de Porto Alegre, do Governo do estado do Rio Grande do Sul, da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ, da Inter-American Foundation- IAF e de financiamentos do BNDES e do SEBRAE -RS.

Em outubro de 1996, surgiu o Vivacred através do Movimento Viva Rio, com o objetivo de democratizar a oferta de crédito, ele atua nas comunidades carentes do Rio de Janeiro. O programa possui agências nas favelas da Rocinha, Maré, Rio das Pedras e no centro da cidade. O seu recurso inicial veio do BID, BNDES e Fininvest. E os empréstimos podem ser utilizados tanto para capital de giro, quanto para capital fixo.

O CrediAmigo, surgiu em 1998 e é operado pelo Banco do Nordeste, com o objetivo de fornecer crédito à população de baixa renda, sua área de atuação é a região Nordeste, norte de Minas Gerais e Espírito Santo. O programa trabalha com o método de Grupos Solidários e é o único programa com atendimento direto implementado por um banco estatal. Sendo o maior programa de microcrédito do país.

O Programa de Crédito Produtivo e Popular, nasceu em 1996, em sintonia com o Conselho da Comunidade Solidária, tinha como premissa o desenvolvimento do microcrédito no país. Criado pelo BNDES com objetivos de atuar na segunda linha de fornecimento de microcrédito - linha responsável por prover recursos aos demais programas nacionais desse segmento. E ainda, divulgar o conceito de microcrédito e promover uma rede de instituições, trabalhando na primeira linha, capazes de fornecer crédito a pequenos empreendedores de forma eficiente. Sobre esse programa Barone (2002, p.17) ressalta

Além de atuar como instituição de “segunda linha”, provedora de recursos financeiros às instituições de microcrédito por meio do Programa de Crédito

Produtivo Popular, o BNDES vem fomentando a estruturação dessas instituições ao incentivar o estabelecimento de padrões gerenciais e organizacionais necessários ao seu melhor desempenho.

Atuando também na segunda linha, em outubro de 2001, o SEBRAE deu início ao seu Programa de Apoio ao Segmento de Microcrédito, que se propôs a fortalecer as organizações de microcrédito, que estavam dispostas a adotar os princípios de independência e autossustentabilidade.

Além desses programas, também atua nesse segmento a Caixa Econômica Federal que busca atender as camadas de menor renda e sua área de atuação é o mercado bancário de varejo. E os governos estaduais e municipais estão buscando nas microfinanças um mecanismo para formular políticas públicas de geração de renda e emprego. Um exemplo desse tipo de política, são os chamados Banco do Povo, os governos estaduais e municipais em vários casos criam fundos públicos destinados especificamente ao microcrédito. Existem várias iniciativas como esta, como o Banco do Povo Paulista – Governo de São Paulo, Banco do Povo de Goiás – Governo de Goiás e o Banco do Povo de Juiz de Fora -Prefeitura de Juiz de Fora.

O microcrédito é um mecanismo do sistema financeiro que pode ser utilizado pelo governo como uma ferramenta de geração de renda e emprego, sendo possível através dele melhorar a renda dos indivíduos menos favorecidos. Considerando o aspecto monetário da pobreza, essa modalidade creditícia atua melhorando a renda dos seus beneficiários e atenuando esse problema social. A sua logística de atuação e a proximidade na relação com os seus clientes são a base do seu êxito, os contratos são realizados através de um processo simples e eficaz, que busca incorporar no mercado a parte da população que fica a margem do sistema financeiro tradicional, auxiliando e direcionando essas pessoas a melhor investir seus ativos através dos agentes de crédito. Com isso, os programas que utilizam esse mecanismo financeiro se popularizaram no mundo inteiro, inclusive no Brasil onde há vários programas que utilizam esse sistema de crédito.

## Capítulo 02 – A pobreza e suas abordagens teóricas.

A pobreza é uma questão social que se caracteriza pela distribuição desigual dos recursos escassos entre os indivíduos. Essa distribuição de recursos e a definição da pobreza irão variar de acordo com a organização social e econômica do período em que se está inserido. Por isso há uma vasta literatura sobre a pobreza, o que faz com seu conceito seja plural abrangendo inúmeras visões da sociedade. Os diferentes conceitos sobre esse problema público retratam o período em que ele foi fundamentado, considerando a política adotada no período, o cenário econômico, o país do autor, pois esses conceitos são pautados na conjuntura social em que está inserido. Por exemplo, no feudalismo a pobreza era considerada uma condição de nascença do ser humano, e essa situação era praticamente irrevogável, havia uma exploração direta do servo, que trabalhava em troca de condições de sobrevivência. Já no século XVI, com o advento da idade moderna e o início de um novo sistema organizacional da sociedade, surgimento do capitalismo, a condição mais vulnerável do indivíduo passa a ser vista como uma consequência dos seus próprios atos, sendo ele responsável por seus ganhos. A pobreza sai do foco de uma condição estrutural, da forma em que é organizada a sociedade, e passa a ter um caráter individual, sendo ela consequência das incapacidades pessoais, como por exemplo, quando o indivíduo não consegue realizar uma grande quantidade de trabalho ou não produz produtos que sejam atrativos aos outros.

Com a industrialização, a ascensão do mercado de trabalho e a consolidação do regime capitalista, houve uma grande evolução das forças produtivas, configurando uma maior produção de bens e riqueza, logo a pobreza não estava mais relacionada a escassez de bens e, paradoxalmente, essa condição de carência aumentava a cada passo de evolução tecnológica na produção. Uma das possíveis explicações seria uma das premissas do capitalismo que é a acumulação do capital. Segundo Marx (1844, apud 2006, Pereira)

O trabalhador torna-se mais pobre quanto mais riqueza produz (...) O trabalhador torna-se uma mercadoria tanto mais barata, quanto maior o número de bens que produz. Com a valorização do mundo das coisas, aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens.

Foi a partir da industrialização que se fundamentaram as duas grandes classes sociais antagônicas: a burguesia, dona dos meios de produção, e o proletariado, detentor da força de trabalho. Com o passar do tempo, o processo de luta da classe trabalhadora resultou em

garantias de direitos sociais e econômicos, a partir de então a classe trabalhadora passou a ter uma cidadania, ainda que parcial, e que anteriormente era restrita à classe dominante. Contudo, somente no século XX, essas questões sociais, como os direitos, a situação de mazela em que parte da população vivia, ganhou força em parte dos países desenvolvidos. Segundo Codes (2008), nesse período, ficou evidente que questões relacionadas a desigualdade sociais e pobreza não estavam sendo equacionadas como frutos do crescimento, tanto nos países ricos como nos pobres. Logo esse tema ganhou evidência nos planos dos governos nacionais e nos debates acadêmicos. Ainda, de acordo com o autor, Codes (2008):

No caso europeu, tal questão social evidenciou-se a partir do esgotamento do modelo da “sociedade salarial”, uma construção histórica que tinha sido capaz de integrar e oferecer melhores condições de vida à classe trabalhadora. O funcionamento desta sociedade contava com o apoio do Estado de Bem-Estar, por meio do qual se pôde estabelecer um tipo de “propriedade social”, ou seja, um modo de assegurar o acesso aos direitos de cidadania.

O Estado de Bem-estar era essencial, pois ele era o ente responsável pela garantia dos direitos sociais, além disso, ele teve um papel fundamental para a organização do mercado nos moldes modernos. Segundo Castel (1998, apud, Codes 2008), “foi a partir da sua constituição, com a provisão das proteções sociais, que se instauraram os modos de coesão e regulação social vigente a partir do século XX, estabelecendo-se assim um modo de encaminhamento da questão social”. Na década de 1970, a economia passou por transformações, devido a choque econômicos, o choque do petróleo e a crise do fordismo, esses acontecimentos levaram ao fim aquele modelo de sociedade e se iniciou um período de reestruturação econômica, política e social em vários países. Atualmente, existe uma grande discussão teórica sobre o conceito de pobreza. Segundo a Comissão sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, das Nações Unidas (2001), a pobreza pode ser definida como uma condição humana caracterizada por privação sustentada ou crônica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um adequado padrão de vida e outros direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais.

Há duas principais correntes de pensamento que definem a pobreza como sendo absoluta ou relativa. A primeira concepção é baseada em um valor de referência para que o indivíduo supra suas necessidades básicas, não levando em conta a situação social conflitante que levou ao indivíduo a não ter essa renda mínima de sobrevivência. Já a segunda vertente tem um cunho mais macroeconômico e estrutural, ela está diretamente relacionada às causas que levam as pessoas a estarem nessa condição vulnerável, sendo a desigualdade na distribuição de renda um

fator de grande impacto nessa situação. Esta concepção faz ainda uma comparação entre as realidades dos indivíduos, pontuando os déficits de alguns atributos desejados de um indivíduo em relação ao outro, como a renda, oportunidades, educação, entre outros. Crespo e Gurovitz (2002, p.4) trazem ainda um terceiro conceito que é o da pobreza relativa/absoluta. Eles afirmam:

O enfoque da pobreza relativa/absoluta leva em conta que a abordagem relativa não estabelece uma linha acima da qual a pobreza deixaria de existir. Busca-se sanar este problema agregando a esta abordagem uma outra, de cunho absoluto. Por exemplo: ao calcular a renda per capita de parcelas da população (abordagem relativa), fixa-se a linha de pobreza na metade da renda per capita média do país (abordagem absoluta). De toda forma, a arbitrariedade continua presente nesse procedimento, posto que não existe uma razão a priori na qual uma determinada proporção estatística sumária possa ser considerada como linha da pobreza.

Os diferentes conceitos de pobreza formulados no sec. XX, levaram a três bases para os estudos desse fenômeno que são a sobrevivência, o nível básico de acordo com a situação social do período e as privações relativas. A pobreza relacionada a sobrevivência é mais observada antes de 1950 e teve como fundamento teórico estudos de nutricionistas que comprovavam que os ganhos do trabalhador eram inferiores ao necessário para a manutenção da sua sobrevivência física, para suprir as necessidades nutricionais do seu corpo, o que afetava o seu desempenho no trabalho. Já a noção de pobreza conciliada com as necessidades básicas, surge a partir de 1970, nesse segundo momento as pessoas menos favorecidas têm necessidades além de apenas se alimentar, dentro de sua vida ela deve ter acesso a serviços como educação, saneamento básico, água potável, atendimento médico, ou seja, houve uma ampliação do conceito de sobrevivência anteriormente adotado. Já a partir de 1980, a pobreza passa a ser entendida como uma privação relativa, esse conceito tem uma abrangência maior e tem um aspecto mais rigoroso, pois ela está baseada na análise das diversas bibliografias sobre a pobreza, buscando enfatizar no aspecto social do problema, nessa abordagem para transpor a linha da pobreza as pessoas devem ter uma alimentação adequada, certo nível de conforto e ter um desenvolvimento de seu papel na sociedade.

## **2.1 Pobreza Absoluta**

A pobreza absoluta está relacionada a um valor de referência, linha da pobreza, que delimita de forma monetária quem está em situação vulnerável ou não. A fixação desse padrão mínimo

de sobrevivência leva em conta tanto questões biológicas, o mínimo necessário para a manutenção física da pessoa, quanto o mínimo de renda necessário para suprir gastos básicos como vestuário e aluguel. O primeiro autor a estudar e estabelecer essa linha foi o economista britânico Rowntree, em seu estudo “Poverty: A Study of Town Life”, publicado em 1901, ele analisou e mediu o padrão das necessidades básicas para sua época. Corrêa (2011) diz:

Rowntree trabalhou em três categorias de necessidades básicas: alimentação, aluguel e itens básicos como calçados, roupas e combustível, utilizando diferentes métodos para estabelecer o mínimo necessário em cada categoria. Para alimentação, pesquisou padrões estabelecidos por nutricionistas para homens e mulheres, adultos e crianças. Para itens básicos, aplicou uma abordagem qualitativa, perguntando às pessoas suas opiniões sobre o que consideravam itens básicos. Para aluguel residencial ele considerou o que os inquilinos estavam pagando no momento da pesquisa (Corrêa, p.34, 2011, apud Asselin, 2009)

Considerando os conceitos de pobreza absoluta Sen (1983, apud Santos, p.4, 2013) nos traz:

(...) no que concerne à concepção absolutista, remete para o problema da satisfação das mais elementares necessidades humanas num determinado contexto histórico e cultural da sociedade. (...) pobreza é um conceito absoluto no espaço das capacidades dos indivíduos, no sentido de poder almejar um nível de condições de vida em sociedade adequado, que inclui uma nutrição suficiente e equilibrada, prevenção de doenças evitáveis, alojamento e vestuário confortável, facilidades de deslocação e comunicação, acesso à educação, viver sem vergonha e, para além disso, ter condições para participar em atividades em sociedade na medida da sua vontade

Ainda dentro desse conceito de pobreza absoluta temos dois segmentos: a pobreza absoluta primária, que ocorre quando o indivíduo possui renda apenas para a sua manutenção física, e a secundária, que é quando a pessoa tem um pouco mais de renda e consegue arcar com suas necessidades básicas.

Considerando a relação entre esse enfoque com o ganho mínimo necessário para se manter de forma digna, Jaguaribe (1989, apud, Pereira, p., 2006) traz:

Embora este ‘mínimo de dignidade’ esteja parcialmente sujeito a determinações culturais, supõe-se que os requerimentos impostos pela mera sobrevivência física sejam razoavelmente universais, permitindo assim o estabelecimento de uma linha de pobreza, coincidente com esses requerimentos mínimos.

A definição da linha de pobreza é a principal base para a formulação do conceito e de políticas que combatem a pobreza absoluta, pois uma vez transposto esse limite a pessoa passa para uma situação mais confortável, logo nessa vertente busca-se formular políticas que garantam essa quantidade de receita as pessoas. Logo a fixação desse valor mínimo vai servir de referência para a avaliação de políticas públicas e na definição do nível de pobreza de um país. Segundo Santos (2013, p.06), “na definição desse limite pela linha da pobreza absoluta, entende-se um valor constante em termos reais associado a algum critério fixo como o mínimo necessário para a satisfação das necessidades básicas”. Segundo Crespo e Gurovitz (2002), “esse padrão de vida mínimo, apresentado sob diferentes aspectos, sejam nutricionais, de moradia ou de vestuário, é normalmente avaliado segundo preços relevantes, calculando a renda necessária para custeá-los”. Para se chegar aos limites de pobreza, utilizam-se diferentes determinantes, quer sejam o biológico, o das necessidades básicas ou o dos salários mínimos. O enfoque biológico define a linha de pobreza a partir dos requisitos nutricionais mínimos da dieta alimentar, definindo o valor aproximado para a renda a ser gasta para o atendimento desse requisito. Por necessidades básicas entende-se o que se gasta com alimentação, moradia, vestuário e serviços essenciais como água potável, saneamento, transporte público, serviços médicos e escolas. Já o enfoque dos salários mínimos lida com a ideia de que exista um salário mínimo oficial que deve ser uma boa aproximação do montante em dinheiro necessário para manter o nível mínimo de sobrevivência.

Muitos autores criticam a diferenciação de pobreza relativa e absoluta, uma vez que a elaboração da linha de pobreza levará em conta a realidade cultural, social e econômica da região em questão, logo haverá distintas linhas de pobreza que irão variar de acordo com cada país. Por outro lado, há estudos que apontam fatores universais e que estes sim devem ser a base para elaboração da margem da pobreza. O economista inglês Ian Gough (1999) defende universalidade e objetividade das necessidades, levando em conta que pode se desviar o foco das diferenças culturais e históricas. O que vai variar são as formas de se estabelecer e de satisfação dessas necessidades consideradas básicas, não a necessidade em si. Independente da sociedade, cultura, tempo em que o ser humano está vivendo, eles sempre irão ter algumas necessidades humanas em comum. Para Gough, “necessidades básicas são aquelas que se não forem devidamente satisfeitas implicarão sérios prejuízos à vida material e à autonomia do ser humano”. Por sérios prejuízos, Pereira (2000) explica como sendo impactos negativos que impedem ou põe em risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de perder ou expressar sua capacidade de participação ativa e crítica. Logo são dificuldades que vão ocorrer independente da vontade das pessoas ou da sua cultura.

Considerando o cenário mundial, a linha da pobreza mais utilizadas como critério de avaliação e comparação entre países estabelece como a renda per capita de U\$ 1,90 por dia como referência da extrema pobreza. Segundo o Banco Mundial, estima-se que cerca de 9,6% da população mundial, cerca de 702 milhões de pessoas, estão abaixo da linha da pobreza, dados esses referentes ao ano de 2015. Segundo Schreiber (p.28, 2009), no Brasil, o IBGE utiliza uma linha de pobreza baseada no salário mínimo. “Considera-se indigente o indivíduo que dispõe no máximo de  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo por mês e pobre aquele que dispõe de até meio salário mínimo por mês para atender suas necessidades básicas”. A justificativa para a adoção destas linhas de extrema pobreza e pobreza está no reconhecimento de que o salário mínimo deve suprir as necessidades básicas com alimentação, moradia, vestuário, transporte etc., de uma família de 4 pessoas.

## **2.2 Pobreza Relativa**

A concepção de pobreza relativa está mais ligada às causas da pobreza, ela está relacionada diretamente com a exclusão social e a desigualdade na distribuição de renda, por isso muitas vezes de forma equivocada esses termos são considerados como sinônimos, contudo eles representam situações correlacionadas, todavia distintas. O enfoque relativo apresenta um conceito mais amplo da pobreza, uma vez que ele não se restringe apenas à questão monetária. Segundo Sen (2001, apud Schreiber, p. 27, 2009), “as dimensões absoluta e relativa da pobreza não são excludentes e nem substitutivas, ao contrário, são complementares”. Pois, é necessário usar da teoria da pobreza absoluta para se chegar as linhas de pobreza mais universais, pautadas apenas no estudo empírico das necessidades biológicas voltadas para a manutenção da sobrevivência, após determinar o mínimo para sobreviver, é possível ampliar essa margem para que ela possa fornecer condições dignas para as pessoas menos favorecidas viverem. A dimensão relativa da pobreza tem como base o padrão de vida vigente na sociedade, as pessoas consideradas pobres situam-se na camada inferior da distribuição de renda quando comparadas àquelas que estão em uma posição melhor. O conceito de pobreza relativa é descrito como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder. Uma linha de pobreza relativa pode ser definida, por exemplo, calculando a renda per capita de parte da população. Essa conceituação, por outro lado, torna-se incompleta ao não se determinar uma margem que



estabeleça a noção de destituição da pobreza, requisito básico para a conceituação de pobreza. Também acaba gerando ambiguidade no uso indiferente dos termos pobreza e desigualdade que, na verdade, não representam a mesma coisa.

A década de 70 teve grande importância para a formulação do conceito de pobreza com ênfase na privação relativa. Essa teoria foi inspirada no trabalho de Runciman (1966) e Townsend (1971). Segundo Corrêa (2011), Townsend colaborou na redefinição da pobreza: não significava apenas ter o nível mínimo de nutrição ou subsistência, mas também não atingir o padrão prevalecente numa dada sociedade. Outro fato de grande relevância desse período foi a ampliação do conceito de pobreza/renda para um conjunto de necessidades básicas, incluindo as sociais. Maxwell (1999, apud Corrêa, 2011, p.35) relata uma das importantes conquistas desse período, a organização International Labour Organization (ILO, agência da ONU especializada na busca e promoção de justiça social) “desenvolveu um trabalho pioneiro onde a definição de pobreza incluía não apenas falta de renda, mas também falta de acesso à saúde, educação e outros serviços”.

O cunho relativo da pobreza é algo evidente, uma vez que os padrões são determinados de acordo com as carências referentes ao contexto social e cultural em que se está inserido. Segundo Romão, não há dúvida de que o conceito de pobreza tem alguma relação com a noção geral de "privação relativa". Diremos que um indivíduo sofre de privação relativa em comparação com outro se o primeiro deseja ter algo que não possui, mas que o segundo possui. Os padrões são formulados de forma coerente com a realidade em que ela opera, logo há níveis distintos de padrões que dá margem as comparações das diferentes realidades, o que faz que a noção de pobreza se caracterize como relativa.

### **2.2.1 Pobreza como Privação das liberdades**

Amartya Sen traz na década de 90 um conceito de pobreza com ênfase nas privações das liberdades do indivíduo. Sua concepção contrapõe a questão da renda às satisfações individuais, pois, na visão do autor, não só a renda priva o ser humano daquilo que ele almeja, mas inúmeros fatores que o cercam, havendo um distanciamento quando se observa a perspectiva da renda / riqueza com a vida que o ser humano deseja levar. Quanto às perspectivas relativas Sen (p.27, 2000) diz:

Esse aspecto diz respeito à relação entre renda e realizações, entre mercadorias e capacidades, entre nossa riqueza econômica e nossa possibilidade de viver de modo como gostaríamos, embora haja uma relação entre opulência e realizações, ela pode ser ou não muito acentuada, e pode muito bem depender demais de outras circunstâncias.

O ponto central de seu argumento não é só a possibilidade de viver, mas de se ter uma vida boa, como o indivíduo deseja, logo diz respeito à liberdade de escolha. Contudo, o ser humano, principalmente o que se encontra em um estado mais vulnerável, passa por inúmeras privações, sejam elas materiais, sociais ou assistenciais, que ceifam o seu poder de escolha. A busca pela riqueza dentro dessa realidade se dá não por vontade de se acumular bens, mas pelas possibilidades de escolhas que ela oferece. A riqueza é um meio para se obter algo que a pessoa deseja ou alcançar um padrão de vida almejado, a sua vantagem está nas coisas que ela permite o indivíduo fazer, na liberdade substancial que ela fornece. Sen retrata essa questão (p.28, 2000):

É tão importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação de nossas condições e qualidade de vida quanto entender a natureza restrita e dependente dessa relação. Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sen desconsidera a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele.

O crescimento econômico na visão de Sen não pode ser posto como objetivo final, devendo ele agregar melhorias à vida das pessoas, expandir suas liberdades. A expansão das capacidades do ser humano não só torna a sua vida mais confortável, como também mais comprometida com a sociedade, menos inibida e mais realizada. Segundo Sen (2000, p. 29), “expandir as liberdades não só torna a vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos”, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo.

Logo, a industrialização, o progresso tecnológico e o avanço em questões assistenciais, como serviços de educação e saúde, a garantia de direitos civis, como a liberdade política, são fatores que levam à liberdade substantiva, que é o parâmetro, segundo essa teoria, de desenvolvimento da sociedade. Ou seja, a quantidade de liberdade substantiva que o indivíduo possui dentro daquela organização social. Marques (2010, p.121) discorre sobre a privação da liberdade substantiva:

Tais liberdades substantivas são os frutos do desenvolvimento, de modo que a falta de disposições sociais e econômicas, tais como os serviços de saúde e educação, limitam a atuação livre dos cidadãos impedindo-os de se alimentarem adequadamente, adquirirem remédios e tratamentos, obterem conhecimento e instrução. Através de tais carências um indivíduo tem sua liberdade limitada, vivendo diante de condições degradantes, sem perspectivas de alcançar idades mais avançadas ou de participar de maneira atuante na política.

Para Sen, as pessoas conseguem se realizar e fazer algo se elas dispuserem de oportunidades econômicas, sociais, de liberdade política, poder social e se tiverem qualidade de vida, como um bom serviço de saúde, de educação, e incentivos às iniciativas da população. A liberdade oriunda destas disposições institucionais é ainda, segundo Sen, influenciada pelos próprios atos livres dos agentes, como uma via de mão dupla, “mediante a liberdade de participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades” (Sen, 2000, p.30). Marques (2011, p.121) diz que, desta forma, “as liberdades constitutivas, como a liberdade de participação política, de receber educação básica e assistência médica, não apenas contribuem para o desenvolvimento, mas também são cruciais para o fortalecimento e expansão das próprias liberdades constitutivas”.

Por outro lado, a privação das liberdades evidencia alguma falha na estrutura ou na organização da sociedade. Segundo Sen (p.32, 2000):

A visão da liberdade aqui adotada envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais. A privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo que gostariam (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar de morte prematura, morbidez evitável ou fome involuntária).

A teoria de Sen, deste modo, foca no desenvolvimento através da expansão das capacidades das pessoas de levarem a vida que elas valorizam. As políticas públicas são um fator de equilíbrio, pois influenciam as capacidades individuais, porém, a direção dessas políticas pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo, é, pois, uma relação recíproca.

Uma crítica à mensuração da pobreza através da renda, seguindo essa linha de pensamento, é a possibilidade de pessoas com rendas inferiores estarem mais satisfeitas com a vida que levam do que uma outra pessoa que tenha renda superior. Pois, as pessoas estão inseridas em sociedades com parâmetros culturais e econômicos diferentes. Por isso, pode uma

pessoa com renda inferior, dependendo do país em que as pessoas estão situadas, ter mais voz dentro da sua sociedade e estar mais realizada do que um outro indivíduo que tem ganhos maiores, todavia está inserido em uma região mais desenvolvida, more em uma periferia e tenha menos oportunidades de participação na sua comunidade.

### **2.3 A Pobreza no Brasil**

Historicamente, o Brasil é marcado por uma grande desigualdade de distribuição de renda e um alto nível de pobreza. Os dados recentes mostram que os maiores índices de pobreza se concentram na região Norte e Nordeste. Estudos realizados pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) mostraram que entre os anos de 2004 e 2013 os índices de pobreza caíram de 20% para 9% da população e a pobreza extrema caiu de 7% para 4%. O critério de avaliação desse estudo foi a linha da pobreza utilizada pelo Banco Mundial que considera como extremamente pobres pessoas que ganham 70 reais por mês e pobres aquelas que vivem com 140 reais mensais, sendo que esses critérios também são aceitos pelo governo federal. Contudo, mesmo com o progresso que o país teve, o perfil da pobreza e seus principais aspectos permaneceram inalterados, ou seja, a concentração desse problema no meio rural e na região Norte e Nordeste do Brasil não se alterou. A questão da pobreza nessas regiões é histórica, fato que marca nossa sociedade desde o período colonial. Dias (2005, p. 140) traz a questão da vinda da corte para o Brasil em 1808 e como isso afeta a estrutura econômica do país:

A Corte não hesitaria em sobrecarregar as províncias do Norte do Brasil de despesas que viriam acentuar as características regionais de dispersão; mas, como esses recursos não bastavam, preferiam introduzir reformas econômicas e sociais no reino a fim de evitar sobrecarregar a Corte que começava a enraizar-se no estreitamento de seus laços de integração no Centro- Sul.

Uma vez instalada no Rio de Janeiro, em 1808, a Corte dinamizou a economia da região Centro-Sul, contudo, a região Norte era sobrecarregada de impostos para suprir as despesas da Coroa Portuguesa e as melhorias da região em que ela estava instalada. Além disso, após a independência, em 1850 é promulgada a lei de Terras (lei nº 601 de 18 de setembro de 1850),

esta foi uma iniciativa para se regulamentar a propriedade privada no Brasil. Essa lei determinou parâmetros e normas sobre a posse, manutenção, uso e comercialização de terras no segundo reinado. De forma concisa, ficou estabelecido, a partir daquela data, que a aquisição de terras só ocorreria por compra e venda ou por doação, sendo todas essas transações mediadas pelo Estado. Não seria mais permitido obter terras por meio de posse, a chamada usucapião. Aqueles que já ocupavam algum lote receberam o título de proprietários. A única exigência era residir e produzir nesta localidade. Um fato importante é que a Lei de Terras foi aprovada no mesmo ano da lei Eusébio de Queirós, que previa o fim do tráfico negreiro e que precedia a abolição da escravatura. Com essa lei o governo pretendia arrecadar mais impostos com a necessidade de se registrar e demarcar as terras, esse recurso tinha como fim o financiamento da imigração estrangeira, voltada para a geração de mão-de-obra, principalmente para as lavouras de café. Além disso, essa regulamentação dificultaria a compra de terras por pessoas pobres, temia-se que com a transição da mão de obra escrava para a assalariada, se não houvesse a intervenção do governo na fiscalização de empregados, estes estrangeiros, ou mesmos os alforriados, se tornassem proprietários de terras e fizessem concorrência aos grandes latifúndios. Essa limitação também possibilitou o direcionamento do uso dessas terras para fins de produção agrícola voltada para exportação. Ainda sob essa ótica, a lei de terras beneficiou e protegeu os grandes proprietários rurais que passaram a ser os únicos detentores dos meios de produção agrícola. Essa regulamentação favoreceu a permanência da péssima estrutura fundiária no país e privilegiou a elite agrária já existente, o que levou à manutenção da concentração de terras no Brasil. Além disso, ela aumentou o poder oligárquico e suas ligações políticas com o governo imperial. Toda essa formalização agrária favoreceu a manutenção dos latifúndios e da desigualdade na distribuição de renda, uma vez que as terras do país estavam concentradas na mão de uma pequena parte da população e os demais tiveram ceifadas suas oportunidades de crescimento econômico e social, tendo suas ações comerciais restringidas por essa lei.

Com isso, podemos observar que a pobreza no Brasil se baseia mais em uma questão estrutural, macroeconômica, do que em uma característica absoluta de falta de recursos. Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2001) essa determinação de pobreza pela escassez de recurso pode ser diagnosticada da seguinte forma:

A importância da escassez de recursos na determinação da pobreza brasileira é avaliada, a seguir, a partir de três critérios: uma comparação do Brasil com o resto do mundo, uma análise da estrutura da renda média do país e, finalmente, um exame do padrão de consumo médio da família brasileira. Ao analisar, de forma exaustiva e

a partir de diversos critérios, esse aspecto da determinação da pobreza, pretendemos demonstrar que a pobreza no Brasil não deve ser associada prioritariamente à escassez, absoluta ou relativa, de recursos. Assim, podemos confirmar a primeira parte de nosso diagnóstico — o Brasil, apesar de dispor de um enorme contingente de sua população abaixo da linha de pobreza, não pode ser considerado um país pobre, e a origem dessa pobreza, não residindo na escassez de recursos, deve ser investigada em outra esfera.

Ao se comparar a renda *per capita* a média do Brasil, em 2015 a renda per capita média do brasileiro foi R\$ 1.113,00, e o nível da pobreza em relação aos critérios monetários que o Estado usa para estipulá-la, constata-se que uma grande diferença entre essa renda *per capita* e a linha da pobreza estipulada pelo governo federal, que é de meio salário mínimo (em 2015 esse valor era o equivalente a R\$ 394,00). Isso ressalta que a pobreza do Brasil não se dá pela falta de produção ou pela riqueza do país. Outro fato, é que a divergência entre tais variáveis evidencia a má distribuição da renda do país, o PIB brasileiro tem um valor alto, o Brasil é um país produtivo, contudo a riqueza não circula na economia, ela se concentra nos indivíduos ricos, o dinheiro se movimenta apenas no topo da pirâmide social, todavia ele não circula no restante da pirâmide, concentrando muito dinheiro nas mãos de poucas pessoas.

Além da estratificação desigual de renda, a oferta deficitária de serviços públicos como educação, saúde, saneamento básico, a falta de proteção social, questões estruturais como falta de segurança e alto índice de violência também influenciam no aspecto da pobreza no Brasil. Esses são problemas estruturais que irão delimitar a liberdade de escolha do indivíduo, fazendo que a pobreza se torne um ciclo vicioso, perdurando de geração em geração.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), dos anos de 2004 a 2014, mostram uma melhora nos indicadores socioeconômicos do Brasil. De forma sucinta, este estudo traz as seguintes informações referentes ao perfil de vida dos brasileiros: com relação à falta de acesso a serviços de saneamento básico em 2014, foi observado para 9,6% das crianças e adolescentes de 0 até 14 anos de idade, sendo mais agravante para aquelas residentes nas Regiões Norte (19,2%) e Nordeste (16,6%). A forma de inadequação foi por ausência de esgotamento sanitário via rede geral ou fossa séptica, que atingia 53,7% das crianças e adolescentes de 0 a 14 anos de idade, em 2004, diminuindo para 44,3%, em 2014. É importante ressaltar que quando as três formas de saneamento (água, esgoto ou lixo) são inadequadas no domicílio, de forma simultânea, há maior exposição da população residente ao risco de doenças, especialmente as crianças.

Observando ainda por este aspecto, a proteção social e o bem-estar de crianças e adolescentes está relacionado à inserção de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade em

atividades produtivas, de acordo com a PNAD 2014, no grupo de pessoas de 5 a 13 anos de idade o nível de ocupação foi de 2,0%; para pessoas de 14 e 15 anos de idade foi de 12,0% e para aqueles com 16 e 17 anos de idade foi de 27,4%. A frequência escolar diferenciada, quando medida de acordo com os grupos etários específicos: entre os jovens de 15 a 17 anos de idade a frequência escolar aumentou de 81,8% para 84,3%, entre 2004 e 2014; no mesmo período, houve ligeira queda de 32,2% para 30,0% no indicador daqueles de 18 a 24 anos de idade; já para os jovens de 25 a 29 anos de idade, que já estariam no final do seu ciclo escolar, a frequência à escola é bem mais baixa, chegando a 11,0% em 2014. Observou-se crescimento do acesso à educação infantil em 10 anos, sendo que as taxas de escolarização das crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de idade subiram de 13,4% e 61,5% em 2004 para 24,6% e 82,7% em 2014. As taxas de frequência escolar líquida indicam a proporção de pessoas que frequentam escola no nível de ensino adequado à sua faixa etária, conforme organização do sistema educacional brasileiro. Em 2014, a taxa de frequência escolar líquida nos anos iniciais do ensino fundamental, isto é, do 1º ao 5º ano, era de 91,3%; as taxas de frequência escolar líquida para os anos finais do ensino fundamental (do 6º ao 9º ano) e para o ensino médio eram de 78,3% e de 58,6%, respectivamente. A taxa de conclusão do ensino médio passou de 45,5% para 60,8% entre 2004 e 2014.

Quanto ao nível de ocupação, medido pela relação entre os jovens que estavam trabalhando na semana de referência e o total de jovens, houve ligeira diminuição no período, passando de 58,9%, em 2004, para 57,5%. Nos grupos de 18 a 24 anos 61,0% em 2014 e de 25 a 29 anos 75,6% em 2014.

Observando a distribuição de renda do país, tem-se no Brasil um decréscimo progressivo da desigualdade medida pelo índice de Gini do rendimento das pessoas de 15 anos ou mais de idade. De 0,555 em 2004, chega-se a 0,497 em 2014 Assim como o Gini, o índice de Palma, que mostra diminuição da desigualdade no período analisado. O rendimento concentrado pelas pessoas com 10% maiores rendimentos representava 4,3 vezes o acumulado pelas pessoas com 40% menores rendimentos em 2004 e 3,1 vezes em 2014 – uma redução de 27,9% no período. O índice mostra estagnação desta relação em períodos mais recentes. Em 2004, as pessoas com 40% menores rendimentos se apropriavam de 10,6% do total dos rendimentos recebidos, percentual que alcança 13,1% em 2011 e 13,3% em 2014. É importante mencionar que o rendimento médio e o mediano brasileiro tiveram crescimento real no período, passando de, respectivamente, R\$ 828 para R\$ 1 245 e de R\$ 439 para R\$ 732 entre 2004 e 2014. Trata-se de um crescimento em termos reais de 50,3% para o rendimento médio e de 66,7% para o rendimento mediano, em relação a 2004.

O Brasil melhorou boa parte de seus indicadores nos últimos 10 anos, sendo que programas como o Bolsa família, que visa a transferência de renda para a parcela menos favorecida da população, investimentos na educação, como por exemplo a expansão da educação superior com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) que visa ampliar o acesso e a permanência no ensino superior, o Programa de Aceleração do Crescimento que estabelecia investimentos em infraestrutura, saneamento, habitação, transporte, foram de grande importância para esse progresso socioeconômico que o país teve. O governo através de suas ações tem grande poder frente aos problemas estruturais de seu país, por isso políticas públicas eficientes são um ponto chave de uma administração pública que vise a melhoria na condição de vida de sua população.

## **2.4 Políticas públicas**

As políticas públicas são um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

No âmbito acadêmico, a política pública torna-se objeto de investigação nos EUA em uma perspectiva que não mantém, necessariamente, uma relação com as teorias sobre o papel do Estado. De outro modo, a ênfase encontra-se nos estudos sobre a ação dos governos. Diferentemente da Europa, em que essa área surge como um desdobramento dos trabalhos baseado em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo, sendo este último o principal formulador dessas políticas. O pressuposto que deu origem ao estudo das políticas públicas é que em governos estáveis, o que o governo faz ou deixa de fazer pode ser formulado e analisado cientificamente. É uma forma sistemática de formalizar e explicar as causas que levarão o Estado a optar por uma ação específica.

A teoria da política pública foi formulada de modo progressivo. Romero (1998, apud, Colodeti, 2011), entende que os estudiosos que lidam com essa temática tendem a abordá-la através de determinada perspectiva teórica, por meio de uma “visão de mundo”. O termo política pública em sua perspectiva social pode se referir a coisas bem distintas seguindo a



concepção que se tenha. Antes de publicar a sua teoria em 1957, que enfatiza a limitação racional dos decisores públicos, em 1947, Simon alegava que as tomadas de decisões eram o ponto central da administração pública e que elas deveriam se respaldar na lógica e na psicologia humana da escolha humana. “Nessa obra ele ainda diferencia, segundo o autor as três fases do processo de decisão das organizações administrativa que são: inteligência, escolha e desenho” (Romanini, 2013, p.3). Já Laswell, em 1936, propôs a análise da política pública e, posteriormente, em 1951, junto com o Daniel Lerner, lançou um livro que trazia um conjunto de métodos voltados para a investigação dos processos políticos, voltados para auxiliar a atuação do governo. Ainda nesse estudo o autor aponta que as repercussões do processo de elaboração de uma política pública, no âmbito do governo, se fundamentam nas seguintes etapas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. Os principais autores desse tema se posicionaram de forma crítica em relação ao entendimento anterior e agregaram mais dimensões ao próprio conceito. Isso fez com que essa teoria adquirisse esse cunho multidisciplinar e abrangente.

As políticas públicas, nos dias de hoje, normalmente estão constituídas e organizadas pelos seguintes elementos: planos, programas, ações e atividades. Os planos estabelecem diretrizes, prioridades e objetivos gerais a serem alcançados em períodos relativamente longos. Em seguida, os programas estabelecem os objetivos gerais e específicos focados em determinado tema, público, conjunto institucional ou área geográfica. Já as ações visam o alcance de determinado objetivo estabelecido pelo Programa. Atividades, por sua vez, visam dar concretude à ação.

Ainda segundo Romero (1998, apud, Colodeti, 2011), “as agências estatais exercem um papel fundamental no processo de produção e implementação das políticas públicas em seu caráter social — ainda que reconheça o envolvimento crescente de agências não estatais com e sem fins lucrativos nesse processo”. Pela visão do autor essas políticas estão relacionadas ao serviço público básico, como saúde, educação, transporte, de modo geral a manutenção das condições básicas que impeçam a marginalização social, condições que proporcione ao indivíduo a possibilidade de desfrutar das oportunidades que a sociedade oferece.

As recomendações do Banco Mundial para formulação das políticas sociais têm como respaldo as seguintes proposições, segundo Ugá (2004, p.58)

Já no que diz respeito ao mundo do trabalho, é possível perceber nos relatórios do Banco Mundial que ele passa a estar dividido em dois. De um lado, estão os indivíduos que conseguem atuar no mercado – que seria o mecanismo de funcionamento “mais eficiente” da sociedade – e, de outro, estariam aqueles incapazes

de integrar-se aos mercados – os pobres –, dos quais o Estado deve cuidar, por meio de suas políticas sociais residuais e focalizadas. [...] o Banco Mundial encarrega-se de instruir e recomendar aos países em desenvolvimento estratégias para o enfrentamento dos elevados custos sociais decorrentes das políticas de ajuste [...]. A primeira das estratégias de redução da pobreza (a) tenta identificar políticas que estimulem a criação de novas oportunidades econômicas para que os pobres possam obter rendimentos[...] (b) assim, a segunda estratégia de combate à pobreza proposta pelo relatório do Banco Mundial refere-se à necessidade de o governo prestar serviços sociais – educação e saúde – aos pobres. O documento ressalta a íntima relação da prestação de serviços sociais com a diminuição da pobreza.

Logo, observa-se que as políticas voltadas para aspectos sociais são amplas, sendo necessárias inúmeras medidas que atendam as diferentes faixas da população. Pelo relatório do Banco Mundial, é função do Estado assistir à população que se encontra em situação miserável, seja por políticas de transferência de renda, ou pela oferta de serviços públicos, como educação, saúde, entre outros. Já para as camadas acima da linha de indigência seria necessários programas que estimulem o desenvolvimento da produtividade do indivíduo, para que ele possa trabalhar e auferir renda para a sua sobrevivência, dentro desses programas pode-se citar tanto a oferta de uma especialização técnica pelo governo, como também o microcrédito.

Em uma perspectiva cronológica, essas políticas vão ter destaque após a Segunda Guerra Mundial, com o estabelecimento do Estado de Bem-Estar Social, que se respalda no princípio de que todo ser humano tem direitos básicos como, por exemplo, direito a vida, saúde e a alimentação. Logo, o aspecto assistencial do governo passa a ser uma garantia de cidadania da população.

Como o Estado de bem-estar não se manteve e o sistema capitalista não sustenta a possibilidade do provimento de todos os direitos sociais, fortaleceu-se o estado mínimo, que teve um impacto negativo sobre os direitos da população. Neste meio em que promessas não são cumpridas, surge o Estado Democrático de Direito, que busca a efetivação da Constituição, num caráter mais dinâmico e aberto, visando o pleno desenvolvimento humano (FREIRE Jr, 2005). Logo as políticas públicas são um meio de se amenizar os hiatos causados por esse sistema capitalista excludente e garantir direitos elementares às pessoas.

Nos anos 70, a políticas sociais vão sofrer bruscas mudanças. No cenário econômico mundial, os países centrais passavam por mudanças estruturais, o estado de bem-estar social, o modelo de produção fordista e a influência keynesiana começavam a dar espaço a uma nova estrutura de socioeconômica respaldada nas ideias liberais, o chamado neoliberalismo. Nas décadas de 1970 e 1980, o neoliberalismo se consolidou, partindo dos Estados Unidos com Reagan e da Inglaterra com Thatcher, aos diversos países da Europa e, posteriormente, da América Latina. Essa doutrina se caracteriza por uma flexibilização do mercado e um menor

papel do Estado nele. Segundo Filgueiras; Gonçalves (2009, apud Colodeti, 2011, p.124) “Livre mercado, desregulamentação, abertura, privatização, ‘responsabilidade fiscal liberalização, flexibilização e competitividade passaram a sintetizar o ideário do capital. ” (Colodeti, 2011, p.125). A formulação neoliberal, que em vários aspectos se opõe ao Estado do Bem-estar social, levou a uma nova direção das políticas adotadas, por esse novo Estado que teve seu papel modificado pelo cenário econômico. As questões sociais dessas políticas (proteção social, segurança no trabalho) foram dando espaço as políticas mais centradas em questões monetárias e mercantis. Segundo Nogueira (2009, apus, Colodeti, 2011, p. 125), o “novo léxico intervencionista” [do Estado] e das políticas sociais é composto das seguintes características: “[...] Focalização, privatização, descentralização, empreendedorismo, parcerias público/privados, participação e assistencialismo

No Brasil, essa década é marcada pelo milagre econômico, período de grande crescimento na economia do país, que vai em sentido contrário com o cenário mundial, marcado pela recessão causada pelo primeiro choque do petróleo em 1972. No país, destaca-se ainda o fato de um regime ditatorial, onde a população tinha inúmeras restrições e pouca liberdade. Logo, houve uma expansão das políticas públicas, porém elas foram pautadas em melhorias técnicas e conservadoras. Com isso, houve um crescimento da indústria local, devido aos investimentos do Estado na substituição das importações.

Nos anos 80, as repercussões da crise mundial afetaram a economia brasileira, todo o seu crescimento na década anterior foi realizado com o capital externo. Logo, além de ter essa fonte de financiamento cortada, o país estava imerso em dívidas, advindas do processo de crescimento. Com isso há o início de uma longa crise financeira no Brasil, hiperinflação, desemprego e instabilidade econômica. Vários planos econômicos foram elaborados para conter a crise financeira do país, contudo a economia brasileira só irá estabilizar na década de 90 com o plano real.

No campo social, o país enfrentava uma transição de governos, a pressão dos movimentos populares que buscavam o fim da ditadura e, principalmente, um importante acontecimento que foi a promulgação da constituição de 1988. A pressão dos movimentos populares sobre a Constituinte definiu alguns de seus direcionamentos. Segundo (BEHRING, 2008, p. 142, apud Colodeti, p. 126, 2011).

A Constituinte tornou-se “[...] uma grande arena de disputas e de esperança de mudanças para os trabalhadores brasileiros [...]” Reforma agrária, liberdades democráticas, soberania nacional, direitos sociais, rejeição ao FMI e direitos trabalhistas eram algumas das reivindicações dos movimentos populares. No entanto,

a “Constituição Cidadã”, que avançou nos direitos sociais e políticos, também manteve traços conservadores, como “[...] a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil [...], a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica.”

A Constituição de 1988 foi um dos maiores ganhos na área social do período, garantindo os direitos sociais dos cidadãos, eles são aqueles que têm por objetivo garantir aos indivíduos condições materiais tidas como imprescindíveis para o pleno gozo dos seus direitos, por isso tendem a exigir do Estado uma intervenção na ordem social que assegure os critérios de justiça distributiva, sua finalidade é diminuir as desigualdades sociais.

Já nos anos 90, o Brasil passara a transição e já experimentava o modelo de Estado Democrático, contudo a crise financeira ainda era uma realidade no princípio da década, quando então se deu início a implementação do plano Real, que estabilizou a economia do país. Políticas de cunho neoliberal, já vigente nos países capitalistas de centro desde a década de 70, são formulados para tentar se implantar no Brasil no começo da década, devido as altas taxas de inflação, a crise da instituição pública, o Estado devido ao processo conturbado de democratização, as reformas estruturais desse período, tiveram um cunho neoliberal. Sobre as propostas sociais do governo Collor, Colodeti cita Behring (2008):

Tratou-se [...] de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980. Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros [...], estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 148, apud Colodeti, p. 127, 2011).

Após esse governo, vem o surgimento do plano Real, no período de Fernando Henrique Cardoso, que adotou uma política que buscava a contenção da inflação para se estabilizar a economia, houve uma sobrevalorização do câmbio, uma intensa renegociação das dívidas do país, privatizações de indústrias nacionais e bancos estatais. Essas medidas controlaram a inflação que afligia a economia do país desde da década passada, contudo trouxe junto um grande déficit fiscal.

A abertura comercial iniciada no período Collor, a orientação macroeconômica do período FHC, os ajustes de cunho neoliberal para a reorientação das ações do Estado, do mercado de trabalho e da política social (flexibilização, privatizações de serviços públicos e empresas estatais, queda de investimentos sociais, aumento da informalidade) — essas

situações, em conjunto, geraram um ambiente com altas taxas de desemprego e aumento da pobreza. (Colodeti, p.128, 2011).

Logo, as políticas públicas, principalmente as de caráter social, passaram a ser vistas como um assistencialismo do governo, que causam desequilíbrios, devendo o Estado agir de forma racional, descentralizando essas políticas, diminuindo seu papel nessa realidade. O Estado se “reduziria”, transferindo ao setor privado — e para a chamada sociedade civil — as atividades que poderiam ser controladas pelo mercado e diminuindo sua responsabilidade direta na prestação de serviços, tendo apenas a função de regulador (BEHRING, 2008, apud Colodeti, 2011).

A gestão Lula, de forma concisa, deu sequência aos planos econômicos e sociais propostos pelos governos anteriores. Os interesses pelo capital financeiro, continua sendo o objetivo final do governo, que nessa administração específica direcionou seu foco ao setor de exportação. As políticas sociais no referido governo são, também, de cunho liberal, todavia o Estado teve o papel de dirigir suas ações para as parcelas da população mais pobre. O governo Lula beneficiou os grandes capitalistas do Brasil. Mas, paradoxalmente, foram implementadas inúmeras políticas, consideradas por muitos estudiosos como assistencialistas, o que abrangeu um contingente enorme da população que não tinha acesso a nenhum programa do governo. A inclusão da população vulnerável aos diversos programas assistenciais implantados é notória nessa administração.

A respeito das metas das políticas públicas, que Nogueira (2009, apud Colodeti, 2011) aponta a melhoria e ampliação das condições básicas da vida digna, justa e produtiva. Mas ainda na visão do autor, elas não necessariamente conseguiram promover a emancipação social, do indivíduo. Por outra perspectiva, Neri (2008) diz que política social é aquela que tem como objetivo principal “abrir portas de saída da pobreza”. Considerando a visão de Neri, as políticas têm caráter emancipatório, elas devem permitir que o indivíduo desenvolva a suas potencialidades produtivas, para que através do seu trabalho ele saia da pobreza.

As políticas que buscam a redução da pobreza via mercado tem um cunho individualista, transferindo para o indivíduo a responsabilidade do êxito ou do fracasso do programa. Elas se respaldam na doutrina neoliberal, que defende o Estado mínimo na economia, com isso o estado tem um papel menor nas causas dos problemas sociais. Além disso, políticas que seguem essa linha têm o foco na redução da pobreza monetária, promovendo apenas o aumento da renda, sem considerar todo o arcabouço social que fez com que a pessoa chegasse a essa condição menos favorecida, seria uma medida corretiva, pois você soluciona o problema da falta de recurso, contudo as causas dessa escassez continuam operando. O microcrédito, seria uma

dessas medidas corretivas, ela promove a inclusão produtiva dos mais pobres no mercado, contudo ele tem um efeito pequeno nas causas sociais, como por exemplo a desigualdade social. Ele é uma das estratégias da política de redução da pobreza do Brasil, o seu primeiro projeto, o UNO, foi implementada sem o auxílio governamental na década de 70. Contudo, nos anos 90 após a estabilização econômica, inúmeros projetos utilizando essa tecnologia foram implantadas, com o a participação do governo, como por exemplo, o Crediamigo, Agroamigo, Banco do povo, entre outros.

## Capítulo 3 - Microcrédito como instrumento de combate à pobreza

### 3.1 A teoria pró-microcrédito

O microcrédito é considerado uma política social, que gera renda e emprego à população mais vulnerável, que se encontra à margem do sistema financeiro tradicional, o que ao longo do tempo irá culminar em uma ascensão monetária e de classe destas pessoas. Para Yunus (2010, p. 263), “a pobreza não foi criada pelos pobres, mas pelo modo como a sociedade se estruturou e devido ao modo como as políticas foram implantadas”. Ainda com base na visão deste autor, a assistência que o Estado oferece à população menos favorecida, devido a todo processo burocrático e à corrupção contida na estrutura dos governos, é falha e não consegue abranger boa parte da população em estado vulnerável. Sendo assim, é necessário buscar meios para suprir essas lacunas deixadas pela má administração pública, como por exemplo buscar soluções através do mercado, sem a necessidade de se ter a intervenção estatal. Segundo Yunus (2010, p.261) “a economia de mercado libera o indivíduo e lhe permite fazer escolhas pessoais. O único inconveniente é que ela favorece os poderosos. Mas eu achava que os pobres deviam tirar proveito do sistema para melhorar sua sorte”. A diminuição da pobreza através do mercado só seria possível se houvesse uma reorientação dos objetivos das empresas no mercado, sendo incorporados a eles os objetivos sociais. Yunus diz (2010, p. 262):

O Grameen é um banco privado de auto-assistência, e quando seus membros ganham dinheiro investem em bombas de água, em sanitários, novas habitações, escolas e serviços de saúde. Há um outro modo de chegar ao mesmo resultado: deixar as empresas terem lucros que em seguida são taxados pelo governo e vão permitir construir escolas, hospitais, etc.. Mas na prática as coisas não funcionam bem assim. Os impostos cobrados beneficiam primeiro a burocracia que os recolhe, e sobra pouco ou quase nada para os pobres. Além disso, como não é motivada pelo lucro, a burocracia não tem nenhuma razão para aumentar a eficiência.

As empresas precisam obter lucratividade em suas atividades, seja para se manterem no mercado, para realizarem investimentos, para se expandirem, melhorar as suas dependências ou se prevenirem de emergências futuras. Mas nada impede que uma empresa com moldes privados, que busque o lucro, a eficiência e ser autossustentável, seja voltada para atender as necessidades das pessoas pobres, que busque solucionar um problema social. De fato, no mercado atual, predominam os grandes empreendedores gananciosos que são estimulados apenas pela obtenção de um retorno cada vez maior, sem colocar em pauta o que essa conduta

produz dentro da sociedade. Pois para se ter um lucro maior deve-se ou aumentar o preço do produto, o que leva a uma redução da competitividade da empresa no mercado, ou diminuir os custos de produção. Esse custo de se produzir menor poderá refletir diretamente no trabalhador, seja pelo não cumprimento dos direitos trabalhistas, como salários defasados, jornada de trabalho extensiva, ou pela precarização das condições de trabalho, como ambiente de serviço inadequado e falta de equipamentos para os funcionários. Essas irregularidades provenientes desse tipo gestão, irão ter um impacto negativo nas possibilidades de ascensão da população carente, pois retomando o princípio da pobreza discutida pelo Amartya Sen, a pobreza se dá pela privação das liberdades dos indivíduos, entendendo-se como liberdades a sua capacidade de escolha. Mesmo que o mercado seja um espaço que forneça uma maior autonomia e acesso a todos, a inserção do indivíduo no mercado não garante condições de trabalho adequadas e oportunidades de ascensão social. Assim, a privação das oportunidades pessoais fomenta a pobreza.

De outro ponto de vista, se as empresas possuem uma consciência social, ao invés de estimular a pobreza, elas irão combatê-la, garantir os direitos dos trabalhadores, valorizar o profissional, garantir o acesso e estimular as oportunidades de qualificação, o que configura meios de elevar o padrão de vida das pessoas e, por conseguinte, reflete em uma melhora social. Além disso, os negócios sociais ou empresas que buscam objetivos sociais podem ser considerados uma solução alternativa para atender à população menos favorecida e formular uma política social efetiva. Como as instituições de microfinanças, que oferecem, além do microcrédito, serviços bancários à população que não consegue ter acesso ao sistema financeiro formal, elas oferecem um serviço que promove o desenvolvimento socioeconômico da região em que está inserida. E grande parte delas são autossustentáveis economicamente e geram lucros, um exemplo real seria o banco Grameen.

O microcrédito é um meio de combate à pobreza que pode ser feito tanto por vias públicas, em programas feitos e executado pelo Estado ou por parceria público/privado, como também por iniciativa privada. Essa diversidade de formas de organização de acesso ao microcrédito democratiza o acesso ao mercado financeiro, princípio elementar dos programas de microcrédito. Segundo (Zouain; Barone, 2007, apud Colodeti, 2011, p.26), o microcrédito faz parte de uma filosofia diferente, onde ele é visto como um direito, pois o acesso a ele leva ao desenvolvimento do indivíduo e de sua unidade produtiva. Uma vez que as pessoas possuem capacidades produtivas, a falta de capital e de acesso ao sistema financeiro tradicional, dificulta o desenvolvimento dessas atividades, pois todo empreendimento gera um custo, sendo necessário investimentos constantes para que ele possa se estabelecer no mercado.



Existem várias interpretações para a função do microcrédito e de fato ele traz benefícios para o setor público, e também para o privado, pois respectivamente ele pode ser visto tanto como uma política de redução da pobreza, quanto como uma tecnologia nova que gera lucro para as instituições financeiras. Para (Neri; Buchman; Harris, 2007, p.13) têm- se

O microcrédito, na verdade, pode ser encarado, em uma de suas dimensões, como uma política pública realizada através do espírito privado, e seu sucesso se deve principalmente ao fato de se alicerçar sobre mecanismos de incentivos, o que permite que atinjam resultados eficientes. Com isso, instituições privadas maximizadoras de lucro se beneficiam, ao ampliar seu portfólio em direção a novos clientes antes considerados não atraentes, ao mesmo tempo em que contribuem no combate à pobreza, através do fornecimento de serviços financeiros a pessoas de baixa renda, antes à margem do sistema financeiro.

A metodologia do microcrédito pode ser interpretada à luz de diferentes correntes de pensamento. De uma perspectiva pautada na assistência estatal, ela estimula a cooperação entre as pessoas da comunidade, tem um foco nas mulheres, que geralmente se encontram em situação de desvantagem no mercado, e nas pessoas menos favorecidas. Por outro lado, ela é baseada na ideia de redução da pobreza através do incentivo ao trabalho do indivíduo, sem o auxílio constante do governo, através do mercado e das capacidades produtivas das pessoas.

Uma vez que um programa de microcrédito seja implantado de forma eficiente e se estabeleça no mercado, há uma melhora significativa na vida das pessoas da região em que ele está atuando. Segundo (Neri; Buchman; Harris, 2007, p.13), “o microcrédito age tentando promover uma espécie de choque de capitalismo nos pobres, permitindo aos que não possuem disponibilidade de crédito e serviços financeiros acesso a capital produtivo”. Esse capital obtido quando juntado com a confiança e a capacidade produtiva da pessoa pobre, leva ela a fazer investimento para que ela consiga através de seu trabalho sair da situação vulnerável em que vive. Ainda segundo (Neri, 2008), um dos objetivos de longo prazo fundamental das políticas sociais é abrir portas de saída da pobreza, permitindo que os indivíduos realizem seu potencial produtivo.

Já para Barone, a importância das microfinanças está na ação em conjunto com outras políticas para promoção do desenvolvimento sustentável. Barone (2002, p.07) traz

Faz-se necessário, pois, investir na indústria de microfinanças como um todo, apoiando o seu crescimento e fortalecimento para que se possa ampliar o acesso ao crédito por parte de milhões de microempreendedores no País. Cabe ao Estado, não só atuar em parceria para apoiar ações da sociedade civil nas áreas de capacitação, tecnologia e informação, mas sobretudo apoiar ações da sociedade civil focalizadas

de construções de Centros de Referência de Microcrédito em regiões compostas por municípios de pequeno porte onde estão sendo induzidos processos de DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável- e onde o capital financeiro privado dificilmente chegará. Cabe ao Estado ou a organismos de parceria, como o Conselho de Comunidade, tornar a iniciativa na proposição de mudanças legais que favoreçam o fortalecimento e a expansão de oferta de microcrédito no país.

Essa perspectiva se dá com base em dados, que afirmam que no Brasil as micro e pequenas empresas representam uma porcentagem significativa do mercado e PIB brasileiro, cerca de 27% do PIB nacional, dado referente ao ano de 2011 segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Com isso, políticas públicas que promovam o financiamento e desenvolvimento dessas empresas estimulam a economia local e conseqüentemente levam a uma melhora na qualidade de vida das pessoas. Um ponto relevante que o autor levanta é que esses programas devem ser implantados em comunidades carentes, em que há necessidade de melhorar os índices sociais e econômicos. Segundo Barone (2002, p.09)

No entanto, ao meu ver, o tema chave a ser considerado é o seguinte: o microcrédito representa um insumo fundamental para o sucesso dos processos integrados e sustentáveis de desenvolvimento local e, portanto, a ausência de organizações microfinanceiras nas regiões menos desenvolvidas pode inviabilizar a atual estratégia federal de promoção do desenvolvimento por meio de processos de DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável). Em contrapartida, o microcrédito tem muito mais chances de dar certo em ambientes onde já exista um estoque suficiente de capital social, como as localidades em processos de DLIS que é fundamentalmente, é isso o que se deve ser considerado do ponto de vista da utilização do microcrédito como componente de uma estratégia de desenvolvimento social.

As chances do microcrédito se estabelecer em uma região que já possua empresas atuando, capital para investir, que esteja em uma região comercial onde circulem um maior fluxo de pessoas, são bem maiores do que implantá-lo em uma comunidade ou em regiões que apresentam mazelas sociais. Por isso, Barone evidencia a necessidade de se estabelecer sobre qual aspecto o programa de microcrédito será pautado, sobre uma perspectiva privada que vise um maior lucro para a instituição financeira que está oferecendo o serviço ou sob um ponto de vista social, onde atua-se junto às pessoas pobres que tenham capacidade produtivas para inseri-las no mercado, agindo como promotor de crescimento e desenvolvimento socioeconômico.

O microcrédito é considerado uma política social estrutural, uma vez que ele visa aumentar os rendimentos dos indivíduos, e difere dos programas de transferência de renda que o governo promove (por exemplo, o Bolsa Família). Estes são, segundo Neri (2008), políticas compensatórias que visam atender a parcela da população que está abaixo da linha de

indigência. Seria uma renda de sobrevivência que não possibilitaria as pessoas ter rendimento fruto dessa renda, o que se caracteriza como uma política de alívio da pobreza. Já os programas de microfinanças são baseados em oferta de ativos, que buscam possibilitar as pessoas investirem em suas habilidades produtivas e sua inclusão no mercado competitivo. Sobre essa política podemos destacar segundo (Neri, 2008, apud Colodeti, 2011, p.139)

Tal política possibilita a expansão do bem-estar dos pobres, pois possuir ativos diversos implica utilidades diversas no mercado. Que quanto mais ativos diversos implica utilidades diversas no mercado; que quanto mais ativos diversos implica maior será a capacidade de obtenção de renda desses indivíduos; e que tal tipo de política melhora as habilidades dos indivíduos pobres para lidarem com flutuações de renda.

Por essa perspectiva, o público alvo dessas políticas são as pessoas carentes que já desenvolvam alguma habilidade produtiva. O objetivo é promover a inclusão delas no mercado, onde elas desempenhariam o papel dos consumidores e empreendedores. Outro ponto dessa linha de raciocínio é que a pobreza se respalda sobre dois aspectos: a questão monetária e individual, sendo ela caracterizada ou pela incapacidade produtiva do indivíduo, ou pela falta de capital nas mãos das pessoas, o que impossibilitaria a seu acesso ao mercado. Outro lado, é a redução do papel do Estado nessas políticas, sendo colocado junto ao mercado as soluções dos problemas sociais, inclusive a pobreza. Segundo Colodeti (2011, p.140), “a atuação do mercado por sua vez, é tida pelo Banco Mundial como oportunidade de obtenção de renda, pois, para essa instituição, a pobreza em última análise acaba sendo interpretada como fruto da insuficiência de renda ou consumo”. Ainda por essa ótica, se faz necessário um programa do governo para atender diretamente as pessoas extremamente pobres e uma vez transpassada a linha de indigência, deve se utilizar as microfinanças para que elas possam se desenvolver através de seu próprio esforço. Seguindo essa perspectiva, o indivíduo irá pagar pelo custo do auxílio, tendo em vista que pagará pelo crédito recebido, e provavelmente gerará um lucro para a instituição que o está financiando.

Outro ponto evidente é o cunho capitalista dessa política e sua alavanca na criação de oportunidades. Explicitado no esquema a seguir:

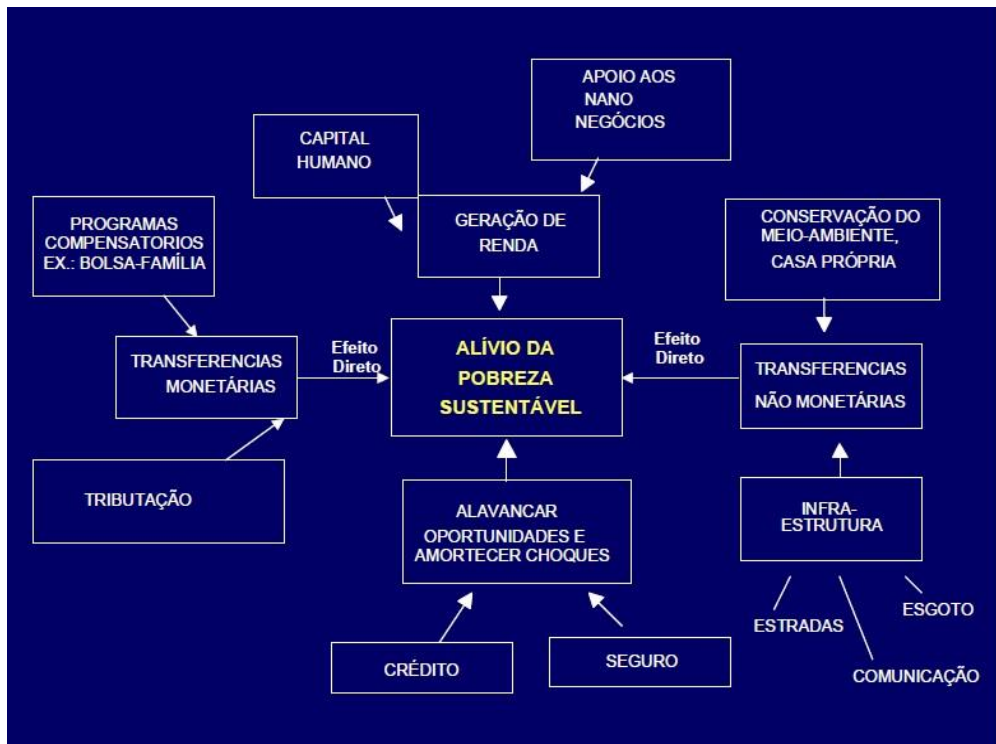


Fig.1 Neri (2007).

Ainda segundo Neri (2007, p. 198)

As políticas sustentáveis canalizadas através de transferências de recursos exercem três efeitos sobre o bem-estar dos pobres. Primeiramente, o efeito direto, pois os indivíduos extraem utilidade de alguns ativos. Isso implica, em expandir as medidas usadas de bem-estar social com a posse de recursos diversos. O segundo efeito é que níveis mais altos de ativos aumentam a capacidade de geração de renda dos pobres (educação, apoio nanoempresarial). O último efeito é o de melhorar a habilidade dos pobres em lidar com flutuações de renda. O papel de suavização do consumo assumido pelos recursos depende de quanto são desenvolvidos os diversos segmentos do mercado financeiro (ativos, créditos e seguros) que permitem amortecer choques e alavancar oportunidades.

Políticas que se baseiam em transferência de ativos trabalham na melhoria dos serviços financeiros para que eles tenham uma maior abrangência na sociedade, podendo atender a população em situação mais vulnerável, dando a ela o que Neri vai chamar de “choque do capitalismo”, que se dá por meio da inserção das pessoas no mercado proporcionando assistência e capital. Com isso, através do seu trabalho as pessoas criariam portas de saída da pobreza. Tendo assim um impacto maior do que apenas transferir renda aos indivíduos, sendo o microcrédito, nessa visão, um promotor do desenvolvimento profissional e pessoal do beneficiário, o que justificaria o seu efeito duradouro.

Outro ponto importante é a redução do papel do Estado nas soluções das questões sociais. Nas políticas sociais que usam o microcrédito, essa situação ocorre, uma vez que se busca a saída da pobreza através do mercado e pela oferta de ativo. Se a conjuntura atual da economia está baseada na doutrina neoliberal, que defende o Estado mínimo na economia, logo a ação dos governos dentro dessas políticas é mínima. Outro ponto que descentraliza a ação do Estado nesses programas é o seu caráter individualista. A pessoa ao se inserir no mercado criará caminhos para sair da situação degradante em que se encontra e além disso pagará o valor atualizado, pelos juros, por essa ajuda social, tendo em vista que a pessoa adquiriu um empréstimo para investir em sua produção e terá que pagar por ele, dando um retorno maior ao seu credor, logo essas políticas têm um baixo custo social.

### **3.2 A pobreza abordada pelo Microcrédito**

O microcrédito trabalha com a ideia de emancipação individual, que pode ser entendida como a saída da pobreza por intermédio do trabalho do próprio indivíduo, que estaria relacionada à geração de capacidades. Com isso a metodologia desse tipo de crédito é coerente com a definição de pobreza proposta por Sen (2001), onde tem-se a busca pela liberdade substantiva – entendida como oportunidade real que temos para fazer ou alcançar aquilo que valorizamos. Logo, para promover o desenvolvimento econômico a partir dessa questão, tem-se a necessidade de haver meios para a criação e manutenção dessa liberdade, sendo o mercado, principalmente a área das microfinanças, um dos caminhos para se alcançar os objetivos desse desenvolvimento. Embora em alguns casos seja necessária a criação de uma regulamentação do mercado, para que se tenha uma distribuição de renda mais igualitária, com uma distorção um pouco menor, entre os extremos de ricos e pobres. O mecanismo do mercado para a manutenção da liberdade do indivíduo é crucial, uma vez que é através dele que o indivíduo estabelece seu direito de comprar, vender e trocar mercadorias e além disso, é através do mercado que se têm as oportunidades econômicas, que afetam diretamente o poder de escolha das pessoas. Esse argumento é apresentado por Sen (2000, p.55, apud, Colodeti, 2011, p.29) da seguinte forma:

As facilidades econômicas, uma das liberdades instrumentais, são necessárias ao pleno desenvolvimento e expansão da liberdade substantiva do indivíduo. Através das facilidades econômicas é que estipula a forma de se utilizar os recursos econômicos disponíveis, podendo ele ser direcionado ao consumo, troca ou produção.

Em acordo com estes argumentos, as premissas do microcrédito enfatizam a sua relevância no combate à pobreza, uma vez que ele visa democratizar o acesso a serviços financeiros para que as pessoas menos favorecidas possam se desenvolver economicamente, sendo esse processo uma ferramenta de aumento das liberdades instrumentais e fundamental para a geração de oportunidades e do desenvolvimento do indivíduo. Quando a pessoa possui o benefício do microcrédito ela tem a oportunidade de desenvolver suas habilidades produtivas, podendo assim se libertar da condição de pobreza e ter uma maior capacidade de escolha.

Por outro lado, embora a toda a explanação supracitada que pontua a importância do microcrédito para a manutenção das liberdades do indivíduo, em sua essência, o objetivo final é promover o aumento de renda das pessoas carentes, por isso ele tem pouco efeito nas causas sociais da pobreza. Logo, esse tipo de política terá maior impacto sobre a pobreza absoluta que está ligada diretamente as questões monetárias. Através da pobreza absoluta é que se tem a linha de indigência, ou que se propõe um padrão de consumo mínimo para identificar a pessoa como pobre ou não, o microcrédito trabalha com foco em gerar renda e fazer que com que as pessoas menos favorecidas saiam da condição vulnerável em que se encontram, mas de forma sustentável e prolongada, transferindo para as pessoas a responsabilidade de fazer com que o programa tenha êxito. Pois, segundo Neri (2007, p. 211), “o microcrédito é uma política estrutural, logo segue a metáfora de que ele dá a vara de pescar e não o peixe. É uma política que promove a oportunidade e não a caridade”. Tendo um cunho mais individualista, ele dá assistência e proporciona meios para que a pessoa possa sair da condição de pobreza, em contrapartida a pessoa tem que desenvolver as suas capacidades produtivas para conseguir ter um bom resultado.

Considerando o efeito do microcrédito sobre as causas da pobreza, Neri (2007, p.207) traz:

Se o Brasil quiser atacar a inércia da sua desigualdade terá de intensificar a redistribuição de riqueza através de educação de qualidade e da distribuição fundiária rural e urbano. É essencial ressuscitar ao capital dos pobres através de políticas de regularização fundiária, assim como a implementação de políticas de serviços no apoio a acumulação de capital do produtor nanico, pobre e informal. São necessárias ainda políticas inteligentes que façam fluxos de renda e estoques de riqueza dos pobres caminharem na mesma direção, como o bolsa-família.

Ainda sob a perspectiva de Neri, disponibilizar capital às pessoas carentes é um dos componentes que permitem a redistribuição da riqueza dentro da elaboração de uma política

social, agindo assim contra as falhas sociais que causam a pobreza. Contudo, percebe-se que o autor entende que o microcrédito, mesmo sendo considerado uma política de cunho estrutural, é apenas uma ação que complementa a política pública, sendo necessária mais iniciativas para se ter um impacto real e duradouro na redução da pobreza.

Ainda considerando as características do microcrédito como política social, há uma argumentação favorável de autores a essa modalidade de crédito, enfatizando a ideia de que o microcrédito seja uma política estrutural que irá combater a pobreza através da criação de oportunidades às pessoas carentes e que isso irá refletir na sociedade como uma melhoria nas condições de vida do núcleo familiar como um todo, combatendo assim a pobreza sob diversos aspectos. Nesse sentido, o ponto central do microcrédito é a redução da pobreza absoluta, é transpor a pessoa a um padrão de vida superior, com uma maior renda. Outro fato que favorece o foco na questão monetária é o combate à pobreza via mercado financeiro que é ligado diretamente ao capital, além disso a pessoa adquire o comprometimento de pagar por esse recurso que ela está recebendo, toda essa estrutura financeira que se forma mostra que a pobreza que terá maior sensibilidade a esses programas é a pobreza absoluta. O êxito destes programas é notório, eles promovem o desenvolvimento pessoal e profissional do beneficiário, tem baixo custo, podem ser autossustentáveis, há a possibilidade de gerar lucro e sua duração tem um prazo mais longo. Estes são bons argumentos que evidenciam o impacto positivo de tais políticas. Contudo, é necessário observar os seus impactos negativos para a sociedade, podendo citar o aumento do setor informal, a sua pouca eficácia no combate à desigualdade social, o que serão abordados nos próximos tópicos.

### **3.3 Microcrédito e informalidade**

Os anos de 1940 marcam o começo da regulação do mercado de trabalho no Brasil, sendo instituído nessa época o salário mínimo e as normas que iriam regulamentar toda as relações de trabalho do segmento industrial (Consolidação das Leis Trabalhistas, CLT).

As análises do mercado brasileiro a partir dos anos 60 e 70, começam a desviar o foco do desemprego e passam a colocar em evidência o mercado informal, que acompanhou todo o processo de industrialização do país, de 1930-80. Nos anos 80, o país passava por uma grande crise econômica, depois de um período de crescimento intenso, o milagre econômico, após a política adotada pelos Estados Unidos em 1979, interromperam o fluxo de capital externo do

país que havia possibilitado esse crescimento acelerado nos anos 70. Segundo Dedecca, (2005, p. 102)

A crise dos anos 80 provocou uma queda aproximada de 25% na Produção Industrial acompanhada por uma redução semelhante do nível de emprego industrial. Foi uma novidade para o país a ocorrência de um desemprego em massa oriundo da Indústria de Transformação. Nos anos de 1981 e 1982, o desemprego transformou-se em uma nova realidade para o país, chegando a atingir mais de 20% da População Economicamente Ativa da Grande São Paulo.

A extensão do desemprego desse período pôde ser observada em todo território nacional. Contudo, regiões mais industrializadas sofreram um maior impacto dessa crise, a maior parte de desempregados eram oriundos das grandes empresas industriais, pois elas possuíam um maior número de postos de trabalho com regulação social. O crescimento do desemprego foi acompanhado pelo aumento do trabalho informal. Já a década de 90, por mais que tenha significado para a economia uma boa melhora, visto a estabilidade financeira obtida nessa época, para o mercado de trabalho houve pouca evolução, caracterizando um momento praticamente de estagnação, mantendo ainda o elevado o índice de desemprego, o aumento da desigualdade, podendo-se considerar que foram poucos os avanços do período.

O setor informal é definido como todo o trabalho realizado sem registro, à margem da regulamentação, sendo indefinida a sua forma de atuação. A metodologia do microcrédito se respalda no setor informal para promover o combate à pobreza, pois ela disponibiliza recursos para as pessoas carentes investirem em seus empreendimentos, que na maioria dos casos são informais, e através desse mercado alcançar a emancipação do indivíduo. O microcrédito se fundamenta em um aspecto positivo do mercado informal que está ligado ao empreendedorismo, a geração de renda para as pessoas, nas possibilidades de ascensão de seus trabalhadores. Contudo a economia informal também tem seu lado negativo, que é difícil de ser mensurado, visto que uma das características desse setor é a imprecisão na sua delimitação e de seu funcionamento. Segundo Cacciamali (2000, p.153)

O tema da economia informal vem tendo um destaque expressivo na mídia e na literatura especializada neste final de século. Essa denominação, entretanto, pode representar fenômenos muito distintos, como por exemplo: evasão e sonegação fiscais; terceirização; microempresas, comércio de rua ou ambulante; contratação ilegal de trabalhadores assalariados nativos ou migrantes; trabalho temporário; trabalho em domicílio, etc. Essa compreensão díspar, contudo, representa um denominador comum no imaginário e na comunicação entre as pessoas: são atividades, trabalhos e rendas realizadas desconsiderando regras expressas em lei ou em procedimentos usuais.



Logo, as diferentes visões sobre a informalidade irão refletir sobre a sua utilização como uma via para se absorver o excesso da demanda de mão de obra do mercado. Esse excedente se forma devido às mudanças que ocorrem nas políticas sociais e nas estruturas econômicas, que são normais de ocorrer devido ao cenário mundial e nacional em que elas se encontra (podendo citar os processos de industrialização), isso também evidencia a dificuldade que as organizações têm de se adaptar a essa conjuntura por meio de procedimentos padrão, ou com regras legais, ou seja, por intermédio do mercado formal. Desse modo a versatilidade do setor informal, pois se por um lado ele ajuda a direcionar o excedente de mão de obra, ajuda a pessoa a constituir uma renda, e são aparatos para programas sociais de geração de renda e emprego. Por outro lado, devido à falta de fiscalização e de regulamentação desse setor, as incertezas desse segmento fazem com que ele possua um ambiente extremamente competitivo, o que pode levar a uma elevação nas desigualdades sociais.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1972, apud Cacciamali, 2000, p.155), através de estudos formalizou uma definição sobre esse segmento, ele irá pontuar algumas características desse setor

O termo “setor informal” origina-se e difunde-se por meio de inúmeros estudos realizados no âmbito desse programa, sendo sua apreensão circunscrita pelo conjunto de características expostas a seguir: (a) propriedade familiar do empreendimento; (b) origem e aporte próprio dos recursos; (c) pequena escala de produção; (d) facilidade de ingresso; (e) uso intensivo do fator trabalho e de tecnologia adaptada; (f) aquisição das qualificações profissionais à parte do sistema escolar de ensino; e (g) participação em mercados competitivos e não regulamentados pelo Estado.

Ainda traçando uma definição do setor informal Cacciamali (2000, p .155) irá complementar esse conceito:

O ponto de partida para delimitar o setor informal, portanto, são as unidades econômicas, orientadas para o mercado, com as distinções acima mencionadas, entre as quais sobressai o fato de o detentor do negócio exercer simultaneamente as funções de patrão e empregado e de não existir separação entre as atividades de gestão e de produção.

Essas definições têm um cunho estrutural descrevendo por meio das informações que se têm acesso o funcionamento e as características desse setor. Já por um aspecto dualista o setor informal se dá pelo excedente do setor formal, sendo ele caracterizado pela baixa tecnologia e

produção, salários irregulares e falta de capital para investimento. O que faz com que ele não bata de frente com o mercado regulado que possui grandes empresas com alta tecnologia, salários e jornadas de trabalho regulamentados. Em contrapartida a essa ótica Dedecca e Baltar (1997, apud Colodeti, 2011, p. 99)

O PREALC destacou o setor informal em contraposição ao formal, este sendo composto por uma “[...] organização produtiva claramente capitalista [...]” e aquele agregando uma “[...] multiplicidade de formas de organização produtiva [...]” com baixa organização produtiva e do negócio. De forma geral, com o aprofundamento dos estudos sobre o setor informal pela OIT e o PREALC, temos, de um lado, o problema da relação entre absorção/crescimento da força de trabalho “sobrante” e, de outro, a heterogeneidade do mercado de trabalho. Outro aspecto geral desses estudos é a caracterização do setor informal pelo tipo de organização da produção e pela forma de inserção do trabalhador nesse setor. Por fim, cabe apontar o que é considerado como subordinação do setor informal ao setor formal.

A subordinação do setor informal ao formal, não é caracterizado como exploração, ele deve ser entendido como uma movimentação/ sentido, veja o mercado informal tem que escoar a sua produção, ela geralmente irá atender as demandas das empresas maiores, que estão inseridas na economia regulada. Portanto se as grandes empresas entram em um período de recessão ou se elas decidem expandir a produção o setor informal irá acompanhar esse movimento, visto que eles contribuem com essa produção maior.

O microcrédito utiliza o setor informal, uma vez que ele oferece capital aos microempreendedores para que eles possam investir em suas produções, e assim poderem se emancipar. Contudo o setor informal apresenta características como alto nível de insolvência, falta de regulamentação, alta competitividade, que podem prejudicar o desenvolvimento dos empreendimentos, colocando em questão o efeito da política do microcrédito sobre a pobreza. Sobre isso Colodeti (2011, p. 153) diz

Por outro lado, o possível ganho monetário adicional, graças ao microcrédito, não está garantido no longo prazo, pois parte considerável dos tomadores constitui-se de trabalhadores informais, em condições de trabalho frequentemente precárias, sobretudo no que se refere aos direitos trabalhistas que permeiam as relações formais de emprego. Esses trabalhadores informais, inseridos como “empreendedores” na dinâmica competitiva do mercado, estarão sempre à mercê de eventuais desequilíbrios e crises. Isso significa a possibilidade de ganhos maiores, em certos momentos, mas também a da falência do negócio, em outras situações.

Uma das características da informalidade é falta de recursos para realizar investimentos, dessa forma a metodologia do microcrédito vai de encontro com essa falha, sendo ela uma

possível solução. Outro ponto supracitado é o tempo que as pequenas sobrevivem no mercado. Segundo o Sebrae, apenas 76% das micro e pequenas empresas sobrevivem aos dois primeiros anos, devido à precariedade em que esse mercado se forma, as empresas ficam muito susceptíveis às crises e oscilações do mercado, geralmente esses são empreendimentos pequenos em que o próprio dono é também funcionário, muito provável também que a família trabalhe no negócio, logo se não houver uma boa gestão e uma boa estrutura administrativa, as finanças do empreendimento se fundem com as dívidas pessoais, o que prejudica a empresa podendo culminar até em sua falência.

Neste ponto o microcrédito tem um impacto positivo, pois boa parte dessas insolvências se dão pela falta de recursos e de direcionamento. O microcrédito produtivo e orientado além de oferecer recursos, disponibiliza assistência técnica financeira, o que irá ajudar o pequeno empreendedor a se manter no mercado. O microcrédito e a informalidade se beneficiam de forma mútua, pois, essa modalidade financeira se fundamenta nesse mercado para alcançar seus objetivos sociais e auferir lucros. Já o mercado é beneficiado por esse serviço, pois ele resolve algumas falhas desse setor, o fortalecendo como um todo. Contudo, por mais que as microfinanças ajudem a melhorar o setor informal, não é capaz de extinguir todos os impactos negativos que ele produz, permanecendo ainda a falta de informação sobre salários, jornadas de trabalho, a falta das seguridades sociais, que o trabalhador conquistou ao longo do tempo, entre outros problemas oriundos da falta de regulamentação.

### **3.4 Microcrédito e o combate à pobreza**

A redução da pobreza é um dos objetivos principais dos planos de desenvolvimento econômico. Logo, há muitos estudos sobre o tema, muitas tentativas de solucionar o problema da pobreza e muito debate tanto no âmbito teórico, quanto prático e político. A discussão abrange a mensuração, as definições e as estratégias para combater a pobreza. Além disso, há diferentes abordagens sobre o tema e diversos conceitos da pobreza, segundo Kraychete (2005, p.137, apud, Miguel, 2010, p. 08)

Para os indivíduos que vivem em estado de pobreza absoluta, são prescritos programas especiais – distribuição de alimentos, programas de bolsas para fins diversos, entre outros - que os ajudem a ultrapassar esta fronteira. Já para os pobres que conseguiram vencer a linha de indigência, as recomendações recaem sobre a distribuição de ativos aliada ao funcionamento do mercado. Para atender a estes, cabe aos governos nacionais traçar políticas que visem ao ingresso dos pobres nos

mercados de terras e de crédito, ativos estes capazes de capitalizar os indivíduos, levando-os a romper as fronteiras da pobreza.

As políticas de transferência de renda e de ativos são formas que o governo tem de amenizar essa condição menos favorecidas das pessoas. O microcrédito atua como uma transferência de ativos, onde por intermédio dele as pessoas irão possuir recursos para desenvolverem alguma atividade produtiva e assim poderão auferir uma renda advinda do seu trabalho. Essa estratégia, todavia, tem que manter o foco na sustentabilidade das operações, por isso a definição de seu público alvo é algo que é colocado em questão quando se propõe que este mecanismo seja um instrumento que vai atuar na diminuição da pobreza, pois uma elevação no volume microcrédito, ou a expansão da sua carteira, pode direcionar esse benefício à parcela da população que se encontra fora da faixa da pobreza.

Ainda sobre essa questão de diferenciação entre as políticas adotadas com os pobres e os mais pobres ainda, Ugá (2004, apud, Miguel, 2010, p. 09) argumenta:

Na concepção desse organismo, o Banco Mundial, Estado deve assistir o pobre incapaz de competir na busca pela sua sobrevivência, vítima do seu próprio fracasso individual. Não sendo preocupação estatal, os indivíduos que conseguem competir em busca do seu sustento, as políticas sociais devem ser direcionadas para os pobres.

Dessa forma, há uma delimitação do público alvo entre os considerados pobres, sendo que apenas os que estão acima da zona de indigência teriam acesso aos programas que buscam a inclusão econômica por meio do mercado de capitais.

Outro ponto importante é o impacto das microfinanças nas causas da pobreza. A falta ou a má qualidade de serviços públicos (educação, saúde, transporte) são fatores que influenciam a expansão da pobreza e, a falta de um serviço bancário que atenda essa parte da população também pode ser considerado um desses fatores que dificultaria o desenvolvimento econômico das pessoas de baixa renda.

No Brasil, uma das causas principais da pobreza é a desigualdade social, considerando seu caráter histórico Souza, (2009, p. 42) traz:

No mundo moderno, cuja legitimidade é baseada na liberdade e igualdade de seus membros, o poder não se manifesta abertamente como no passado. No passado, o pertencimento à família certa e à classe social certa dava a garantia, aceita como tal pelos dominados, de que os privilégios eram “justos” porque espelhavam a “superioridade natural” dos bem-nascidos. No mundo moderno, os privilégios continuam a ser transmitidos por herança familiar e de classe, como veremos adiante,

mas sua aceitação depende de que os mesmos “apareçam”, agora, não como atributo de sangue, de herança, de algo fortuito, portanto, mas como produto “natural” do “talento” especial, como “mérito” do indivíduo privilegiado. Existiria, no mundo moderno, uma “igualdade de oportunidades” que seria a forma de conciliar as demandas de igualdade e liberdade. Os privilégios que resultam disso não seriam “desigualdades fortuitas”, como no passado com a dominância do status de sangue, mas “desigualdades justas” porque decorrentes do esforço e desempenho diferencial do indivíduo

No passado, essa diferenciação se dava pela classe social a que se pertencia, hoje supostamente essa desigualdade é apontada como fruto das capacidades do próprio indivíduo. Segundo essa ótica, que se respalda na meritocracia, o indivíduo só permanece em situação vulnerável devido a sua falta de produtividade, pelo o seu não esforço em tentar melhorar a sua condição de vida. Na teoria, a igualdade e liberdade são os princípios que fundamentam a meritocracia, ela considera, mesmo que na prática essa premissa seja equivocada, que os indivíduos nascem iguais e possuem igualdade de oportunidades, sendo mérito dele o seu sucesso ou o fracasso. Souza (2009, p.42) diz:

O que assegura, portanto, a “justiça” e a legitimidade do privilégio moderno é o fato de que ele seja percebido como conquista e esforço individual. Nesse sentido, podemos falar que a ideologia principal do mundo moderno é a “meritocracia”, ou seja, a ilusão, ainda que seja uma ilusão bem fundamentada na propaganda e na indústria cultural, de que os privilégios modernos são “justos”. Sua justiça reside no fato de que “é do interesse de todos” que existam “recompensas” para indivíduos de alto desempenho em funções importantes para a reprodução da sociedade. O “privilégio” individual é legitimado na sociedade moderna e democrática, fundamentada na pressuposição de igualdade e liberdade dos indivíduos, apenas e enquanto exista essa pressuposição. O ponto principal para que essa ideologia funcione é conseguir separar o indivíduo da sociedade. Nesse sentido, toda determinação social que constrói indivíduos fadados ao sucesso ou ao fracasso tem que ser cuidadosamente silenciada. É isso que permite que se possa culpar os pobres pelo próprio fracasso.

O caráter individualista na hora de se ponderar a situação de vulnerabilidade das pessoas exclui toda a construção social por trás deste fato. Não é coerente comparar a formação profissional por exemplo, de uma pessoa que nasça em família pobre e que desde de o início da sua vida é privada de uma série de serviços, como um atendimento médico de qualidade, educação, uma boa qualidade de vida, com uma pessoa que nasça em núcleo familiar com melhores condições, que consiga proporcionar uma melhor qualidade de vida a criança, ela terá acesso a escolas melhores, terá uma alimentação adequada, terá uma formação extra que a outra criança devido a toda conjuntura social não terá. Logo, deve-se considerar essa distorção na

hora de planejar uma estratégia que busque ter um maior alcance, e uma ação mais duradoura na redução da pobreza.

O microcrédito por mais que promova a inclusão do pobre no mercado e que por meio dele a pessoa possa galgar um melhor padrão de vida, ainda assim se concentra na questão monetária da pobreza e sua abrangência não alcança os outros fatores que reproduzem a pobreza dentro da sociedade. Sobre isso, Santos e Carrion (2009, p.64) dizem:

Em suma, entende-se que prevalece o ideário do mainstream das Ciências Econômicas subjacente às iniciativas de microcrédito para os pobres, na medida em que esta forma de encarar a questão da pobreza acaba por considerar ainda, e apenas, a pobreza absoluta — o que não inova em termos de como enxergar o problema — desconsiderando a pobreza relativa e a pobreza subjetiva, também elencadas por Hagenars e Vos (1988). No que se refere à abrangência do microcrédito junto às demais formas de pobreza (carência de capital social e carência de empoderamento), algumas dúvidas ficam sem resposta.

Por esse lado, microcrédito atua como uma política assistencialista que irá amenizar a situação de uma parte das pessoas carentes. Todavia, o seu efeito sobre a forma estrutural da sociedade, que favorece a desigualdade e acentua a pobreza, é baixo. Mesmo que o desenvolvimento desses programas irão gerar renda e oportunidade de emprego, a desigualdade ainda se reproduzirá pelas relações sociais, as pessoas da comunidade continuaram não sendo escutadas pelas autoridades e sofrerão com a privação da sua liberdade, seja para se expressar, seja repressão da violência, a falta de oportunidade, pois o microcrédito cria oportunidades de emprego o que alivia até certo ponto a situação financeira para a sobrevivência da pessoa, contudo ela ainda não terá a oportunidade de ter uma educação de qualidade, de melhorar a sua qualificação profissional. Tendo em vista que esses programas de transferência de ativos, têm sua atuação subordinada ao trabalho do beneficiário, é evidente o seu caráter individualista, a melhoria social nesse caso se daria pelo esforço de todos os indivíduos que usufruem desse benefício, uma das poucas funções que o mediador dessa política tem é fazer com que o acesso a esse serviço chegue as pessoas que realmente precisam, é fazer com que ele chegue nas comunidades carente, nas regiões rurais, nos lugares onde essas pessoas estão.

Estratégias de combate à pobreza pautadas apenas no aspecto monetário, por mais eficazes que sejam, não solucionarão esse problema, visto as diversas abordagens para se construir um conceito da pobreza. Colodeti (2011, p. 153) traz:

Se, para tanto, é utilizado como indicador apenas o critério dos rendimentos monetários (e essa é uma postura claramente predominante na teoria pró

microcrédito), deve-se lembrar que a pobreza é um **fenômeno multifacetado** (LEITE, 2002), que vai muito além da falta ou da pequenez de rendimentos monetários como sua causa principal, devendo ser abordado, também, por outros vieses, como os da participação política, dos direitos, do bem-estar e do acesso à educação, à saúde, à previdência. Deve-se levar em conta, ainda, para uma abordagem realista do fenômeno, a **positividade concreta** da pobreza e dos pobres. É possível considerar-se que um indivíduo ou família, segundo critérios exclusivamente monetários, tenha “saído” da pobreza, em virtude de seus rendimentos estarem minimamente acima de linhas de pobreza estabelecidas em patamares muito baixos, quando, de fato, as demais dimensões de sua vida são de todo condizentes com aquela condição social.

A pobreza é caracterizada pela sua pluralidade, sendo necessário um conjunto ações para que ocorra a inclusão socioeconômica da pessoa de forma efetiva. Outro ponto que mostra a fragilidade da sua abordagem monetária, é a definição da linha da indigência, que podem estar em um patamar abaixo, do condizente da realidade social em o indivíduo está inserido, visto que essa linha é estipulada apenas com o essencial para sobrevivência de uma forma universal, sem considerar a realidade de cada local. Com isso, a pessoa pode ter saído da pobreza nos dados do governo, contudo na prática ela ainda se encontra em situação de miséria.

Portanto, o microcrédito é um programa que busca a redução da pobreza por meio da inclusão produtiva do indivíduo no mercado, tendo a seu favor a sua maior abrangência, visto que ele pode ser oferecido tanto pela via pública como pela privada. Contudo, o seu foco principal é a redução da pobreza monetária, sendo que os programas que utilizam essa modalidade de crédito são voltados para a geração de renda e emprego. Outro ponto que se destaca, é a utilização do setor informal como meio de se alcançar esse objetivo social, visto que este setor apresenta algumas mazelas, como falta de informação, proteção social, o que pode dificultar a inserção e a permanência das pessoas nesse mercado. Além disso, o foco dessa política na pobreza absoluta e seu caráter individualista quase não tem impacto sobre as causas da pobreza. E visto que, no Brasil, uma das grandes causas da pobreza seja a desigualdade social e que ela seja um fenômeno multifacetado, é necessário que se tenha mais ações que se complementem e ajam em conjunto para se ter um maior efeito na contenção da pobreza.

## **Considerações Finais**

O presente trabalho buscou apresentar o microcrédito e as diferentes abordagens sobre seu efeito no combate à pobreza. A concessão de pequenas quantidades de crédito às pessoas pobres vem ganhando espaço dentro das políticas públicas que buscam a redução da pobreza. O Banco Mundial é uma das instituições expressivas que recomendam a utilização dessa modalidade de crédito como uma estratégia pública. Do modo como o microcrédito é abordado pelo Banco Mundial, por exemplo, o Estado pode ter um papel menor nas soluções das mazelas sociais, pois estes programas se baseiam no desenvolvimento da capacidade dos indivíduos e posteriormente a sua emancipação financeira.

O microcrédito possui um grande alcance de público, pois além de poder ser oferecido por várias instituições, de segmentos diferentes, ele conseguiu pontuar todos os gargalos que excluía as pessoas menos favorecidas do sistema financeiro tradicional e propôs uma solução para cada falha, logo sua metodologia possui uma maior abrangência de pessoas.

No Brasil, o microcrédito tem seu primeiro projeto nos anos 70, o UNO, porém esses programas só irão ganhar força na década de 90, após a estabilização financeira, que o país teve com o plano real.

Como política pública, há autores, como Neri e Barone, que consideram o microcrédito uma política estrutural, por que vai proporcionar oportunidades individuais de se alcançar um melhor padrão de vida por meio do trabalho. Segundo Neri (2008), o microcrédito fornece a vara de pescar e não o peixe, tendo assim uma ação duradoura na vida dos seus beneficiários. Por outra perspectiva, trabalhos como o do Colodeti apontam que o microcrédito é uma política assistencialista que irá fornecer ativos para as pessoas, porém se baseando apenas na redução da pobreza monetária. Em um aspecto a visão de ambos os autores são semelhantes, na medida em que o público alvo dessas políticas são as pessoas que já desenvolvam algum trabalho informal e que tenham uma pequena autonomia, não estando abaixo da linha da indigência. Para Neri (2008), as pessoas abaixo da linha de indigência devem ser assistidas pelo Estado com programas de transferência de renda e só após elas terem alcançado um patamar maior, deveriam ser inseridas no mercado. Com os programas de transferência de renda, as pessoas adquirem renda para manter a sua sobrevivência, já com a transferência de ativos, o dinheiro auferido deve ser destinado a melhorar ou desenvolver a sua capacidade produtiva, para assim



elas poderem terem uma renda melhor. Por outro lado, observa-se que um programa que busca redução da pobreza e não consegue abranger a população das camadas mais baixas da sociedade, deixa de cumprir em parte a sua expectativa.

O microcrédito e o setor informal têm uma relação direta, pois esta modalidade financeira utiliza esse segmento para como uma via para alcançar seu objetivo final, que é o combate à pobreza, por meio da oferta de recursos aos empreendimentos inseridos nesse setor. Os valores dos empréstimos oferecidos por essa modalidade de crédito são baixos, logo a pessoa que receber o auxílio irá se inserir no mercado informal, para poder desenvolver suas capacidades, as fundamentações utilizadas por esses programas são baseadas na ideia de que a informalidade tem uma forte ligação com o empreendedorismo. Contudo, esse segmento possui inúmeros pontos negativos, pois ele não tem uma regulamentação, não há informações concretas sobre seu funcionamento, sobre as relações de trabalho e há uma maior competitividade nele, com isso a rotatividade das micro e pequenas empresas é muito grande. Além disso, por mais que o microcrédito promova a inclusão do pobre no mercado, ele ainda se situará no mercado informal, o que ainda o exclui de postos de trabalhos melhores, ele não terá a seguridade e proteção social, direitos que trazem benefícios para o trabalhador.

Outra questão é que as políticas de microcrédito têm maior impacto na redução da pobreza absoluta, que aborda apenas o aspecto monetário, pois seu maior objetivo é o aumento de renda de seus beneficiários. Ainda que ele proporcione um aumento de oportunidades, o que leva a uma maior liberdade substantiva do indivíduo, pois, segundo Sen, a liberdade do indivíduo está na possibilidade de levar a vida que valoriza. As oportunidades econômicas têm grande impacto nessa liberdade, pois é através do mercado que as pessoas poderão vender, consumir, trocar mercadorias. Com isso, o microcrédito ganha um alcance mais amplo na solução da pobreza, contudo, o seu foco continua sendo a questão monetária.

Observando a pobreza no Brasil, vemos que ela tem uma forte relação com desigualdade social, por isso é necessária uma política que consiga diminuir essa diferença entre os extremos, os mais pobres e os mais ricos, entretanto o microcrédito tem pouco impacto sobre essa desigualdade e sobre a pobreza relativa, pautada nas causas sociais da pobreza. Além disso, ele não chega a camadas mais pobres da população, visto que é voltado para as pessoas que estão acima da linha de indigência. O microcrédito tem seu impacto nas políticas da redução da pobreza, todavia ele sozinho não consegue ser efetivo, devido seu cunho individualista e sua ênfase nas questões monetárias. Assim, são necessárias outras políticas para complementar a sua ação e torná-la mais eficiente, seja programas que combatam as causas sociais da pobreza, realizada por um melhoramento da oferta dos serviços públicos, como saúde, educação,

moradia, seja ações que aperfeiçoem a atuação do microcrédito, por exemplo, uma política que incentive a formalização das micro e pequenas empresas. A pobreza é influenciada por diversos fatores e causas, que estão enraizadas na estrutura da sociedade, para se ter uma política eficaz é necessária que ela seja plural como o problema que está sendo combatido.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, W. L. M.; SANTANA, J. R. **O Microcrédito como Estratégia de Redução da Pobreza no Nordeste: uma avaliação a partir do programa Crediamigo**. Revista Econômica do Nordeste, v. 42, p. 25-48, 2011. Disponível em <[http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=1225](http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1225)>. Acesso em 05 ago. 2016.

ANDRADE. T. M. Marcelo; BRITO. F.G. Mirena. **Série Cidadania Financeira: Estudos sobre educação, proteção e inclusão. Panorama do Microcrédito**. Edição nº 1. Brasília: Banco Central do Brasil, jul. 2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?IDADANIAFINANCEIRA>>

BARONE, F. M. ; LIMA, P. F. ; DANTAS, V. ; REZENDE, V. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito.pdf> >. Acesso em 01 ago.2016.

BARROS, R. P. ; CARVALHO, M. Desafios para Política Social Brasileira. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n 985, p. 1-15, 2003. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4564](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4564)>. Acesso em 04 ago. 2016.

BARROS, R. P. ; HENRIQUE, R. ; MENDONÇA, R. **Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, V. 15, N. 42, 2000.

BRAGA,B. M.; JR, T. R. **Microcrédito: aspectos teóricos e experiências**. Porto Alegre, Revista *Análise Econômica*, ano 18, número 33, Faculdade de Ciências Econômicas UFRGS, p. 69-86, março 2000.

BIJO, L. **A trajetória dos programas de microcrédito: Brasil/Canadá**. Rio Grande do Sul: *Interfaces Brasil/ Canadá*, N.4, p. 158-177, 2004.

CASTRO,B. R. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. Salvador: EnAPAD, p. 1-5, 2006.

COLODETI, P. V. **Microcrédito: uma política Social de Redução da Pobreza?**. 2011. 173 f. Tese (Mestrado em Política Social) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo. 2011.

COLODETI, P. V. ; LEITE, I.C. **Microcrédito, Informalidade e Combate à Pobreza.** Espírito Santo. 2011 Disponível em: <  
<http://periodicos.ufes.br/SNPGCS/article/download/1631/1227>>. Acesso em 04.ago.2016.

CODES, M. L. ANA. **A Trajetória do pensamento científico sobre pobreza:** Em direção a uma visão complexa. **Texto para Discussão**, IPEA, Brasília, n 1332, 2008. Disponível em <  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1332.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf) >

CORRÊA, A. B. Alessandra. **A exclusão da população de baixa renda dos sistemas de trocas comerciais:** uma análise histórica sob a perspectiva do marketing. (Mestrado em Administração), Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas da PUCRio. Rio de Janeiro, fevereiro/ 2011.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. **A Pobreza como um Fenômeno Multidimensional.** RAE– eletrônica, v.1, p.1-12. Disponível em <  
<http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002>>. Acesso em 27 out. 2016.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. **A Interiorização da Metrôpole e Outros Estudos.** São Paulo: Perspectiva, 1972.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em <  
<http://wp.ufpel.edu.br/ecb/files/2009/09/Tipos-de-Pesquisa.pdf> > Acesso em 03 ago. 2016.

LIMA. A. E. M. **O Sistema de Crédito ao Desenvolvimento: Fundamento, Estrutura e Evolução.** Ensaios FEE, Porto Alegre, p. 345-347, 1991.

MARQUES, G. R. Guilherme. **Analisando o desenvolvimento: a perspectiva de Amartya Sen.** São Paulo: Revista Urutágua – acadêmica multidisciplinar – DCS/UEM, n 22, Companhia das Letras, 2010.

MIGUEL, C. A. **Microcrédito e combate à pobreza sob perspectiva de organismos internacionais.** Universidade Federal de São Carlos, 2010. Disponível em  
<http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Microcr%C3%A9dito-e-combate-%C3%A0-pobreza-sob-a-perspectiva-de-Organismos-Internacionais..pdf> Acesso em 05 ago. 2016.

NERI, M.; BUCHMANN, G.; HARRIS, H.; ANDARI, A. Microcrédito: teoria e prática. In: NERI, Marcelo (Org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

PEREIRA, Potyara Camila. **A Pobreza, suas causas e interpretações: Destaque ao caso brasileiro**. Brasília: SER Social de Departamento de Serviço Social – Universidade de Brasília, 2006.

RIBEIRO, T. C.; CARVALHO, E.C. **Do microcrédito às microfinanças. Desempenho financeiro, dependência de subsídios e fontes de financiamentos: à análise da experiência brasileira**. São Paulo: Editora PUC -SP, p. 19-55, 2006.

SANTOS, D.M. Rui. **A Pobreza**. Leiria: Escola Superior de Educação e Ciências Sociais, Instituto Politécnico de Leiria, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SCHREIBER, G. J. **O Papel do microcrédito no combate à pobreza: Avaliação do impacto do microcrédito sobre a renda dos microempreendedores, clientes do Banco do Empreendedor**. Tese apresentada ao Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

SOARES, M. M.; SOBRINHO, M. D. A. **Microfinanças: O papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2007. Disponível em <  
[http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/livro\\_microfinan%C3%A7as\\_internet.pdf](http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/livro_microfinan%C3%A7as_internet.pdf)>  
 Acesso em 04 set. 2016.

SOUZA, Celina. **A Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, n 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 41-49, 2009.

UGÁ, V. D. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. 2008. 231 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas: Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008

YUNUS, M.; JOLIS, A. **O Banqueiro dos Pobres**. São Paulo: Editora Ática, 2010.

## Anexos

### Gráfico 1

Valor da carteira total de várias modalidades de crédito pessoa física (em R\$ bilhões)

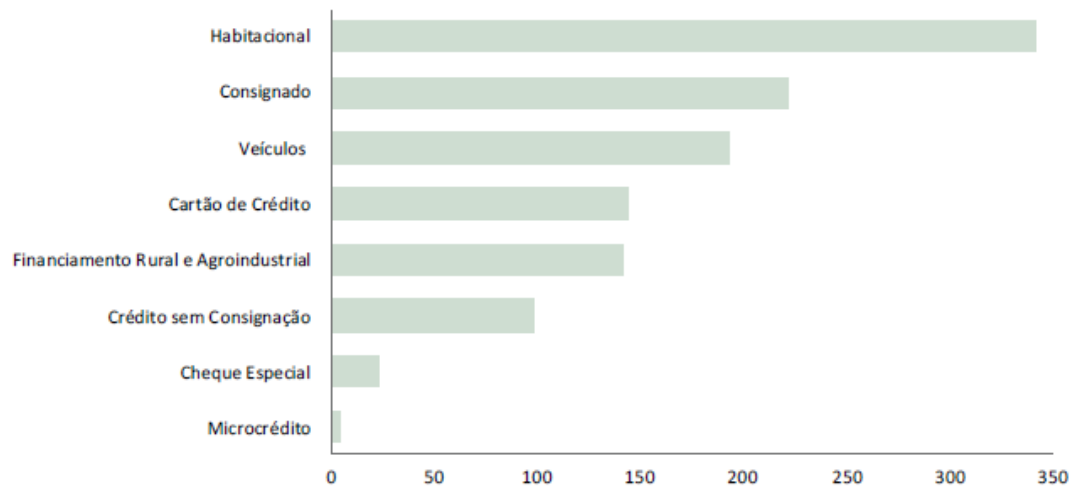


Gráfico 1, Andrade; Brito (2015).

### Tabela 1

Microcrédito: valor e quantidade de operações da carteira total (identificada e não identificada) por tipo de cliente, em porcentagem

Tipo de cliente	Valor	% Total	Quant. de Oper.	% Total	Valor Médio
Pessoa física	5.063.728.419	95,0%	3.003.332	96,9%	1.686
Pessoa jurídica	267.607.450	5,0%	94.638	3,1%	2.828
Total	5.331.335.869	100,0%	3.097.970	100,0%	1.721

Tabela 1, Andrade; Brito (2015).

**Tabela 2**

SFN: valor e quantidade de operações da carteira total (identificada e não identificada) por tipo de cliente, em porcentagem

Tipo de cliente	Valor (R\$ bilhões)	% Total	Quant. de Oper.	% Total	Valor Médio
Pessoa física	1.251,2	45,1%	686.963.297	92,3%	1.761
Pessoa jurídica	1.464,2	54,9%	57.447.338	7,7%	25.602
<b>Total</b>	<b>2.715,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>744.410.635</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.600</b>

Tabela 2, Andrade; Brito (2015).

**Tabela 3**

Microcrédito: valor, quantidade de operações, quantidade de clientes e valor médio das operações da carteira identificada, por tipo de cliente e região.

Região	Tipo de cliente	Valor da Cart. Ident.	% Brasil	Quant. de Oper.	% Brasil	Quant. de Clie.	% Brasil	Valor da Cart./ Quant. de Oper.
CO	PF	223.061.593	4,6%	134.627	6,2%	116.756	6,5%	1.657
	PJ	12.937.334	4,9%	7.089	8,6%	4.998	8,8%	1.825
	<b>Total</b>	<b>235.998.927</b>	<b>4,6%</b>	<b>141.716</b>	<b>6,3%</b>	<b>121.754</b>	<b>6,6%</b>	<b>1.665</b>
NE	PF	2.637.040.654	54,6%	782.367	35,9%	641.753	35,7%	3.371
	PJ	13.248.000	5,0%	8.721	10,6%	6.039	10,7%	1.519
	<b>Total</b>	<b>2.650.288.653</b>	<b>52,1%</b>	<b>791.088</b>	<b>34,9%</b>	<b>647.792</b>	<b>35,0%</b>	<b>3.350</b>
N	PF	138.412.122	2,9%	84.301	3,9%	73.817	4,1%	1.642
	PJ	2.946.887	1,1%	1.753	2,1%	1.329	2,3%	1.681
	<b>Total</b>	<b>141.359.009</b>	<b>2,8%</b>	<b>86.054</b>	<b>3,8%</b>	<b>75.146</b>	<b>4,1%</b>	<b>1.643</b>
SE	PF	1.101.325.155	22,8%	793.229	36,3%	643.794	35,8%	1.388
	PJ	51.280.689	19,5%	31.593	38,5%	20.347	35,9%	1.623
	<b>Total</b>	<b>1.152.605.844</b>	<b>22,6%</b>	<b>824.822</b>	<b>36,4%</b>	<b>664.141</b>	<b>35,9%</b>	<b>1.397</b>
S	PF	725.348.097	15,0%	386.831	17,7%	318.880	17,8%	1.875
	PJ	182.583.759	69,4%	32.977	40,1%	23.977	42,3%	5.537
	<b>Total</b>	<b>907.931.856</b>	<b>17,8%</b>	<b>419.808</b>	<b>18,5%</b>	<b>342.857</b>	<b>18,5%</b>	<b>2.163</b>
Brasil	PF	4.826.637.214	100,00%	2.182.305	100,00%	1.795.805	100,00%	2.212
	PJ	263.003.756	100,00%	82.137	100,00%	56.693	100,00%	3.202
	<b>Total</b>	<b>5.089.640.970</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.264.442</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.852.498</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.248</b>

Tabela 3, Andrade; Brito (2015).

**Tabela 4**

Microcrédito: valor da carteira identificada por tipo de cliente e região, em porcentagem, em relação ao total regional

Região	Tipo de cliente	% Total Região
CO	PF	94,5%
	PJ	5,5%
	Total	100,0%
NE	PF	99,5%
	PJ	0,5%
	Total	100,0%
N	PF	97,9%
	PJ	2,1%
	Total	100,0%
SE	PF	95,6%
	PJ	4,4%
	Total	100,0%
S	PF	79,9%
	PJ	20,1%
	Total	100,0%
Brasil	PF	94,8%
	PJ	5,2%
	Total	100,0%

Tabela 4, Andrade; Brito (2015).



**Tabela 5**

Microcrédito: porte dos clientes pessoas físicas da carteira identificada (porcentagem por região).

Região	Número de clientes, em %									Total
	Não informado	Sem rendimento	Até 1 sal. mín.	Mais de 1 até 2 sal. mín.	Mais de 2 até 3 sal. mín.	Mais de 3 até 5 sal. mín.	Mais de 5 até 10 sal. mín.	Mais de 10 até 20 sal. mín.	Acima de 20 sal. mín.	
CO	0,0%	2,7%	31,2%	12,8%	30,4%	13,9%	7,3%	1,2%	0,5%	100,0%
NE	0,0%	12,7%	46,1%	15,6%	15,6%	6,0%	3,2%	0,6%	0,1%	100,0%
N	0,6%	7,0%	32,4%	12,2%	27,9%	8,2%	4,4%	1,0%	6,5%	100,0%
SE	0,0%	2,5%	32,2%	16,1%	27,4%	13,0%	7,4%	1,2%	0,3%	100,0%
S	0,0%	4,5%	19,7%	16,2%	29,6%	17,0%	9,7%	2,1%	1,2%	100,0%
<b>Brasil</b>	<b>0,0%</b>	<b>6,7%</b>	<b>35,0%</b>	<b>15,6%</b>	<b>23,7%</b>	<b>11,0%</b>	<b>6,1%</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,7%</b>	<b>100,0%</b>

Tabela 5, Andrade; Brito (2015).

**Tabela 6**

Microcrédito: porte dos clientes pessoas jurídicas da carteira identificada (porcentagem por região)

Região	Número de clientes, em %				Total
	Micro	Pequeno	Médio	Grande	
CO	97,3%	2,7%	0,0%	0,0%	100,0%
NE	96,5%	3,4%	0,1%	0,1%	100,0%
N	97,3%	2,7%	0,0%	0,0%	100,0%
SE	96,5%	3,4%	0,0%	0,1%	100,0%
S	93,5%	6,2%	0,3%	0,0%	100,0%
<b>Brasil</b>	<b>95,3%</b>	<b>4,5%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>100,0%</b>

Tabela 6, Andrade; Brito (2015).

**Tabela 7**

Microcrédito: tempo de abertura (“idade”) dos clientes pessoas jurídicas da carteira identificada (porcentagem por faixa)

Faixas	Quant. de PJs	% Sobre total	Faixas acumuladas	Quant. de PJs acumulada	% Acumulada
Até 1 ano	2.775	4,9%	Até 1 ano	2.775	4,9%
>De 1 até 2 anos	12.502	22,0%	Até 2 anos	15.277	26,9%
>De 2 até 3 anos	12.363	21,8%	Até 3 anos	27.640	48,7%
>De 3 até 4 anos	10.385	18,3%	Até 4 anos	38.025	67,0%
>De 4 até 5 anos	3.259	5,7%	Até 5 anos	41.284	72,7%
> 5 anos	15.502	27,3%	Todas as datas	56.786	100,0%
<b>Total</b>	<b>56.786</b>	<b>100,0%</b>	-	-	-

Tabela 7, Andrade; Brito (2015).

### Tabela 8

Microcrédito: inadimplência da carteira identificada, por tipo de cliente e região

Região	Pessoas Físicas	Pessoas Jurídicas
CO	8,6%	9,3%
NE	2,4%	16,0%
N	12,5%	20,5%
SE	9,6%	10,1%
S	5,0%	2,2% <sup>10</sup>
<b>Brasil</b>	<b>5,0%</b>	<b>5,0%</b>

Tabela 8, Andrade; Brito (2015).

**Tabela 9**

Quantidade de IFs que operam microcrédito e de IFs no SFN, por segmento.

Segmento	IFs que operam microcrédito		IFs no SFN		% Microcrédito/SFN
	Quant. de IFs	%	Quant. de IFs	%	
Agência de Fomento	9	8,8%	15	1,1%	60,0%
Banco	10	9,8%	153	11,2%	6,5%
Cooperativa de Crédito	73	71,6%	1.161	85,3%	6,3%
SCM	10	9,8%	32	2,4%	31,3%
<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.361</b>	<b>100,0%</b>	<b>7,5%</b>

Tabela 8, Andrade; Brito (2015).