

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

CRISTIANO SOARES DE SOUZA

**PROGRAMA CRESCER DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO:
UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO PRODUTIVA**

**CUIABÁ
2015**

CRISTIANO SOARES DE SOUZA

**PROGRAMA CRESCER DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO:
UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO PRODUTIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social na Área de Concentração Política Social, Estado, Sociedade e Direitos Sociais, Linha de Pesquisa: Trabalho, Questão Social e Serviço Social.

Orientadora: Profa. Irenilda Angela dos Santos, Dra.

CUIABÁ

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.

S729p Souza, Cristiano Soares de.
Programa crescer de microcrédito produtivo orientado :
uma avaliação da política pública de inclusão produtiva /
Cristiano Soares de Souza. -- 2015
146 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientadora: Irenilda Angela dos Santos.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato
Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa
de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá, 2015.
Inclui bibliografia.

1. Política Social de geração de trabalho e renda. 2.
Microcrédito. 3. Inclusão produtiva. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a).

Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.

CRISTIANO SOARES DE SOUZA

**PROGRAMA CRESCER DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO:
UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO PRODUTIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social na Área de Concentração Política Social, Estado, Sociedade e Direitos Sociais, Linha de Pesquisa: Trabalho, Questão Social e Serviço Social.

Aprovada em: 12 / agosto /2015.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Orientadora Irenilda Ângela dos Santos, Dra.
Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)

Profa. Liliane Capilé Charbel Novais, Dra.
Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)

Prof. Carlos Edinei de Oliveira, Dr.
Universidade Estadual de Mato Grosso (UNEMAT)

A Deus.

Aos meus pais, meus amigos e a
vida.

AGRADECIMENTO

Preciso neste momento demonstrar minha gratidão. Entendo que por meio dela posso externar toda a minha satisfação em compreender que neste mundo sou apenas mais um a questionar o que pode ser mutável, afim de obter resposta daquilo que acredito ter solução.

Agradeço primeiramente a Deus, que no meu entendimento, tudo concebeu, colocou-me no caminho ao qual tenho orgulho em trilhar que é o do inconformismo diante daquilo que nos é colocado como desigual e é tratado como diferenças necessárias à evolução social. Diante da capacidade que possuímos de confrontar toda imposição a nossa existência, que não seja divina, sou grato eternamente pela dádiva de usar minhas energias positivas em construir um mundo humano melhor.

Sou muito grato à Profa. Dra. Tânia Maria, que, insistentemente instigou-me a realizar minha inscrição no processo seletivo deste Mestrado em Política Social.

Agradeço imensamente à Prof. Irenilda Angela dos Santos que me conduziu neste processo de conhecimento de forma deslumbrante e incitou-me a buscar quebrar barreiras do orgulho e compreender que neste mundo somos todos meros aprendizes.

Agradeço imensamente ao corpo docente do Curso de Pós-Graduação Strictu Sensu Mestrado em Política Social da UFMT que me facilitou o caminho a ser percorrido no anseio de concluir esta pesquisa com êxito pessoal, não na investigação propriamente dita, mas na formação de pesquisador acadêmico que me propus a tornar-me.

Meus agradecimentos ao Prof. Carlos Edinei e a Prof.^a Liliane Capilé que participaram do meu exame de qualificação. Suas contribuições coadunaram com o objetivo desta pesquisa facilitando a realização da mesma em todos os aspectos.

Agradeço aos colegas que se tornaram amigos, logo em seguida se tornaram companheiros na luta inquietante pela busca da justiça social, Antônia Macedo, Bruno Alvares e todos que acompanharam neste momento de crescimento.

A amizade que me une a duas pessoas que me acompanham em todos os momentos, estando perto ou longe, sempre estiveram à disposição como fiéis escudeiras me nutrindo de amor e carinho, Veruska e Miriam, que são seres iluminados em minha vida.

E finalmente não por ser de menor importância, mas por serem os responsáveis por tudo que escrevi acima, meus pais. Muito obrigado pela compreensão dedicada exclusivamente a este processo que entendo incomodou a todos pela minha ausência, displicência e desordem em casa.

Sou grato imensamente a todos que me acompanharam nesse processo árduo de “saída do casulo”, respeitando meus limites, colaborando com o conhecimento e facilitando superar obstáculos. Agradeço ao anjo Daniel que cruzou minha vida e me fez entender que o amor não é sinônimo de dor e sim de felicidade, um sentimento gratuito, e assim, devemos seguir amando e amando sempre.

“Empreendedores são aqueles que entendem que há uma pequena diferença entre obstáculos e oportunidades e são capazes de transformar ambos em vantagem” (MAQUIAVEL, 2014, p. 1).

RESUMO

Esta dissertação analisa o Programa Crescer Microcrédito Produtivo Orientado, uma política pública de inclusão produtiva, geração de trabalho e renda do Programa Brasil Sem Miséria do Governo Federal. Foi implementada pelo Governo para subsidiar quatro objetivos a serem alcançados para o atendimento do público alvo: dar oportunidade de novos negócios, estimular o empreendedorismo, estimular a bancarização e principalmente fornecer a porta de saída aos programas do Brasil Sem Miséria, priorizado por meio dos microempreendedores individuais, com atenção destacada aos participantes do Cadastro Único do Fome Zero. Esta Política de Microcrédito é subsidiada pelo Tesouro Nacional, com características e critérios específicas para sua concessão estabelecidos pelo Banco Central, apresentado pelo Governo Federal como o passo decisivo para a democratização do Crédito aos microempreendedores. Para fazer tal análise realizamos levantamento bibliográfico e pesquisa de tipologia exploratória referente ao Microcrédito, tratando a pobreza como espaço onde está inserido o público alvo desta política, discutindo o papel do Estado e às Políticas Sociais, entendendo o microcrédito e sua nova proposta por meio do crédito produtivo e orientado. O objetivo é avaliar esta política pública, averiguando a real efetividade da Inclusão Produtiva do micronegócio por meio da orientação oferecida pelos agentes de crédito, o que resultou na constatação da fragilidade do processo instituído pela metodologia de concessão do crédito que esses agentes não concretizam o objetivo do Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado pela não obrigatoriedade de capacitação profissional dos mesmos pela Lei do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

Palavras-chave: Política Social de geração de trabalho e renda. Microcrédito, Inclusão produtiva.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the Growth Oriented Productive Microcredit Program, a public policy of productive inclusion, creation of jobs and income of Brazil Without Poverty Program of the Federal Government. It was implemented by the Government to subsidize four objectives to be achieved for the target audience of care: give opportunity to new businesses, stimulate entrepreneurship, stimulate banking and mainly provide the exit door to the Brazil Without Poverty programs, prioritized through microentrepreneurs individual, carefully highlighted to the participants of the Single Zero Hunger Register. This microcredit policy is subsidized by the National Treasury, with specific characteristics and criteria for their award established by the Central Bank, presented by the Federal Government as the decisive step towards the democratization of credit to microentrepreneurs. To do such an analysis conducted literature review and exploratory type of research in the Microcredit, treating poverty as a space where the target audience of this policy is set, discussing the role of the State and Social Policies, understanding the micro-credit and its new proposal through production-oriented credit. The objective is to evaluate this public policy, checking the actual effectiveness of the Productive Inclusion of micro business through the guidance offered by loan officers, which resulted in the process of the fragility of verification established by the granting of credit methodology that these agents do not materialize the goal Growing the Productive Microcredit Program Guided by not mandatory professional training of the same by the National Law Program of Oriented Productive Microcredit.

Keywords: Social policy Labour and Income. Microcredit. Productive Inclusion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Como é o microcrédito do Programa Crescer?	112
Gráfico 1 - Principais problemas do Brasil (%)	45
Gráfico 2 - Percepção sobre as causas da pobreza (%)	45
Gráfico 3 - Percepção sobre Pobreza e Fome por sexo, renda e região (%)	46
Gráfico 4 - Percepção sobre a Evolução da pobreza, por sexo e renda (%)	47
Gráfico 5 - Percepção sobre a renda para não ser pobre, Brasil e segundo a renda (R\$1,00)	47
Gráfico 6 - Percepção sobre as causas da pobreza (%)	49
Gráfico 7 - Percepção sobre as causas da pobreza segundo a renda (%)	49
Gráfico 8 - Percepção sobre as causas da pobreza (%)	49
Gráfico 9 - Percepção sobre as causas da pobreza (%)	50
Gráfico 10 - Principais formas de sair da pobreza (%)	51
Gráfico 11 - Distribuição de clientes por ramo de atividade, em número de clientes e % do total	115
Gráfico 12 - Distribuição de clientes por situação jurídica do empreendimento*, em número de clientes e % do total	118
Gráfico 13 - Distribuição de clientes por Gênero*, em número de clientes e % do total.....	120
Gráfico 14 - Conversão da Carteira de Crédito ao Consumo para Crédito Produtivo Orientado: Redução da taxa de juros	126
Gráfico 15 - Meta para Bancos Públicos Federais. Número de Clientes Ativos	129
Quadro 1 - Dimensão, componentes e indicadores	40
Quadro 2 - Ranking do Índice de Pobreza Humana (IPH)	42
Quadro 3 - Atividades abrangidas pelo público-alvo pretendido para o MEI	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Incidência da pobreza e da indigência na América Latina - 1980-2006 ...	29
Tabela 2 - Distribuição da população total e da população em extrema pobreza segundo região (rural e urbano).....	34
Tabela 3 - Clientes do PNMPO por Gênero – 4º Trimestre de 2014.....	121
Tabela 4 - Clientes do PNMPO por Situação Jurídica – 4º Trimestre de 2014	122

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	CONSIDERAÇÕES SOBRE A POBREZA	17
2.1	POBREZA NA CONTEMPORANEIDADE	17
2.2	VISÃO DE POBREZA SOB A ÓTICA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA ...	28
2.3	MENSURAÇÃO E PERCEPÇÃO DA POBREZA BRASILEIRA	35
2.3.1	Variações de mensuração.....	35
2.3.2	Percepção do brasileiro sobre as políticas públicas de redução da pobreza.....	44
3	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA E A POLÍTICA DE GERAÇÃO DE RENDA.....	52
4	ESTADO E POLÍTICA SOCIAL: ENFRENTAMENTO À POBREZA.....	65
4.1	NEOLIBERALISMO E FOCALIZAÇÃO SOCIAL	66
4.2	ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL E A POLÍTICA SOCIAL	71
4.2.1	Política social e definições teóricas.....	80
4.2.2	Políticas públicas de geração de emprego e renda.....	88
5	POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA E O MICROCRÉDITO.....	94
5.1	AVALIAÇÃO PROPOSTA DO PROGRAMA CRESCER.....	94
5.2	HISTÓRICO DO MICROCRÉDITO	99
5.3	PROGRAMA CRESCER DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO	108
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
	REFERÊNCIAS.....	134

1 INTRODUÇÃO

O Microcrédito surge como uma opção de serviço financeiro em prol de objetivos sociais específicos, propondo ações sociais que não visem apenas à filantropia, mas a possibilidade de prover aos pequenos empreendedores condições de exercer seu próprio negócio e gerar sua própria renda, auxiliando camadas sociais pobres a sair da extrema pobreza no mundo todo.

Dentre as vantagens iniciais apresentadas de um programa de microcrédito, está o fato de se poder fornecer crédito aos empreendedores individuais e as empresas de pequeno porte, que não possuem acesso a créditos de empreendimento. Assim, é possível promover o crescimento do empreendedor individual, tanto na geração de empregos como na ampliação do seu negócio, além incentivar o surgimento de novos microempreendimentos capazes de ampliar a parcela de microempresários existentes no país, libertando-os do mercado informal dos agiotas e possibilitando o acesso aos serviços bancários, possibilitando aos mesmos sair da informalidade.

Na presente dissertação analisaremos o Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado e sua importância na concretização da inclusão produtiva de uma camada da população anteriormente não atendida, por políticas exclusivas de acesso ao crédito com juros baixos e oportunidades de assistência ao negócio realizado na busca de torna-lo economicamente viável e sustentável para o tomador de microcrédito.

Nossa motivação principal nesta pesquisa é o avanço da pobreza nos países periféricos ao capitalismo. A pobreza é considerada uma realidade própria à todas as sociedades humanas, se manifesta de muitas formas e tem diferentes níveis de gravidade, variando de uma região para outra, sendo um fator de referência para a determinação do nível de desenvolvimento dos povos e das localidades, portanto é imprescindível identificá-la como espaço onde o público alvo da política social de microcrédito está inserida. Nosso propósito é apresentar o acesso ao crédito como um direito do cidadão, enquanto garantia de igualdade de oportunidades, na medida em que melhora condições de vida, trabalho e concomitantemente propicia ao desenvolvimento econômico e social do país.

A aproximação com o tema deu-se através do conhecimento especializado e adquirido mediante atuação em área de Desenvolvimento Regional, realizada em

atividades práticas do eixo de Desenvolvimento Sustentável (DS) da empresa Banco do Brasil S/A. Após o ano de 2011 o Microcrédito tornou-se foco da política de crédito do Banco, por meio do Decreto Lei 543/11. Em determinação ao Programa de Inclusão Produtiva do Governo Federal, o Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado fora instituído determinando aos Bancos Públicos a execução das metas relacionadas ao crédito disponibilizado aos pequenos empreendimentos.

Desde então houve necessidade de se investigar o processo de concessão de Microcrédito, tendo em vista realizar a análise do referido Programa de Geração de Trabalho e Renda e Inclusão Produtiva. Dessa forma, o presente trabalho apresenta algumas reflexões sobre a metodologia do Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado, por meio de avaliação da política pública de inclusão produtiva, uma avaliação do custo-benefício e custo-resultado da política social de microcrédito.

Existe um distanciamento entre o tomador de microcrédito e a instituição fomentadora do crédito, que segundo o proposto pelo Programa inicialmente destinava-se ao público pertencente ao Cadastro Único dos programas assistenciais do Brasil Sem Miséria (BSM), como exemplo o Bolsa Família¹ e que se perde no decorrer do processo devido à fragilidade existente na execução da metodologia de crédito orientado, pela forma como é executado.

Contudo, após repensar e levantar algumas questões, tivemos que considerar que se o programa se destina a inclusão produtiva daquela população, funcionando como porta de saída para os programas sociais do Brasil Sem Miséria (BSM), a amplitude do público alvo atingindo os Microempreendedores Individuais torna o objetivo principal do Programa difícil de ser cumprido. Quando iniciamos uma reflexão sobre este objetivo, que é elevar o padrão de vida e a geração de empregos no âmbito do Brasil Sem Miséria, o microcrédito produtivo orientado toma outros

¹ O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda, da política social do governo Lula. Tem como objetivo primordial a diminuição da pobreza a curto e longo prazo. Para o recebimento deste benefício, algumas condições devem ser cumpridas pelas famílias, como por exemplo: a manutenção da frequência dos/as filhos/as na escola e atenção ao calendário de vacinas das crianças, caso contrário a família é desligada do programa, conforme publicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PBF compõe-se da unificação e ampliação dos programas chamados Bolsa Escola, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, passando a ser um único, administrado pelo MDS. O programa tem como objetivo três dimensões distintas para superar a pobreza e a fome: *Dar ênfase aos direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação. *Por meio da transferência de renda, promover o alívio imediato da pobreza. *Coordenação de programas complementares, que ajudem os(as) beneficiários(as) a superar a situação de pobreza.

direcionamentos, desdobrando-se da sua proposta inicial apresentada pelo Governo Federal.

Com efeito, a gênese e o desenvolvimento do microcrédito produtivo orientado não poderiam ser compreendidos sem a articulação com a economia e a política. A preocupação da análise de política pública se vincula com o *que, como e por que* o governo toma alguma atitude, visando um fim específico na proposta de atuação em algum tema, na tentativa de aperfeiçoar ou prevenir contra algum aspecto indesejado.

O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade pode ser compreendido como o reflexo de conflitos de interesses, isto é, os arranjos institucionais produzidos na esfera de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade. Desta forma, a análise de política pública revela as características sociais, políticas e históricas, presentes na relação do Estado com a sociedade.

A parte textual deste trabalho está dividida em seis capítulos. Nesta seção introdutória, buscou-se apresentar o tema de pesquisa, descrevendo o problema investigado, os objetivos da pesquisa, as razões que motivaram a sua realização, bem como, a apresentação sucinta das partes que compõem este trabalho.

No segundo capítulo, buscou-se a identificação do sujeito, isto é, para quem seria essa política; se a mesma seria necessária, ou seja, o porquê de sua ocorrência; os questionamentos que originaram a busca pelas particularidades econômicas e sociais desses brasileiros. Para estudar essa relação de causalidade entre o sujeito, a causa e o efeito, foi imprescindível para a discussão do espaço onde se encontram ou se encontravam, fazermos uma relação com a pobreza.

No terceiro capítulo buscou-se deter a fundamentação teórico metodológica, a qual fora apropriada para desvelar, a partir das concepções que fundamentam o Programa Nacional Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)², as suas

² O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) foi instituído pela Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, e tem os seguintes objetivos gerais:

- Incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares.
 - Disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado.
 - Oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares.
- No âmbito do PNMPO, são considerados micro-empreendedores populares as pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até 60 mil R\$ 120 mil (Alterado pelo Decreto 6.607 de 21/10/2008). Já o microcrédito produtivo orientado é o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras desse público,

contradições em relação à capacidade de atendimento às necessidades humanas, traçando o pano de fundo, apresentando as questões que incentivaram a investigação do Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado.

No quarto capítulo foi realizado uma discussão sobre o que é Estado para perceber os processos históricos em que se inscrevem as relações que se estabelecem entre Estado e políticas sociais, ou, em outras palavras, a concepção de Estado e as políticas por este implementadas, em uma dada sociedade, em um dado momento histórico. Sendo, pois, no contexto desta pesquisa uma relação fundamental a ser tratada na análise da produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e de políticas públicas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas. Decorre-se neste capítulo sobre a atuação do Estado, no que concerne às políticas públicas de garantia de emprego e renda.

No quinto capítulo desta pesquisa, apresentou-se o Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado que foi incorporado dentre um dos eixos apresentados pelo Plano Brasil Sem Miséria (BSM) criado em 2 de junho de 2011, pelo Governo Federal, por meio do Decreto nº 7.492, com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014; que é o da inclusão produtiva, com propósito de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades. A inclusão produtiva urbana articula, ainda, com os bancos públicos iniciativas que visam a ampliar o microcrédito produtivo e orientado, com a redução da taxa de juros, aumento da oferta de linhas de crédito e ampliação do apoio técnico, o que aqui materializa no presente objeto de estudo. Destrinchando esta Política Social de Inclusão Produtiva com todas as informações publicizadas por meio dos Bancos Públicos Federais, que são as instituições operadoras do mesmo e, também, através dos dados do Ministério da Fazenda, que por meio do Tesouro Nacional subsidia a taxa de juros desse crédito.

mediante utilização de metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. Para subsidiar a coordenação e a implementação do Programa, foi criado o Comitê Interministerial do PNMPO, que é composto por representantes dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Fazenda e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Para apresentar os resultados realizamos um levantamento bibliográfico e pesquisa de tipologia exploratória referente ao Microcrédito, tratando a pobreza como espaço onde está inserido o público alvo desta política, discutindo o papel do Estado e às Políticas Sociais, entendendo o microcrédito e sua nova proposta por meio do crédito produtivo e orientado. O problema existente quanto a real efetividade da Inclusão Produtiva do micronegócio por meio da orientação oferecida pelos agentes de crédito é o que se mostra fragilizar a metodologia de concessão do crédito, impedindo o cumprimento destinado do crédito fornecido pela instituição financeira.

Finalizando a parte textual com o capítulo 6, foram apresentadas algumas considerações, bem como algumas sugestões acerca da temática estudada, partindo das reflexões realizadas na trajetória desse estudo. Em resumo, a pretensão deste trabalho é avaliar esta política de microcrédito, como política eficaz na geração de renda e inclusão produtiva para os microempreendedores, na busca da diminuição da pobreza. Por sua vez, isso será feito através do estudo das formas organizacionais do segmento no Brasil, das posturas e relações dos setores da economia com esse sistema micro financeiro, além da discussão da metodologia empregada nas operações e suas medidas alternativas de garantia, transportadas à realidade social e jurídica brasileira.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POBREZA

2.1 POBREZA NA CONTEMPORANEIDADE

A Carta da Terra, que é uma declaração de princípios éticos fundamentais para a construção, de uma sociedade global justa, sustentável e pacífica, alerta em seu bojo que os padrões dominantes de produção e consumo estão causando devastação ambiental, esgotamento dos recursos e uma massiva extinção de espécies, onde comunidades estão sendo arruinadas.

Os benefícios do desenvolvimento não estão sendo divididos equitativamente e a diferença entre ricos e pobres está aumentando. A injustiça, a pobreza, a ignorância e os conflitos violentos têm aumentado e são causas de grande sofrimento. O crescimento sem precedentes da população humana tem sobrecarregado os sistemas ecológico e social. As bases da segurança global estão ameaçadas. Declara, porém, que essas tendências são perigosas, mas não inevitáveis (A CARTA DA TERRA, 2000, p. 1).

Este importante documento também traz como imperativo ético, social e ambiental a erradicação da pobreza. Neste contexto, para economistas e para os governos a pobreza é um tema corriqueiro quando se trata da busca pelo instrumento adequado no combate à pobreza e à exclusão social. É por isso que o Programa das Nações Unidas (PNUD) criou uma classificação de países de acordo com seu nível de desenvolvimento, sendo por conseguinte, países desenvolvidos ou industrializados e em desenvolvimento países do grupo emergente e países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento diferem de países desenvolvidos por seu atraso de crescimento e dificuldades de desenvolvimento. Eles são caracterizados por um número de sub-critérios de desenvolvimento, tais como insuficiência alimentar, alto crescimento populacional, desperdício de recursos nacionais, desigualdades sociais, falta de classe média, baixo nível de alfabetização e sobretudo, a corrupção (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2014).

O instrumento a ser estudado na presente pesquisa são as políticas públicas/sociais de microcrédito implementadas a fim de promover a redução dessas situações. Como um panorama geral analisaremos o papel do Estado em reduzir a desigualdade social e a Pobreza no Brasil, assim como a redução do desemprego

por meio das políticas sociais de geração de emprego e renda. Faremos uma análise geral do macro contexto em que estas políticas se inscrevem, entretanto, nos deteremos minuciosamente sobre a política pública do microcrédito produtivo orientado e sua relação com a inclusão produtiva.

A pobreza na contemporaneidade, segundo o Programa das Nações para o Desenvolvimento (PNUD) no seu Relatório de 2014, apresenta diversas e proeminentes circunstâncias; crises financeiras, desastres naturais, políticas públicas ineficientes, além do incidente da corrupção a agravar e contribuir para que um extenso território no mapa mundi seja marcado por sua atuação nada favorável ao progresso do ser humano. O referido documento cita ainda os preços dos alimentos e os conflitos violentos como outras fontes agravantes da pobreza. Informa que mais de 2,2 bilhões de homens e mulheres, (quase um terço da humanidade), já estão envolvidos na pobreza ou ainda serão, caso não haja um árduo trabalho para a redução da vulnerabilidade e construção de resiliência. De acordo com os números apresentados neste relatório: 1,2 bilhão de pessoas vivem com o equivalente de US \$ 1,25 ou menos por dia, ou seja, 1,5 bilhões de pessoas em 91 países em desenvolvimento vivem em situação de pobreza marcados por deficiências acumuladas em saúde, educação e padrão de vida, outros 800 milhões de pessoas estão à beira da pobreza.

O PNUD enfatiza que o círculo vicioso da pobreza é sinônimo de desemprego, em si, assim como aumento da criminalidade, violência, uso de drogas e suicídios. E enquanto a pobreza global está a diminuir em todo o mundo, o Programa adverte contra as crescentes desigualdades e as “vulnerabilidades estruturais” que ainda persistem (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2014).

Dados recentes sobre a situação da fome no continente africano evidenciam a condição de extrema pobreza na qual vivem milhões de pessoas e para citar um caso específico, apenas neste ano, em um intervalo de seis meses, houve aumento de 2,4 milhões para 3,7 milhões o número de somalis necessitando de ajuda humanitária.

A comunidade internacional se reuniu hoje [25.07.2011] para oferecer apoio à população afetada pela seca e pela fome no Chifre da África, com um programa urgente e com um duplo objetivo: evitar uma catástrofe humanitária e garantir a segurança alimentar a longo prazo na

região (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO, 2011, p. 1).

A Food and Agriculture Organization (FAO) aponta como causas desse problema: a seca, os conflitos e a alta dos preços dos alimentos, afetando 12 milhões de pessoas na região do Chifre da África (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO, 2011).

Estudo realizado pela UNICEF em conjunto com a CEPAL apresenta dados não menos importantes sobre a pobreza infantil na América Latina e no Caribe, referentes ao ano de 2007: 81 milhões de crianças (45% do total da população dessa faixa etária) vivem em tal condição social. Somente o Brasil contava – no ano da coleta dos dados realizada pela CEPAL e UNICEF – com 22,7 milhões de crianças vivendo na pobreza. De um total de 38,8% de jovens vivendo nessa condição, 14,6% deles estão abaixo da linha de pobreza extrema (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO, 2011).

Além disso, dados divulgados em 2008 demonstram que, naquele ano, 1,4 bilhão de pessoas (mais de 1/5 da população mundial) tinham rendimentos diários que iam até US\$ 1,25 e que, não fosse a importante exceção representada pela China, o número de pessoas nessa situação teria crescido muito, nos 25 anos anteriores (CHADE, 2008). De acordo com Santos, B. (2005), essa constatação num mundo com avanços tecnológicos impensáveis há poucas décadas e no qual o pensamento hegemônico exalta as virtudes do mercado “livre” como fator de “progresso”. Ao mesmo tempo, no entanto, e no polo oposto, as 200 pessoas mais ricas do planeta mais do que dobraram sua riqueza apenas entre 1994 e 1998.

Segundo a Organização Mundial de Saúde, os países pobres têm a seu cargo 90% das doenças que ocorrem no mundo, mas não têm mais do 10% dos recursos globalmente gastos em saúde; 1/5 da população mundial não tem qualquer acesso a serviços de saúde modernos e metade da população mundial não tem acesso a medicamentos essenciais. A área da saúde é talvez aquela em que de modo mais chocante se revela a iniquidade do mundo. Segundo o último Relatório do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, em 1998, 968 milhões de pessoas não tinham acesso a água potável, 2,4 bilhões (pouco menos que metade da população mundial) não tinha acesso a cuidados básicos de saúde; em 2000, 34 milhões de pessoas estavam infectadas com HIV/SIDA, dos quais 24,5 milhões na África subsahariana (UNAIDS, 2000: 6); em 1998, morriam anualmente 12 milhões de crianças (com menos de 5 anos) de doenças curáveis (SANTOS, B., 2005, p. 7).

Se a pobreza já se fazia presente nos países capitalistas centrais, isso se agravou a partir da crise iniciada em 2008, informações nada desprezíveis sobre os efeitos da pobreza, nos Estados Unidos, evidenciam como o fenômeno ali vem-se acentuando, desde então: “[...] 15,1% da população – ou 46,2 milhões de pessoas –” vivem, hoje, nessa condição social, segundo os dados oficiais do país, havendo “2,6 milhões de novos pobres”, em comparação com o ano anterior (COELHO, 2011; MAIS..., 2011).

De acordo com Murta (2011), no ano de 2010, executivos das quinhentas maiores empresas observadas pela agência Standart & Poors auferiram ganhos 23% maiores do que no ano anterior, ou seja, cerca de UU\$ 11 milhões, ao passo que os 20% mais pobres tiveram queda em seus rendimentos de 18% de 2007 a 2009. Nos Estados Unidos da América (EUA), em 2008, quanto à desigualdade de rendimentos foi registrado que o grupo do 0,1% mais rico – pessoas que ganham mais de US\$ 1,7 milhão -, acumulou 10,4% da riqueza pessoal do país, sendo que há anos, eles recebiam 2,5% dos ganhos, já o 1% mais rico abocanhava 20% [do total de rendimentos pessoais] em 2008.

O desemprego persistente, acima de 9% nos EUA, foi o principal culpado pelo maior número de americanos deslizando para a pobreza – 48 milhões não trabalharam nem sequer uma semana no ano de 2010.

E o desemprego não parece dar sinais de recuo – pelo contrário, no último mês de junho o índice de desemprego dos Estados Unidos foi de 9,2% contra 9,1% no mês de maio. Mas esse é apenas o número oficial. Quando corrigido para incluir as pessoas que já desistiram de procurar emprego ou mal sobrevivem com as poucas centenas de dólares que ganham em empregos de meio expediente e estão usando suas economias, a taxa real de desemprego sobe pra mais de 17% (SCHULZ, 2010, p. 1).

Nos EUA, atualmente, 1% dos americanos é dono de 37% do total da riqueza nacional, sendo que em 2009, 50 milhões de pessoas não tiveram condições de comprar alimentos suficientes para se manterem saudáveis. “Um entre cada oito adultos americanos e uma entre quatro crianças atualmente sobrevive de cupons de alimento do governo” (SCHULZ, 2010, p. 1).

A pobreza se mostra alvo de cientistas que se propõe a pesquisa-la de forma a identifica-la como um dos maiores impasses ao desenvolvimento humano.

[...] vivemos em um mundo de privação, destituição e opressão extraordinárias. Existem problemas novos convivendo com antigos - a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e fome crônica muito disseminadas (SEN, 2001, p. 123).

Já para Barros, Henriques e Mendonça (2000), no final do século passado, no Brasil, havia em torno de 50 milhões de pessoas consideradas pobres, ainda que, naquele momento, o País se encontrasse entre o terço dos países mais ricos do mundo, se considerado o critério da renda per capita.

De acordo com Behring; Boschetti (2008), o plano de ajuste estrutural proposto para a América Latina serviu para reordenar as relações entre centro e periferia do mundo capitalista a partir dos anos 1980, tendo em vista a crescente influência do ideário neoliberal e de suas propostas de “reformas estruturais”, baseadas no ajuste econômico, está em crise. Já que significaram um declínio constante das taxas de investimento e de crescimento. Em suma, esse tipo de política passou a significar crise, exclusão social e falta de investimentos no setor produtivo (UGÁ, 2004, p. 57).

De acordo com Siqueira (2013) o Banco Mundial, em seu relatório de 1990, estabeleceu que para reduzir a pobreza de modo rápido e politicamente sustentável concentra-se em fatores relacionados à transferência de renda, a atividade laborativa e a promoção de atividades vinculadas à assistência social, sendo que para o êxito desta estratégia dependeria dos “países clientes”, seguirem fielmente suas diretrizes, que seria condição indispensável para receber “ajuda” dos organismos internacionais:

A ajuda externa deveria vincular-se mais estreitamente aos esforços que os futuros beneficiários se mostrassem dispostos a fazer para reduzir a pobreza [...]. Reafirma-se assim a convicção de que a ajuda só funciona bem quando é acompanhada de uma boa estratégia desenvolvimentista (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 4).

Segundo Pereira, C. (2006) na literatura disponível existem divergências sobre o tema “pobreza”, pois este se apresenta em termos teóricos a ausência de consenso acerca de sua definição assim como de medidas para combatê-la. De acordo com a autora não há um conceito e uma ação únicos e corretos, mas uma variedade de tentativas de aproximação ao tema e ao problema, que são constantemente revistas e reinterpretadas.

Em termos conceituais, por exemplo, Sarti (2007, p. 20-131) afirma:

[...] a pobreza no mundo moderno é definida essencialmente por um critério político e econômico - os pobres são os carentes de riqueza material e de poder [...] os 'pobres' a que este trabalho se refere são os destituídos dos instrumentos que, na sociedade capitalista, conferem poder, riqueza e prestígio.

Tais dissensos, possibilitam, por sua vez, metodologias, mensurações e resultados igualmente distintos quando se trata de intervir sobre a pobreza, principalmente no que tange o desenho de uma política social (PEREIRA, C., 2006).

Já Abranches (1985a, p. 1) observa:

Pobreza é destituição, marginalidade e desproteção. Destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e renda; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à subsistência e ao bem-estar.

Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000, p. 124) a pobreza “[...] se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências social mente estabelecidas em cada contexto histórico”.

Rocha (2006, p. 51), por sua vez, faz a seguinte consideração:

Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. [...] Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive.

Não obstante o tema o fenômeno da pobreza e suas definições, Sen (2001, p. 109), compreende que “[...] a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda [...]”.

De acordo com Oliveira e Henrique (2010), sobre as causas da pobreza e as determinantes da condição social dos atingidos pela mesma, demonstra que nesse campo, a diversidade de posições ocorre tanto quando se procura apresentar as causas da ocorrência da pobreza numa sociedade específica, quanto buscam explicações de cunho mais genérico para tal ocorrência. Elucidam ainda que as condicionantes da situação de pobreza numa sociedade específica, como exemplo o

Brasil, poderiam ser a questão agrária, as especificidades do mercado de trabalho e o formato das políticas sociais.

Sendo assim, no Brasil é impossível distanciar a questão agrária como uma das grandes causadoras da pobreza, tanto que na carta magna consta os preceitos para sua concretização, porém percebe-se que o direito da propriedade privada mesmo sendo em número inversamente proporcional aos assistidos por uma reforma agrária é líder na organização das instituições em sua defesa.

Ainda nessa linha de argumentação, Barros, Henriques e Mendonça (2000) demonstram que a pobreza é fruto das desigualdades estruturais da sociedade brasileira, de renda e de oportunidades econômicas e sociais. Para os referidos autores, no que tange à pobreza considerada exclusivamente pelo critério monetário, tal condição social é gerada por duas causas imediatas: “[...] a escassez agregada de recursos e a má distribuição dos recursos existentes”.

Não existe outra forma de se pensar na distribuição de recursos existentes sem falarmos do sistema financeiro capitalista, pois sua concepção trata exclusivamente da manutenção desta discrepância. Os governos brasileiros até o momento não questionaram a condução da economia do país de forma contrária ao capital e ainda já se encontra com todas as suas diretrizes orçamentárias e produção interna bruta totalmente atreladas a negociações com nações capitalistas desenvolvidas e defendem uma balança comercial positiva por meio da obediência e cumprimento de contratos mercantis.

Na contemporaneidade grande parte das necessidades das pessoas são atendidas através de trocas mercantis, então usar a renda como critério para medir a pobreza significa:

[...] estabelecer um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa de uma determinada população. Quando se trata especificamente das necessidades nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência, ou de pobreza extrema [...]. Quando se refere ao conjunto mais amplo de necessidades, trata-se da chamada linha de pobreza (ROCHA, 2006, p. 12).

De acordo com Rocha (2006) existem duas situações em que pode haver a pobreza: a primeira quando esta resulta de uma baixa renda nacional para o atendimento das necessidades básicas dos indivíduos, ou seja, renda per capita

baixa; e a segunda quando a pobreza persiste mesmo com alta renda per capita, indicando forte concentração dos rendimentos.

De acordo com Sen (2001) a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é critério tradicional de identificação da pobreza, apesar de o mesmo considerar que renda inadequada é, com efeito, uma forte condição predisponente de uma vida pobre.

A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa (SEN, 2001, p. 127).

No entanto, a pobreza é um fenômeno que não deve ser interpretado apenas com base em critérios monetários. Assim, Cardoso Jr. (2006, p. 11) apresenta pelo menos quatro formas de análise da pobreza: 1) métodos indiretos, com prevalência do entendimento da pobreza como insuficiência de renda; 2) métodos diretos, baseados no alargamento das noções contidas nos métodos indiretos, com ênfase nas “Necessidades Básicas Insatisfeitas” e no “Índice de Desenvolvimento Humano”; 3) pobreza como privação de capacidades, concepção situada no âmbito dos estudos de Amartya Sen, nos quais a pobreza, mais do que insuficiência de renda, seria fruto, também, daquele tipo de privação; e 4) pobreza como destituição de direitos de cidadania, constituindo-se em um “[...] fenômeno histórico associado à exclusão de parte da população de um país ou região do acesso ao conteúdo real dos chamados direitos amplos da cidadania [...]”.

Assim, existem diversos aspectos pelos quais a pobreza pode ser interpretada: não somente o econômico, mas também o social, o político, o cultural e, até mesmo, o moral. Sarti (2007), por exemplo, tomando a família como ponto de partida de sua análise, busca compreender “[...] com que categorias morais os pobres organizam, interpretam e dão sentido a seu lugar no mundo”. Telles (1993, p. 13), por sua vez, referindo-se à realidade brasileira, faz a seguinte consideração:

O pauperismo está inscrito nas regras que organizam a vida social. É isso que permite dizer que a pobreza não é [sic] apenas uma condição de carência, passível de ser medida por indicadores sociais. É antes de mais nada uma condição de privação de direitos, que define formas de existência e modos de sociabilidade.

Por outro lado, Rocha (2006, p. 143) afirma:

O perfil dos pobres tem a função, ainda, de considerar aspectos do seu bem-estar não diretamente vinculados à renda - como o acesso a serviços básicos -, o que permite inferir diferenciais quanto à condição de vida dos pobres de forma multifacetada, portanto, de forma mais fiel ao conceito de pobreza enquanto síndrome de carências diversas [...].

É válido lembrar que há outra forma de pensar a pobreza e os pobres, através da positividade concreta dessa condição social e de seus sujeitos. Nessa perspectiva, a pobreza é abordada [...]

[...] a partir do significado que ela tem para quem a vive, para quem se situa socialmente entre os que são designados pela sociedade como 'pobres': vivem em bairros periféricos, exercem ocupações com baixa qualificação profissional, estão entre os que têm mais baixa escolaridade, recebem as mais baixas remunerações [...] (SARTI, 2007, p. 12).

Pensar a pobreza e os pobres em sua positividade concreta significa considerar, quanto a esses sujeitos, “[...] como (sobre)vivem, como trabalham, como buscam resolver seus problemas de moradia, como representam aspectos do mundo do qual fazem parte etc.”, além - é claro - do fato evidente de que muitas coisas, efetivamente, lhes faltam. Assim, os pobres são analisados pelo que são, ou seja, por suas “referências positivas” (SARTI, 2007, p. 14).

Algumas definições de pobreza apresentaremos adiante, tais como Pobreza Absoluta, Relativa, Subjetiva, Índices Multidimensionais de Necessidades Básicas Não Atendidas, Combinação entre Linhas de Pobreza e Indicadores de Privações.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), se propôs, tendo em vista as diversas peculiaridades das necessidades da população, aplicar um índice que levasse em consideração essas características imprescindíveis, além de poder calcular o nível de vulnerabilidade família a família, traçando assim um perfil mais preciso dos problemas da pobreza no Brasil. De acordo com Vasconcelos (2007, p. 1) “ainda que a pobreza seja perceptível em diversos lugares e situações, é muito difícil captar exatamente sua dimensão”. Quais são as carências e o que é preciso fazer para amenizar o sofrimento das pessoas que vivem com pouco ou nenhum recurso.

O tema da pobreza mobiliza a ciência na criação de um índice que a traduza e a meça exatamente, podendo extrair as respostas para as perguntas sobre este

fenômeno. A forma mais simples e mais usada costuma ser o estabelecimento de uma linha de pobreza dividindo pobres e não-pobres. A variável central para a construção dessa fronteira normalmente é a renda per capita de uma família comparada com o custo de satisfação das necessidades básicas. A referência é o preço de uma cesta básica de alimentos. Assim, são consideradas em situação de indigência as famílias e pessoas cuja renda per capita é inferior ao custo da tal cesta básica de alimentos.

Nem sequer instituições de pesquisa oficiais, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) ou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contam com metodologias de avaliação de pobreza usadas por todos ou quase todos os seus pesquisadores, que dirá dos pesquisadores de outras instituições? (SOARES, 2009, p. 156).

Um dos índices mais conhecidos é a linha estabelecida pelo Banco Mundial, segundo a qual são pobres os que vivem com menos de 1 dólar por dia. Alguns pesquisadores, no entanto, acham essa perspectiva muito limitada. A crítica principal é que esse conceito não dá conta de um problema complexo e multifacetado por natureza. A partir da década de 1970, o Banco Mundial vem apresentando interesse no trato à pobreza. Assim, novas concepções vêm surgindo com o objetivo de construir uma caracterização mais precisa do cenário de privação vivenciado pelas pessoas em situação de pobreza. Essa visão mais profunda inclui no cálculo aspectos essenciais do bem-estar, como saúde, educação, saneamento básico e moradia.

A linha de pobreza per capita de 'um dólar por dia' foi usada pela primeira vez pelo Banco Mundial (1990) de modo a permitir comparações internacionais de 1985, convertidos em moedas locais a taxas de câmbio PPC (paridade do poder de compra). O Banco Mundial (2001, p. 320) mais tarde atualizou a linha para US\$ 1.08 per capita, medida em preços internacionais de 1993. Neste relatório, o índice de preços do consumidor dos Estados Unidos tem sido usado para atualizar tal linha de junho de 1993 até junho de 1999. Em consequência, a linha original de pobreza de US\$ 1.00 por dia por pessoa de 1985 agora equivale a US\$ 1.24 a preços de 1999. Isso corresponde a uma linha per capita mensal de US\$ 37.20, a qual se usa para maioria dos países citados neste relatório. O mesmo conjunto de taxas de câmbio PPC baseado nos índices de preços do consumidor, datando de 1993, foi usado para converter a linha de pobreza a moedas locais (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 1).

O índice usado pelo Banco Mundial, segundo o qual está abaixo da linha da pobreza quem tem de sobreviver com um dólar Paridade do Poder de Compra (PPP)

por dia, que equipara o poder de compra de alguns produtos e serviços básicos entre as nações têm na insuficiência de renda seu único critério para estabelecer qual é e quem está abaixo da linha de pobreza. Tratar de maneira multifacetada a pobreza representa, de certa forma, uma ruptura com estes índices. Essa referência é usada pelo Banco para chegar a uma base de comparação que possa eliminar as discrepâncias causadas pela cotação das diferentes moedas no mundo.

A abordagem pela renda vê a pobreza apenas como falta de renda (ou consumo). A pobreza existe quando algumas pessoas na sociedade têm tão pouca renda que não podem satisfazer as necessidades básicas definidas socialmente. Mas a falta de renda não é o único tipo de privação que as pessoas podem sofrer. Na verdade, as pessoas podem sofrer graves privações, em muitos aspectos da vida, para além daquelas definidas como necessidades básicas, mesmo se elas detêm a posse adequada de mercadorias (por exemplo, problemas de saúde ou de falta de instrução e assim por diante). A distinção conceitual entre a privação desse tipo e aquela que essencialmente seja resultante da insuficiência de renda é de fundamental importância (KAKWANI, 2006, p. 1).

Para o economista Kakwani, ex-diretor do Centro Internacional de Pobreza do PNUD, há na metodologia do Banco Mundial alguns equívocos. Um deles é que o Banco usou, em 1990, os dados do dólar PPP de 1985 e, posteriormente, quando atualizou os dados em 1993, não levou em consideração a inflação acumulada do dólar norte americano entre 1985 e 1993. Mas esse não é o único problema, mais grave é medir o fenômeno com base apenas no número de pessoas que vivem abaixo de certa faixa de renda é ver só parte do problema (VASCONCELOS, 2006).

A mensuração feita pelo Banco Mundial apresenta-se de forma clara, simples e prática, tendo em vista esta abordagem, porém se mostra ineficaz do ponto de vista científico, pois não consegue mensurar a natureza e o perfil da pobreza das famílias e dos grupos mais pobres, o grau de correlação entre as dimensões da pobreza, a evolução temporal e as disparidades espaciais. Este índice não corresponde à complexidade do problema, mas não deixa de ser uma forma de comparação entre os países.

Ainda sobre a maneira pela qual a pobreza e os pobres são encarados, é válido lembrar que tal condição social, no Brasil, vem sendo interpretada, desde o fim do século XIX, como parte integrante do “problema” urbano. A cidade do final do século XIX e do início do século XX, interpretada como “*locus* de decadência moral”, era vista pelas elites por meio de:

[...] uma imagem difusa de horror e medo: os pobres invadem o espaço urbano, comparecendo com suas 'indiosincrasias' [sic] - os maus costumes, a ignorância, a insubordinação, a incompreensão dos valores prevaletentes em uma civilização -, atrapalhando a marcha do progresso, depondo contra as virtualidades futuras da nação (ADORNO, 1990, p. 9).

Ainda sobre esse mesmo tema, continua, “Uma imagem de medo que se espelha em verdadeira caçada aos ‘comportamentos periféricos’, objeto de intimidação policial, de sanção judiciária, de ação filantrópica” (ADORNO, 1990, p. 9). As representações e percepções sobre os pobres condicionam, em larga medida, as maneiras pelas quais a pobreza é enfrentada, e não se constituem, portanto, em assunto de menor importância. De acordo com Reis (2000), por exemplo, demonstra, por um lado, a necessidade de se entenderem as percepções das elites brasileiras sobre a pobreza e sobre os pobres e, de outro, como isso impacta diretamente as formas pertinentes de intervenção. Em seu estudo, a autora observa que [...]

[...] embora as elites brasileiras mencionem com frequência [sic] que mais saúde e educação melhoraria a qualidade do trabalhador e com isso poderia beneficiar tanto o empresário como os consumidores, esse argumento genérico não parece repercutir sobre os interesses particulares das elites econômicas. Ou melhor, elas não reconhecem diretamente a pertinência de cooperar nessas tarefas (REIS, 2000, p. 151).

De acordo com o apresentado até então percebemos que a pobreza deve ser tratada como um fenômeno que se agrava na atualidade, com gigantesca complexidade, pois sua concepção, mensuração e diagnóstico é demasiadamente plurifacetado, na medida em que se expressa em vários campos da realidade, e não apenas no âmbito econômico, ou, ainda de maneira mais restritiva, tomando-se como base somente os rendimentos monetários.

2.2 VISÃO DE POBREZA SOB A ÓTICA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

O cenário na América Latina visto nas décadas de 1980 e 1990 era preocupante, pois existia um crescimento geométrico de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza. As fontes disponíveis, de acordo com a Cepal, indicam que aumenta o segmento da pobreza classificado como indigentes, os que se encontram na “pobreza extrema”.

Incluem-se nessa categoria as famílias que, ainda que gastassem toda a sua renda exclusivamente na compra de alimentos – hipótese irreal, dado que é imprescindível consumir outros produtos -, não conseguiriam comprar proteínas e calorias na quantidade mínima necessária à sobrevivência, esse grupo populacional cresceu proporcionalmente no total situado abaixo da linha da pobreza, conforme mostra a Tabela 1.

Este crescimento manifesta-se agudamente, em termos físicos, na expansão das áreas marginais nos principais centros urbanos do continente. As estimativas disponíveis indicam que tem aumentado a porcentagem de famílias que, no continente, estão colocadas abaixo da linha da pobreza. As aferições da Cepal, por exemplo, revelam que, em 1980, essa porcentagem era de 41,09%; em 1986 havia passado para 43,5%; e em 1990 já chegava a 47%.

Tabela 1 - Incidência da pobreza e da indigência na América Latina - 1980-2006

ANOS	POPULAÇÃO POBRE (1)		POPULAÇÃO INDIGENTE	
	PERCENTUAL	PESSOAS	PERCENTUAL	PESSOAS
1980	40,5	136,0	18,6	62,4
1990	48,3	200,2	22,5	93,4
1994	45,7	201,5	20,8	91,6
1997	43,5	203,8	19,0	88,8
1999	43,8	211,5	18,5	89,4
2000	42,5	207,1	18,1	88,4
2001	43,2	213,9	18,5	91,7
2002	44,0	221,4	19,4	97,4
2003	44,3	226,0	19,2	98,0
2004⁽²⁾	42,0	217,0	16,9	90,0
2005⁽²⁾	39,8	209,0	15,4	88,0
2006⁽³⁾	38,5	205,0	14,7	79,0

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2006).

(1) Pessoas em domicílios em situação de pobreza; inclui a população em situação de indigência.

(2) Estimativa correspondente a 19 países da região.

(3) Dados estimados.

A eliminação da pobreza parece-nos, sem sombra de dúvidas, ser o leme de maioria das frentes governamentistas que na atualidade propõem-se a promover o desenvolvimento econômico social de suas nações. Essa responsabilidade, diretamente relacionada ao papel principal do Estado, transforma a esfera pública em um palco de disputas de interesses privados, que no decorrer da história privilegiou os detentores dos meios de produção em detrimento dos interesses públicos.

A pobreza aqui discutida é fruto da desigualdade social, que mundialmente é retratada através de uma parcela rica dominando a maior parte da riqueza produzida e uma gigante maioria pobre que divide parcelas menores dessa riqueza. A sociedade atual tratou de dividir o palco da relação de consumo entre aqueles que tem acesso às mercadorias e serviços numa base permanente e aqueles que, embora tendo as mesmas necessidades, não estão em situação de satisfazê-las, devido ao acesso esporádico ou insuficiente ao poder de compra, criando diferenças quantitativas e qualitativas de consumo (SANTOS, M., 1979).

Nesta pesquisa trazemos os conceitos de pobreza, associado as políticas públicas adotadas pelo Estado Brasileiro na busca do Desenvolvimento Econômico Social do país, norteando a busca do desenvolvimento humano como sendo também um dos objetivos específicos das políticas sociais estabelecidas pelo governo na atualidade. Compreender o desenvolvimento na contemporaneidade, implica entender o mesmo como sendo um processo global que envolve múltiplas e complexas inter-relações entre o econômico, o social e o político. De onde Albuquerque (1995), define que do desenvolvimento “emergem seus três objetivos: eficiência, a equidade e a liberdade”.

O Desenvolvimento Humano é mais do que uma maneira de medir o progresso das sociedades. É uma maneira de olhar a vida. Ele reconhece a cada pessoa os mesmos direitos. Considera que somos todos diferentes: jovens, idosos, mulheres, homens, brancos, negros, indígenas, de qualquer religião ou orientação sexual, cada qual com suas habilidades e deficiências. E, ao mesmo tempo, pressupõe que somos todos iguais: seres com dignidade, direitos, sonhos e ambições (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2009, p. 4).

Não obstante situarmos a pobreza vivida no século XXI e suas genéricas e variadas causas, impossível não considerar a importância da Assistência Social, para entendermos o fundamental papel do Estado em reduzir a desigualdade social e a Pobreza no Brasil, pois o desemprego continua sendo um dos principais entraves ao desenvolvimento econômico brasileiro, representando um problema contínuo que se generaliza no cenário mundial devido à expansão desregrada do sistema capitalista de produção, atualmente responsável por inúmeras mazelas da sociedade.

É neste contexto, que situaremos o Estado Brasileiro com sua participação importante na implementação de instrumentos de políticas públicas, como alternativa

eficiente de combate ao desemprego e a má distribuição de renda, consecutivamente a diminuição da pobreza.

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não a participação social e política (SILVA, 2010, p.157).

A Declaração do Milênio, pacto firmado em setembro de 2000, durante a Cúpula do Milênio, onde mais de 180 países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) assinaram um compromisso universal com a erradicação da pobreza e com a sustentabilidade do Planeta, permeou a atuação do governo brasileiro nos últimos anos. Oito objetivos surgiram desse acordo na expectativa de tornar o mundo melhor. O Brasil denominou de “8 Jeitos de Mudar o Mundo”, metas a serem alcançadas pelas nações até o ano de 2015. Em suma, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) traduzem-se na ideia de que, juntos, podemos mudar a nossa rua, a nossa comunidade, a nossa cidade, o nosso país e o nosso mundo, transformando-os em lugares mais justos, solidários e melhores de se viver. Através de ações concretas dos governos e da sociedade, esses oito objetivos, tornam-se tangíveis de serem alcançados, prevendo resultados e indicadores na busca pela solução dos principais problemas da humanidade (O VOLUNTÁRIADO..., 2000).

Ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi designada a tarefa de servir como “coordenador” do sistema das Nações Unidas para acompanhar os progressos no sentido de alcançar os ODMs. Em colaboração com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o PNUD vem trabalhando com uma equipe de especialistas da região para desenvolver uma metodologia inovadora na avaliação dos progressos obtidos para atingir os compromissos assumidos de reduzir à metade a parcela da população que vive com menos de um dólar por dia, até o ano de 2015. Usando esta metodologia, os autores avaliaram as possibilidades de 18 países da América Latina e Caribe atingirem suas metas de redução da

pobreza e exploraram o impacto de diferentes instrumentos de política na redução da pobreza (NAÇÕES UNIDAS, 2003).

Em agosto de 2006, na cidade do Rio de Janeiro ocorreu o 8.º Encontro do Grupo de Peritos sobre a Pobreza Estatística, onde representantes de países como a Argentina, Austrália, Brasil, França, Reino Unido, Estados Unidos da América, além de representantes da CEPAL e OPAS/OMS, apresentaram e compararam as suas experiências e metodologias de medição e análise da situação de pobreza em seus diferentes aspectos.

O grupo preparou um compêndio de melhores práticas em matéria de Medição da Pobreza, que abrange sete abordagens baseadas em experiências recolhidas: linha de pobreza absoluta, o acesso a serviços básicos e posse de base de capital, a pobreza relativa, a pobreza subjetiva, e a exclusão social, privação social, capacitação e outras dimensões sociais e políticas associadas à pobreza.

Assim, o Plano Brasil Sem Miséria³ adotou a abordagem *unidimensional* para a linha, que não deixa a desejar em termos de refletir a situação de pobreza extrema do público-alvo, e ao mesmo tempo traz as vantagens da simplicidade e da transparência, facilitando o acompanhamento pela sociedade no que concerne à principal meta do Plano Brasil sem Miséria – que era superar a extrema pobreza até o final de 2014, indicada no segundo caso transcrito abaixo:

Linhas monetárias podem ser menos importantes em países com baixa renda per capita, onde a população é predominantemente rural e a economia de mercado é desenvolvida. Nesses casos, o uso da abordagem das privações é mais adequado para apontar a magnitude da pobreza. Em países com uma grande proporção de população urbana e uma grande economia de mercado, linhas de pobreza absoluta podem ser mais apropriadas para estudar a incidência e a evolução da pobreza. A combinação das duas abordagens é desejável, apesar de que pode impor alto fardo financeiro e enfrentar restrições institucionais e técnicas [...] (EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS, 2011, p. 1).

Mesmo adotando a abordagem unidimensional de linhas de pobreza absoluta e considerando que a grande maioria da população hoje no país seja urbana e uma

³ Brasil sem Miséria é um programa social do governo federal brasileiro, criado na gestão da presidente Dilma Rousseff. Lançado em junho de 2011, o programa tem como objetivo retirar da situação de pobreza extrema 16,2 milhões de pessoas que vivem com menos de R\$ 70 por mês. O Brasil sem Miséria consiste na ampliação do programa anterior de combate à pobreza do Governo Lula (conhecido por Bolsa Família). Projetado como programa social de larga escala em fase de pré-implantação, o Brasil sem Miséria pretende promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tendo por meta reduzir drasticamente seus números.

grande economia de mercado, o Plano Brasil Sem Miséria não significaria que as medições de um ponto de vista multidimensional, seriam deixados de lado. O Plano considerou então linhas absolutas já adotadas administrativamente no país, como a linha constante da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS):

LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências [...]

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 3.º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo (BRASIL. Presidência da República, 1993, p. 1).

Como parâmetro, temos o §3.º da LOAS que define a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC); o patamar predominantemente utilizado para inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, de até meio salário mínimo mensal per capita; e as linhas do Programa Bolsa Família, que à época do lançamento do Plano Brasil sem Miséria, em junho de 2011, eram de R\$ 140 mensais por pessoa para definir a pobreza e de R\$ 70 por pessoa para a extrema pobreza.

De acordo com Falcão e Costa objetivo era que a meta colocada para o Plano Brasil sem Miséria fosse ousada, porém factível, de modo a conferir credibilidade à estratégia (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014). Então referenciá-la em uma fração substancial do salário mínimo seria inadequado, por se tratar de uma concepção mais ligada ao mercado de trabalho do que ao conceito de pobreza (SOARES, 2009).

Não obstante o aspecto nacional, usou-se também as linhas regionalizadas calculadas por Sônia Rocha com base no consumo calórico, que em 2011 orbitavam os R\$ 70 por pessoa ao mês, e a linha do Banco Mundial, adotada pelas Nações Unidas como parâmetro de aferição do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de US\$ 1,25 per capita por dia pela Paridade do Poder de Compra (PPC) – que no momento de concepção do Brasil sem Miséria se traduzia em cerca de R\$ 67. Por outro lado, a adoção de uma linha na casa dos R\$ 70 colocaria o Plano em sintonia com um dos principais programas que o viriam a compor (o Bolsa Família), com estudos respeitados na área de definição da pobreza (os de Sônia Rocha) e com o principal parâmetro global de aferição da extrema pobreza (o do Banco Mundial), conferindo comparabilidade internacional aos resultados, sem deixar de proporcionar uma meta desafiadora. Prova disso é que, uma vez eleita a linha de R\$ 70,17, muitos se surpreenderam

com a magnitude do desafio de superar a extrema pobreza até o final de 2014 com base nesse parâmetro (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014, p. 1).

Percebe-se que o Governo Brasileiro planejou um Plano ousado, porém sua projeção para ser factível deve-se abranger toda a camada da população necessitada, alcançando assim o êxito da política implementada. Todo esse esforço em explanar sobre os critérios adotados pelo Estado Brasileiro nesta última década para cumprir seu compromisso de redução da fome e pobreza no país, é de fundamental importância para contextualizarmos a política de microcrédito também integrante do Programa Brasil Sem Miséria.

Atualmente a população brasileira concentra-se nos grandes centros urbanos, já a pobreza extrema encontra-se em pequena diferença percentual se comparada a população existente hoje na zona urbana e rural, conforme mostra a tabela 2. Nota-se que a região nordeste é a mais afetada pela pobreza extrema em sua territorialidade, prevalecendo sua maioria na zona rural.

Tabela 2 - Distribuição da população total e da população em extrema pobreza segundo região (rural e urbano)

População Total						
	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
Brasil	190.755.799	160.925.792	29.830.007	100	84,4	15,6
Norte	15.864.454	11.664.509	4.199.945	100	73,5	26,5
Nordeste	53.081.950	38.821.246	14.260.704	100	73,1	26,9
Sudeste	80.364.410	74.696.178	5.668.232	100	92,9	7,1
Sul	27.386.891	23.260.896	4.125.995	100	84,9	15,1
Centro-Oeste	14.058.094	12.482.963	1.575.131	100	88,8	11,2
População em extrema pobreza						
	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
Brasil	16.267.197	8.673.845	7.593.352	100	53,3	46,7
Norte	2.658.452	1.158.501	1.499.951	100	43,6	56,4
Nordeste	9.609.803	4.560.486	5.049.317	100	47,5	52,5
Sudeste	2.725.532	2.144.624	580.908	100	78,7	21,3
Sul	715.961	437.346	278.615	100	61,1	38,9
Centro-Oeste	557.449	372.888	184.561	100	66,9	33,1

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

Sob a égide da carência material, ser pobre é não ter o atendimento das necessidades biológicas, é não ter condições mínimas de habitação, vestuário, etc.

É o não acesso aos bens e serviços necessários à existência humana. Considerar a condição de pobreza apenas aos aspectos nutricionais, torna-se uma abordagem limitada do fenômeno, pois considera apenas o fator biológico das necessidades. Nas sociedades primitivas por exemplo, sentir fome era consecutivamente uma necessidade biológica, onde o primitivo através da caça ou pesca retirava sua alimentação da natureza. Ainda hoje existem populações tribais que se correlacionam com seu habitat nestas perspectivas de suprir suas necessidades biológicas. Se em um povo indígena da Amazônia por exemplo considerarmos qualquer catástrofe natural ou não, que interceda no espaço onde esteja inserida, cerceando sua capacidade de gerar alimento, as necessidades mudam o foco, pois a fome se tornará um problema, mas poderão ser atribuídas várias outras causas a essa limitação. No mundo atual, onde o sistema capitalista de produção é o adotado por maioria das sociedades modernas, a renda proveniente do mercado de trabalho torna-se premissa para o atendimento dessas necessidades básicas citadas anteriormente, como alimentação, vestuário, remédios, moradia, entre outras.

2.3 MENSURAÇÃO E PERCEPÇÃO DA POBREZA BRASILEIRA

Abordar a pobreza como uma situação de privação de bens, sejam materiais, sejam sociais, ou mesmo de acesso a recursos, entendida de maneira inteiramente relacionada com a privação de renda é defendida como economia do bem-estar. Essa abordagem tem a vantagem de permitir uma mensuração de acordo com um critério relativamente homogêneo entre as pesquisas, a definição de uma linha de pobreza, abaixo da qual os indivíduos são considerados pobres.

2.3.1 Variações de mensuração

Contudo, a definição de necessidades humanas básicas sempre tem algum grau de subjetividade, seja por parte de quem a define para os estudos empíricos, seja social, no sentido de que cada sociedade assume suas próprias necessidades básicas para seus integrantes. Por um lado, a pobreza pode ser entendida de maneira absoluta, isto é, considera-se pobre o indivíduo que não atinge um mínimo

de renda, ou um mínimo de consumo associado às necessidades humanas fundamentais.

Várias tentativas de se mensurar sua dimensão, de se identificar quem são os pobres e de se compreender suas determinações têm sido empreendidas, de acordo com os entendimentos e definições acerca do fenômeno vigente em cada época. Para tanto, têm sido utilizadas metodologias de sistematização e de análise de dados empíricos, que possam propiciar tais conhecimentos sobre as realidades de pobreza. Em princípio, as formulações conceituais sobre o tema priorizavam a noção de que os pobres eram aqueles que não obtinham renda suficiente para garantir suas sobrevivências – ou seja, quando predominava o ideário da ‘subsistência’. Naquele contexto, os esforços de investigação empírica voltavam-se tão-somente para a contagem ou quantificação da parcela da população que era considerada pobre. Os métodos utilizados para balizar essas pesquisas consistiam na confecção de indicadores unidimensionais, calcados no valor da renda necessária para que a sobrevivência da família fosse assegurada. Os estudos limitavam-se então a enumerar quantos eram os pobres, aqueles cuja renda fosse inferior a esse patamar, em uma sociedade (CODES, 2008, p. 1).

Assim, mais recentemente, desenvolveu-se uma abordagem multidimensional para tratar da pobreza, nessa visão, o bem-estar é associado à aquisição de capacidades, que se referem a uma multidimensionalidade de fatores para que os indivíduos atinjam suas necessidades. Todavia, sua mensuração envolve a definição de indicadores complexos, ainda não totalmente consensuais pela bibliografia.

Silva (2009), por exemplo, define pobreza em dois aspectos: pobreza absoluta, relacionada ao não atendimento das necessidades mínimas para reprodução biológica e pobreza relativa que diz respeito à estrutura e à evolução do rendimento médio de um determinado país, o que significa dizer, que a concepção de pobreza relativa se fundamenta na ideia de desigualdade de renda e de privação relativa em relação ao modo de vida dominante em determinado contexto.

De acordo com Albuquerque (1993) a pobreza crítica ou absoluta, é entendida como a condição sócio-familiar na qual as necessidades básicas não estão atendidas. Pobres são neste estudo consideradas aquelas pessoas cujo rendimento familiar per capita é igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente em 1980 (valor esse correspondente a US\$ 35 mensais, ou a US\$ 417 anuais – dólares de 1990).

Na perspectiva de pobreza relativa, Rocha (2003) aponta o fenômeno como complexo, podendo ser definido de forma genérica, como a situação nas quais as necessidades a serem satisfeitas em função ao modo de vida predominante na sociedade em questão, não são atendidas de forma adequada. Relacionando

pobreza com renda o IPEA (2010) mensura pobreza absoluta como rendimento médio domiciliar per capita de até meio salário mínimo mensal e introduz a concepção de pobreza extrema - rendimento médio domiciliar per capita de até um quarto do salário mínimo mensal.

Os impactos destrutivos das transformações em andamento no capitalismo contemporâneo vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida: o aviltamento do trabalho, o desemprego, os empregados de modo precário e intermitente, os que se tornaram não empregáveis e supérfluos, a debilidade da saúde, o desconforto da moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a fome, a fadiga, a ignorância, a resignação, a revolta, a tensão e o medo são sinais que muitas vezes anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados na sociedade. Sinais que expressam também o quanto a sociedade pode tolerar a pobreza e banalizá-la e, sobretudo, a profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado brasileiro. Incompatibilidade legitimada pelo discurso, pela política e pela sociabilidade engendrados no pensamento neoliberal, que, reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e 'inadaptados' à vida social, não reconhece seus direitos sociais (YAZBEK, 2009, p. 72).

Para esta autora a noção de pobreza pode ser estabelecida sob diversas formas e aborda três formas distintas; do ponto teórico metodológico; do ponto de existência de uma sociedade capitalista onde o Estado não intervém no mercado econômico e uma terceira forma, que é através de indicadores multidimensionais, com a qual entende se aproximar de forma mais concreta a realidade dos estudos deste fenômeno, pois dinamizam aspectos que afetam o bem-estar dos indivíduos e a não satisfação de suas necessidades básicas.

Do ponto de vista conceitual as abordagens sobre a pobreza podem ser construídas de diversas formas: 1) a partir de diferentes fundamentos teórico metodológicos: positivistas (funcionalistas, estruturalistas) marxistas; 2) do ponto de vista do desenvolvimento histórico social e político da sociedade capitalista: do Estado liberal (prevalência do mercado) ao Estado social (diretos sociais); 3) do ponto de vista da definição de indicadores, as medidas da pobreza podem ser monetárias, quando utilizam a renda como principal determinante da linha de pobreza e podem recorrer a indicadores multidimensionais, que incluem atributos não monetários para definir a pobreza, como o IDH, e o índice Gini. Esses indicadores multidimensionais incluem aspectos que afetam o bem-estar dos indivíduos e a não satisfação de suas necessidades básicas (YAZBEK, 2009, p. 73-74).

Segundo o Compêndio sobre Melhores Práticas em Medição de Pobreza (2006) com a utilização destes indicadores multidimensionais, os aspectos

relacionados a sua constatação e mensuração se multiplicam, pois suscitaria informações relevantes como, quais são as dimensões relevantes para configurar a situação de pobreza; quais indicadores de necessidades básicas devem ser incluídos dentro de cada uma dessas dimensões; qual seria o critério para definir se essas necessidades fora ou não atendidas; qual seria o grau de importância relativa a cada indicador na definição de quem é pobre (IBGE, 2006, p. 101).

De acordo, com Yazbeck (2012) esses indicadores são considerados como essencial para definir a condição de pobreza o acesso a alguns bens, de modo que sem esses os “cidadãos” não são capazes de usufruir uma vida minimamente digna. Incluem: água potável, rede de esgoto, coleta de lixo, acesso ao transporte coletivo, educação, saúde e moradia. O caráter multidimensional da pobreza leva a necessidade de indicadores que tenham uma correspondente abordagem multidimensional e que levem em consideração como o indivíduo percebe sua situação social.

Segundo Sen (2001, p. 10), a pobreza não é apenas baixo nível de renda (ou pobreza absoluta), não sendo mensurável apenas pelo nível de renda, mas como privação de capacidades básicas, o que envolve acesso a bens e serviços. Para ele, o desenvolvimento seria resultado não apenas do crescimento econômico, mas “na eliminação das privações de liberdade e na criação de oportunidades”.

[...] a perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da perspectiva sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa (SEN, 2001, p.109).

A noção de pobreza é, portanto, ampla e supõe gradações e embora seja:

[...] uma concepção relativa, dada a pluralidade de situações que comporta. Usualmente vem sendo medida por meio de indicadores de renda e emprego, ao lado do usufruto de recursos sociais que interferem na determinação do padrão de vida, tais como saúde, educação, transporte, moradia, aposentadoria e pensões, entre outros. Os critérios, ainda que não homogêneos e marcados pela dimensão de renda, acabam por convergir na definição de que são pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo, portanto, excluídos, em graus diferenciados, da riqueza social. Entre eles estão: os privados de meios de prover à sua própria subsistência e que não têm possibilidades de sobreviver sem ajuda; os trabalhadores assalariados ou por conta própria, que estão incluídos nas faixas mais baixas de renda; os desempregados e subempregados que fazem parte de uma vastíssima

reserva de mão de obra que, possivelmente não será absorvida (YAZBEK, 2009, p. 73-74).

A ideia de construir um indicador que sintetizasse todas as dimensões relevantes da pobreza humana tomou maior impulso somente após a criação do Índice de Pobreza Humana (IPH) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1997. É o índice que mais tem sido utilizado em estudos aplicados, em particular nos relatórios de desenvolvimento humano. Com o objetivo de contribuir para esse debate, pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançaram recentemente um estudo chamado “Pobreza multidimensional no Brasil”, no qual propõem um novo cálculo do índice de pobreza, baseado nas informações coletadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Este índice pode ser calculado para cada família com base nas informações da Pnad. Pretendendo assim, não apenas avaliar o grau de pobreza de bairros, municípios e países, mas também de grupos demográficos específicos, como negros, crianças, idosos e analfabetos. Será também possível investigar quais dimensões - educação, moradia etc.- da pobreza são as principais responsáveis pelas diferenças existentes entre grupos sociais considerados pobres (VASCONCELOS, 2007).

Algumas etapas foram estabelecidas para que fossem cumpridas a construção deste indicador. Entre os diversos caminhos possíveis para a construção de um indicador de pobreza multidimensional, cada variável pode diferir, assim como os métodos de composição do índice. Entre os obstáculos a serem superados está a necessidade de definir quais dimensões são as mais relevantes e quais devem ser os indicadores utilizados para representar cada uma delas.

Barros, Carvalho e Franco (2006), pesquisadores do Ipea e autores do estudo, optaram por incluir no cálculo seis dimensões, 26 componentes e 48 indicadores. Explicam que estes indicadores dentro do método apresentado seria como se fossem aplicados um questionário com 48 perguntas às famílias sobre suas condições de vida. A ideia é que cada uma das seis dimensões se desdobre em componentes que, por sua vez, requerem diferentes indicadores para representá-los, conforme mostra a quadro 1.

Quadro 1 - Dimensão, componentes e indicadores

Dimensão	Componentes	Indicadores
Vulnerabilidade	Fecundidade, atenção e cuidados com crianças, adolescentes e jovens, atenção e cuidados especiais com idosos, dependência demográfica e a presença da mãe.	A presença de criança ou idosos na família e a existência de criança no domicílio cuja mãe já tenha morrido ou que não viva com a mãe, entre outros. Para os pesquisadores, investigar a presença da mãe é particularmente importante, já que, caso as crianças sejam criadas por terceiros, existe uma probabilidade de desproteção maior, de exposição a trabalho em atividades extenuantes, de estarem fora da escola ou doentes sem atendimento médico adequado.
Falta de acesso ao conhecimento	Analfabetismo, nível de escolaridade formal e qualificação profissional.	Presença de adulto analfabeto na família, ausência de adulto com secundário completo e ausência de trabalhador com qualificação média ou alta, entre outros.
Acesso ao trabalho (representa a oportunidade que uma pessoa tem de usar sua capacidade produtiva)	Disponibilidade de trabalho, qualidade e produtividade dos postos de trabalho disponíveis, entre outros.	Verificação se há ausência de uma pessoa ocupada no setor formal, ausência de trabalhador que esteja há mais de seis meses no trabalho atual e ausência de ocupado com rendimento superior a um salário mínimo. De acordo com o estudo, dotar as famílias de meios sem garantir que elas possam efetivamente utilizá-los para a satisfação de suas necessidades não é uma política eficaz, pois tão importante quanto assegurar que elas tenham acesso aos meios de que necessitam é dar-lhes a chance de usá-los.
Escassez de recursos (na composição do índice a renda também tem papel fundamental, já que a grande maioria das necessidades básicas de uma família pode ser satisfeita por meio de bens e serviços).	A Pnad traz uma série de indicadores que apontam a insuficiência de renda de uma família. Por exemplo, verificação se a renda per capita é inferior à linha de extrema pobreza, se a renda familiar per capita é inferior à linha de pobreza ou ainda se a maior parte da renda familiar vem de programas de transferências.	
Desenvolvimento infantil	Trabalho precoce, evasão escolar, atraso escolar e mortalidade infantil.	Presença de ao menos uma criança com menos de 14 anos trabalhando, presença de ao menos uma criança entre zero e 6 anos fora da escola e presença de pelo menos uma mãe que já teve um filho nascido morto, entre outros.
Carências habitacionais	Propriedade do imóvel, déficit habitacional, capacidade de abrigar do imóvel, acesso inadequado à água, acesso inadequado a esgoto sanitário, falta de acesso à coleta de lixo, falta de acesso à eletricidade e falta de acesso a bens duráveis.	Densidade do domicílio, se o material de construção é permanente e se a família possui fogão, geladeira, televisão, rádio ou telefone, entre outros itens.

Fonte: Barros; Carvalho; Franco, 2006.

Barros, Carvalho e Franco (2006) optaram por estas seis dimensões apresentadas acima na tentativa de superar os dois IPHs (IPH-1 e IPH-2) desenvolvidos por Anand e Sen (1997), por entenderem haver limitações nos mesmos índices, que servem de base para o Relatório de Desenvolvimento Humano do Pnud desde 1997. O IPH é calculado somente para países em desenvolvimento. Esse indicador mede a privação de três aspectos: curta duração de vida (calculada como possibilidade de viver menos de 40 anos), falta de educação elementar (calculada pela taxa de analfabetismo de adultos) e falta de acesso a recursos públicos e privados (calculada pela porcentagem de crianças menores de 5 anos com peso inferior ao recomendado e pela falta de acesso a uma fonte adequada de água). Quanto melhor a posição no ranking, menor a pobreza humana apresentada pelo país ou território.

O Relatório de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo Pnud, tornou-se famoso por apresentar o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de todos os países, mas ele traz também o IPH. Na edição de 2006, o Brasil ocupa a 22ª posição num total de 102 países e territórios⁴. O país em melhor posição foi o Uruguai (primeira posição) e o pior foi Mali, que fica na África. O IPH representou uma importante mudança na maneira como a pobreza era mensurada porque Sen introduziu a ideia de que o padrão (ou a qualidade) de vida não pode ser medido pela posse de um conjunto de bens nem pela sua utilidade, mas sim pela capacidade dos indivíduos em usar esses bens para alcançar satisfação ou felicidade. Ainda assim, segundo ele, há um elemento óbvio da pobreza, que é a fome e a inanição. E aí, não importa qual seja a posição relativa na escala social, pois, se esse elemento estiver presente, certamente existe pobreza (VASCONCELOS, 2007, p. 1).

Por sua vez, o Relatório de Desenvolvimento Humano apresentado pelo PNUD tornou-se uma fonte importante para análise e pesquisa, principalmente em países em desenvolvimento, uma vez que possibilitou a apuração do IDH, assim como do IPH para mensuração da pobreza, ampliando sua definição de uma concepção de utilidade para de satisfação. Na quadro 2 observe-se o Ranking do Índice de Pobreza Humana (IPH) no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006⁵.

⁴ Veja a seguir [quadro 2] o Ranking do Índice de Pobreza Humana – IPH.

⁵ Justifica-se os dados utilizados do ano de 2006, com base ao Índice Multidimensional de Pobreza usado pelo PNAD com referência aos anos 1993, 1998 e 2003.

Quadro 2 - Ranking do Índice de Pobreza Humana (IPH)

Posição	País
1	Uruguai
2	Chile
3	Argentina
4	Costa Rica
5	Barbados
6	Cuba
7	Cingapura
8	Territórios Palestinos Ocupados
9	México
10	Colômbia
11	Jordânia
12	Panamá
13	Quatar
14	Paraguai
15	Malásia
16	Venezuela
17	Trinidad e Tobago
18	Equador
19	Tailândia
20	Líbano
21	Turquia
22	Brasil
23	Suriname
101	Burkina Faso
102	Mali

Fonte: Barros; Carvalho; Franco, 2006.

Segundo Barros, Carvalho e Franco (2006) o fato de o grau de pobreza poder ser calculado para cada família permite não só que sejam estimados o grau de pobreza médio do país ou de cada região, mas toda a distribuição das pessoas de acordo com o nível de pobreza da família, como mostra a tabela 3.

Tabela 3: Índice Multidimensional de Pobreza: disparidades regionais (em percentual de necessidades não atendidas)

Dimensão	Brasil	Centro-Oeste	Nordeste	Sudeste	Sul	Diferença entre Sudeste e Nordeste
Indicador Sintético	25	23	34	20	21	14
Vulnerabilidade	24	24	28	23	23	5
Acesso ao conhecimento	37	34	46	32	32	14
Acesso ao trabalho	41	38	52	36	37	16
Disponibilidade de recursos	22	15	36	16	15	20
Desenvolvimento infantil	8	7	13	6	7	7
Condições habitacionais	17	20	28	10	13	18

Fonte: Barros; Carvalho; Franco, 2006.

Percebe-se que sobre o fenômeno da pobreza, o conceito é quase unânime dos estudos apresentados acima por cientistas do assunto de que se refere a carência humana e a pluralidade de situações em que a mesma está inserida.

Usualmente vem sendo medida por meio de indicadores de renda e emprego, ao lado do usufruto de recursos sociais que interferem na determinação do padrão de vida, tais como saúde, educação, transporte, moradia, aposentadoria e pensões, entre outros (YAZBECK, 2009, p. 73).

Percebe-se, ainda, que o Estado se articula juntamente a outras nações e também órgãos internacionais de combate à fome e a pobreza na perspectiva de estudar este problema, delimitando, identificando e extinguindo. O Plano Brasil Sem Miséria, se mostra a ação governamental na busca da erradicação da fome e miséria, inicialmente suprimindo essa camada da população identificada através de seu Banco de Dados, como pauperados, com a suficiência de renda.

Sabemos que a pobreza tem outras dimensões e estamos usando o índice elaborado pelo Ipea para descobrir que famílias devem ser priorizadas não só pelo Bolsa Família, mas pelos outros programas sociais do governo. É um instrumento concreto que ajuda na focalização das políticas, pois muitas vezes as pessoas têm outras vulnerabilidades que não propriamente a renda', diz Cunha (VASCONCELOS, 2007, p. 1).

Este índice deve ajudar a responder algumas questões; por exemplo, quem são os mais pobres e como ordená-los em uma fila única de beneficiários potenciais, isto é, identifica-los como o público alvo das políticas públicas formuladas pelos gestores públicos.

Dentro desta abordagem buscamos identificar quais são os mecanismos e indicadores que estão presentes na conceituação do estado de pobreza. Desta forma percorremos a pesquisa relacionando a população alvo das políticas públicas de redução da pobreza aos programas sociais de geração de emprego e renda.

De acordo com Barretto (2014) a inclusão produtiva por meio do empreendedorismo é uma alternativa real de trabalho e renda. No capítulo a seguir buscamos interpretar o posicionamento do Estado quanto à estas políticas públicas que primam pela diminuição das desigualdades sociais.

2.3.2 Percepção do brasileiro sobre as políticas públicas de redução da pobreza

Tentamos dinamizar o problema da pobreza e o tamanho da importância dada pelas nações em conter seu avanço na tentativa de entender este fenômeno e suas amarras ao processo de desenvolvimento social. Buscamos por meio da percepção dos brasileiros capturar a concepção das políticas públicas que buscam combater esse mal e entendermos estar inserido o terceiro eixo adotado pelo Plano Brasil sem Miséria que trata da inclusão produtiva por meio do empreendedorismo. Tal política inserida no mundo dos negócios, prevê no empreendedorismo uma alternativa de incentivo real de trabalho e renda, onde está presente nosso objeto de estudo.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do IPEA são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações eletrônicas e impressas, eventos e via programa semanal de TV em canal fechado (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2015, p. 1).

Dentre os mecanismos públicos existentes de controle, aferição e avaliação das políticas públicas, trazemos aqui informações obtidas por meio do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), elaborado pelo IPEA, pois compreendemos que dentre todos os possíveis instrumentos de pesquisas domiciliares existentes, nada mais coeso com a proposta de avaliação de política pública do que utilizarmos um instrumento público, verídico e com dados da realidade social da população brasileira. Tendo em vista suas percepções extraídas da pesquisa que colaboram com a estrutura de formulação do Estado para elaboração de políticas que possam ter eficácia, eficiência e ainda plena efetividade em sua aplicação.

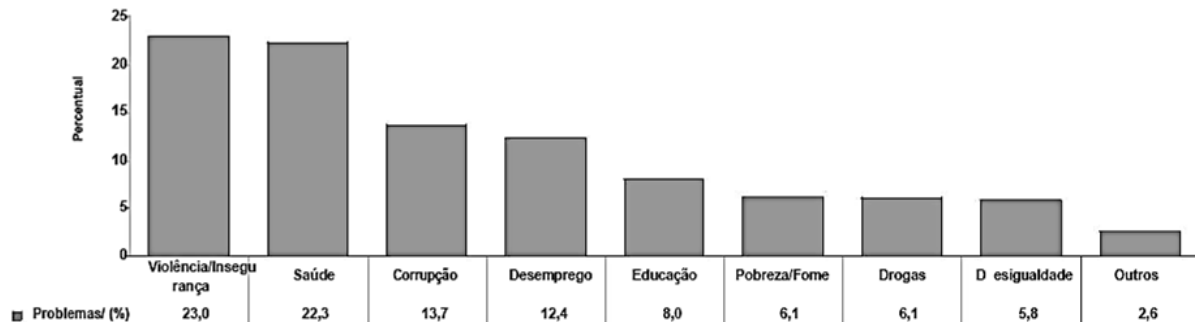
O SIPS se define como um sistema de indicadores sociais que se mostram úteis para verificar como a população avalia os serviços de utilidade pública e o grau de importância deles para a sociedade. Desta forma, subsidia o Estado na formulação, acompanhamento e avaliação de suas políticas públicas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2015, p. 1).

O SIPS é o que a nosso ver a pesquisa que mais se aproxima do sentido de coletividade, pois é uma pesquisa domiciliar e presencial que visa captar a

percepção das famílias acerca das políticas públicas implementadas pelo Estado, independente destas serem usuárias ou não dos seus programas e ações. De acordo com o Instituto (IPEA), esta abordagem quantitativa permitiu determinar por amostragem probabilística com margem de erro de 5% para Brasil e regiões e com um nível de confiança de 95%, aferir a percepção da população sobre o fenômeno da pobreza. Afirmamos nosso entendimento de coletividade baseado nos parâmetros básicos para definição dessas distribuições que vieram do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

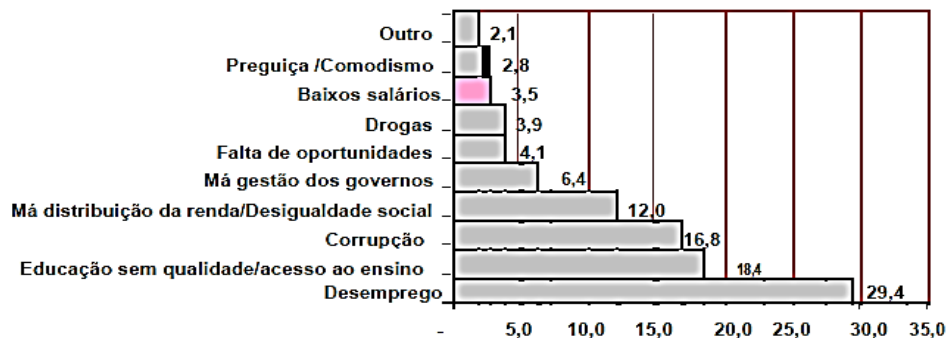
A pobreza não é vista pelos brasileiros como o maior problema do país, como aponta o gráfico 1. De acordo com a pesquisa do Ipea realizada em 2011, a violência/insegurança, em seguida a saúde, corrupção e desemprego ocupam em ordem crescente a preocupação dos brasileiros quanto aos maiores problemas a serem enfrentados pelo Estado brasileiro. A pobreza/fome é vista como um problema não tão importante, porém é maioria o consenso na percepção dos brasileiros que dentre as principais causas da pobreza é o desemprego, conforme mostra o gráfico 2.

Gráfico 1 - Principais problemas do Brasil (%)



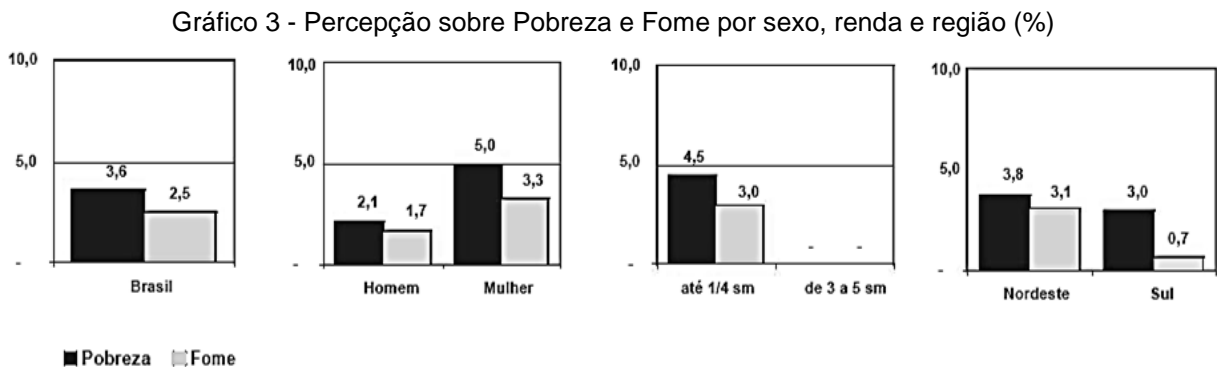
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

Gráfico 2 - Percepção sobre as causas da pobreza (%)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

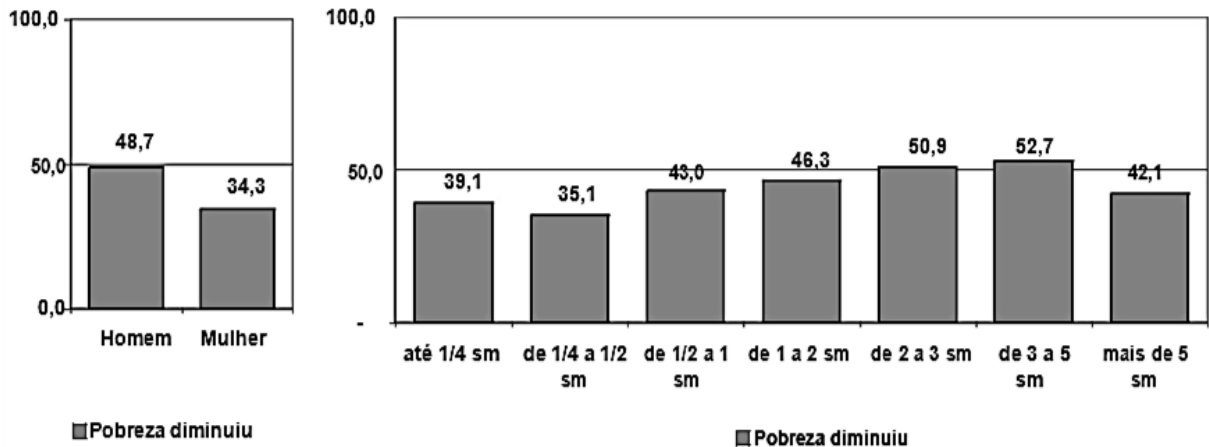
As mulheres dão maior valor a esses problemas que os homens, corroborando com pesquisas recentes que apontam grande maioria dos lares hoje no Brasil, são chefiados por mulheres, de acordo com o gráfico 3. Para a população mais rica esses não são mais problemas, mas ainda são para os mais pobres, que coincidentemente corresponde com o quarto item do gráfico onde mostra que para a população da região sul, a fome quase não é mais problema, contrapondo o consenso de que a população mais pobre se concentrava no Nordeste.



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

Já no gráfico 4 a seguir, quanto mais a renda aumenta, há uma percepção mais forte de que a pobreza diminuiu nos últimos cinco anos. Como nos mostra por exemplo, no grupo que vai de 3 a 5 salários mínimos (SM) a percepção de que a pobreza diminuiu é mais forte (52,7%). Considerando que a coleta de dados fora realizada no ano de 2011 e a pergunta remetia o entrevistado a situar-se no espaço social desde o ano de 2006, sobre sua percepção de diminuição da fome e pobreza, podemos consentir que houve uma mudança no poder de compra destas famílias. Distante consideravelmente dessa faixa de renda, estavam os que obtinham renda de até ¼ de SM e os de 2 a 3 SM. A média (42,88%) entre essas famílias, ainda ficou aquém de algo desejável, porém é perceptível que entre as políticas adotadas no governo à época, como Fome Zero estavam surtindo efeito na diminuição desses problemas.

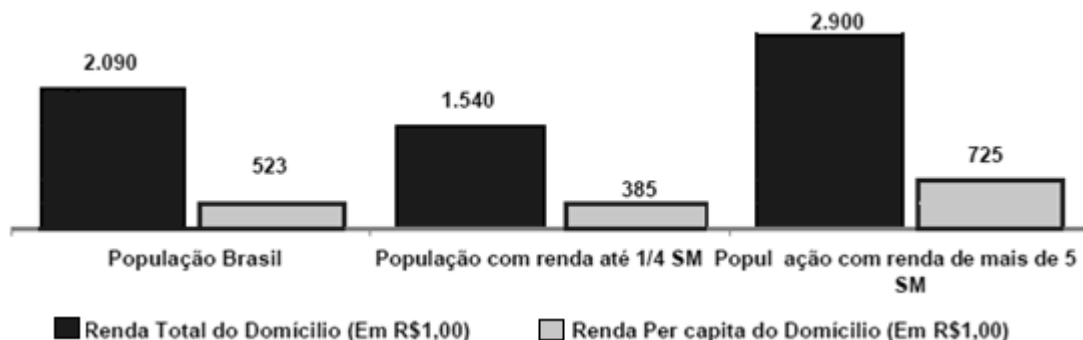
Gráfico 4 - Percepção sobre a Evolução da pobreza, por sexo e renda (%)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

Utilizando as informações do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2015), sobre o salário mínimo nominal em agosto de 2011, era de R\$ 545 e R\$ 2.278,77 respectivamente, confrontando aos do gráfico 5 abaixo podemos perceber que a população brasileira, na média acredita que para não ser pobre a renda familiar (família de quatro membros) deveria ser de R\$ 2.090,00, por mês o que perfaz uma renda per capita de R\$ 523,00. Esse valor se aproxima bastante do salário mínimo à época de R\$ 545,00. Discrepância gritante entre a comparação do que era e o que realmente deveria ser estatisticamente, conforme aponta os dados desta instituição de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, a renda de uma família de quatro integrantes corresponderia ao que deveria ser a renda per capita.

Gráfico 5 - Percepção sobre a renda para não ser pobre, Brasil e segundo a renda (R\$1,00)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

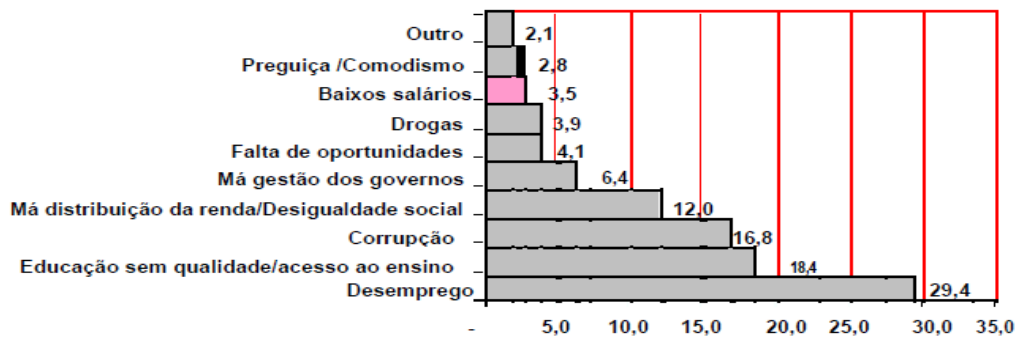
A população brasileira percebe o desemprego como a principal causa da pobreza. Aqui então podemos ter nosso enfoque quanto a categoria apresentada no capítulo 2 desta pesquisa, onde tratamos do tema da pobreza e seu impacto na

economia brasileira nos últimos anos. De forma bastante expressiva (29,4%) da população entende que esse problema (pobreza) além de estar inserido no Brasil, seu impacto maior é sobre os desempregados (sujeito). E mais que isso, podemos perceber com o segundo gráfico da referida pesquisa que o desemprego está mais próximo dos olhos dos pobres, do que dos mais ricos. Essa proximidade pode ser explicada pelo fato de que os que recebem até $\frac{1}{4}$ do SM deixarão de ser desempregados a pouco tempo ou sempre se mantiveram nessa perspectiva de salário devido a outros motivos. Já os mais ricos elevam ao primeiro patamar a educação como a causa da pobreza (38,5%), percentagem bem expressiva contrária ao desemprego (15,4%), seja porque identificam na Educação a base para o desenvolvimento econômico pessoal ou a percepção e constatação se dá pelo fato de que passam ou passaram pelo constante processo da Educação.

Conforme apresenta os gráficos 6 e 7 podemos realizar algumas análises acerca da percepção entre os mais ricos e os mais pobres sobre as causas da pobreza e dessas informações tirarmos algumas conclusões sociais no âmbito da política pública aqui analisada que contextualiza o objeto dentro do espaço do desemprego, seja ele formal ou não.

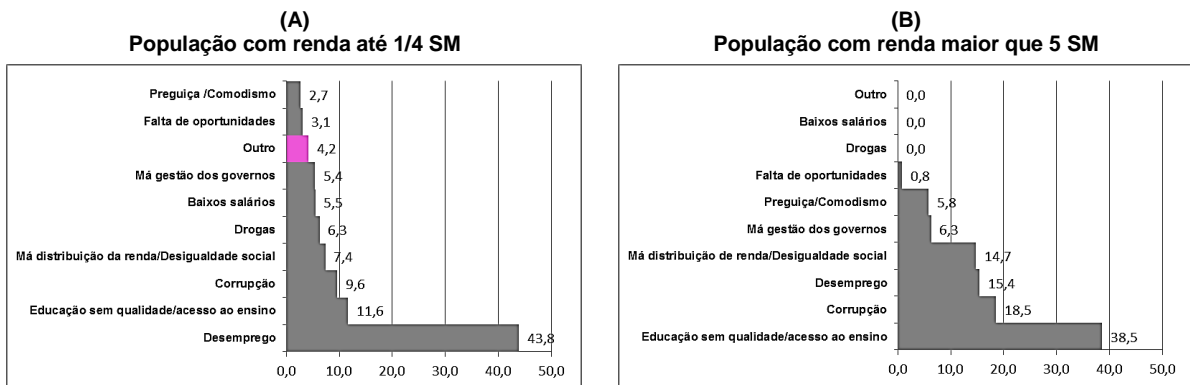
Colocamos aqui segundo o IPEA (2011), o debate sobre a pobreza e suas causas. Existem opiniões que remetem o problema à esfera individual, como reflexo da falta de esforços e de iniciativas do próprio indivíduo, ou a vícios e outros problemas. Esse tipo de diagnóstico responsabiliza o próprio indivíduo por sua situação. Já a esfera estrutural, diz respeito as causas propiciadas pelo universo social. Alguns resultados da pesquisa mostram que existe uma tendência da população em aceitar que as causas da pobreza são estruturais, pois diante de opções tais como: “As pessoas são pobres porque não querem trabalhar”; e “As pessoas são pobres porque não encontram emprego”, houve maior predisposição em concordar com a segunda afirmação. Do mesmo modo, a maioria tendeu a discordar da afirmação “As pessoas são pobres porque não quiseram estudar” e tendeu a concordar mais com a proposição “As pessoas são pobres porque não tiveram m oportunidade de estudar”.

Gráfico 6 - Percepção sobre as causas da pobreza (%)



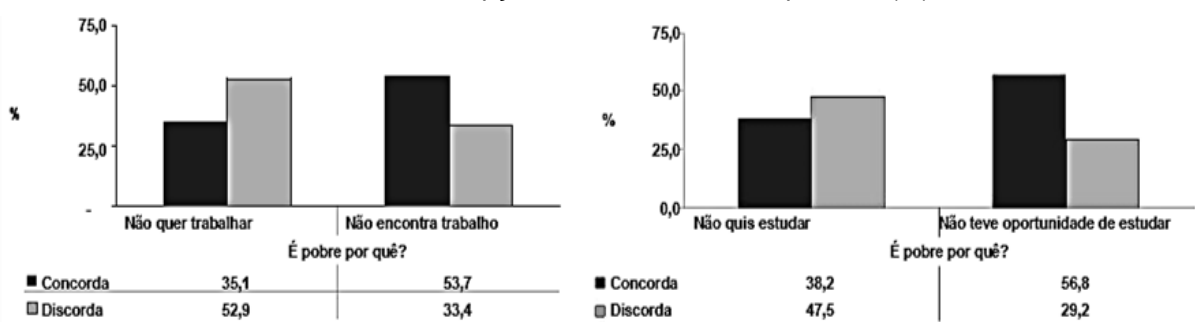
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

Gráfico 7 - Percepção sobre as causas da pobreza segundo a renda (%)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

Gráfico 8 - Percepção sobre as causas da pobreza (%)

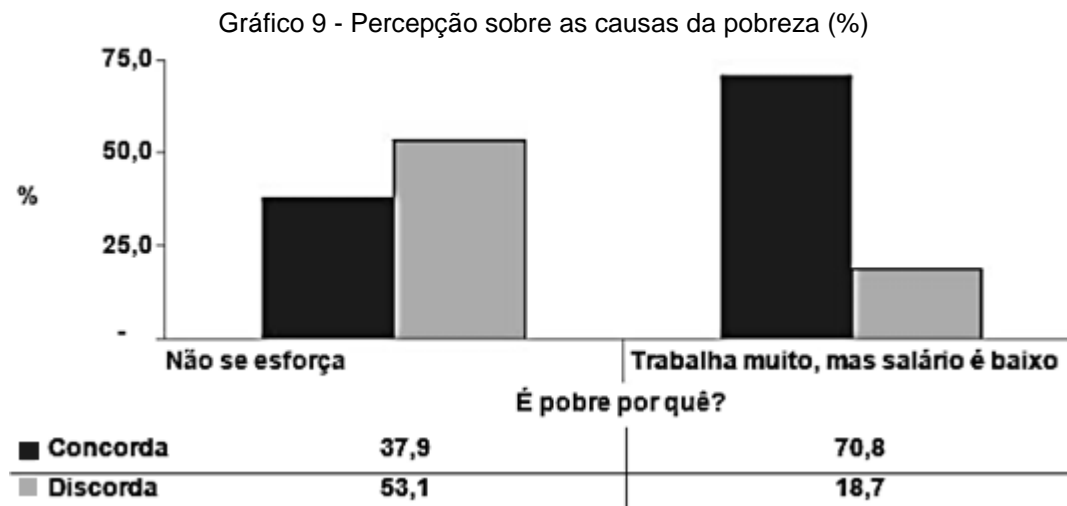


Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

A tendência mais forte de vinculação da pobreza a causas de natureza estrutural, em detrimento da sua associação à esfera individual, tem uma implicação para as políticas públicas. Dessa percepção pode-se depreender que a saída da pobreza não depende apenas de esforços individuais. Ao se afastar da ideia de responsabilização do pobre pela sua própria situação, a sociedade reconhece o papel fundamental do Estado no enfrentamento da pobreza. Isso sugere que, na percepção social, o Estado tem um papel a cumprir para a superação da pobreza, seja no sentido de incentivar mais empregos na economia, seja pela oferta de uma

educação de melhor qualidade, como sugerem as duas opiniões mais frequentes entre a população.

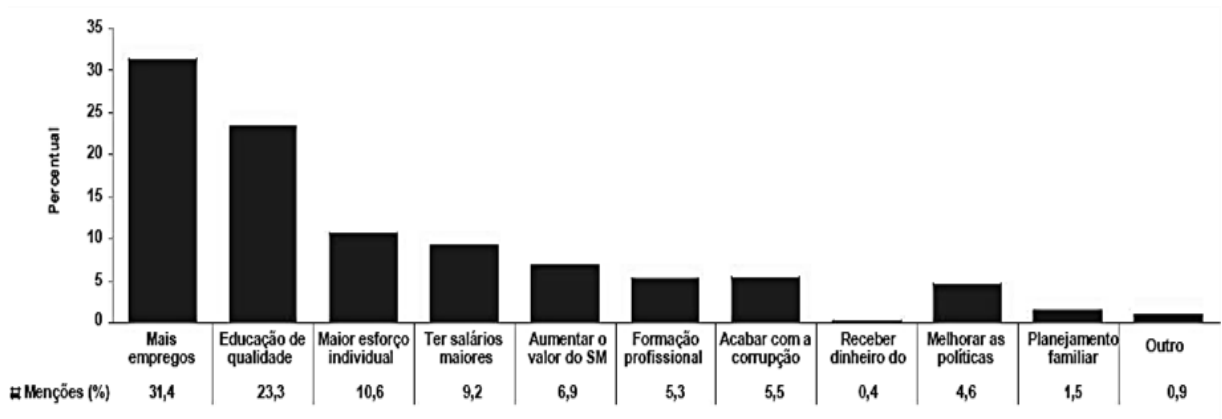
Não obstante esses apontamentos, mais dois aspectos chamam a atenção na percepção dos brasileiros sobre a pobreza. O primeiro diz respeito à relativização da possibilidade de evitar a pobreza pelo emprego. Não obstante a maioria da população perceba o desemprego como a principal causa da pobreza, eles (70,8%) reconhecem que o maior esforço e o exercício de um trabalho remunerado podem não ser suficientes para evitar a pobreza, caso a remuneração seja muito baixa, como pode ser constatado no gráfico abaixo.



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

Dentro dos indicadores usados pelo IPEA (2011) para se ter a percepção sobre o problema da pobreza, nosso objeto vai sendo identificado como política pública de geração de renda, desenvolvida no anseio de atender as necessidades da população atingida pelo problema da pobreza em si. Constatamos ainda, que quanto à percepção de quais as principais formas de sair da pobreza, a mais mencionada (31,4%) foi a criação de “mais empregos”. As referências a melhorias salariais (salário maior e aumentar do valor do salário mínimo) respondem conjuntamente com 16,1%. Ou seja, quase metade da população (47,5%) fez alusão a questões do mundo do trabalho, seja pela necessidade de mais empregos; seja pela conquista de melhores salários.

Gráfico 10 - Principais formas de sair da pobreza (%)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

Diante das possíveis ações que o governo poderia ter para buscar a redução da pobreza, a percepção geral da população volta-se, primordialmente, para iniciativas no mundo do trabalho (43,5% das menções) que envolvem: aumentar o valor do SM; estimular empresas a contratar pobres; apoiar pequenos agricultores; e apoiar pequenos negócios.

O Plano Brasil sem Miséria está o Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado, que foi criado pelo Governo Federal com o objetivo de facilitar o acesso de micros e pequenos negócios ao crédito orientado como forma de incentivo ao crescimento desses empreendimentos, à formalização de empreendimentos e à geração de trabalho e renda. Segundo este programa, por meio de oferta de crédito orientado para a produção, pode ser um bom instrumento para estimular a formalização dos empreendedores e a ampliação de Microempreendedores Individuais (MEI's), o que os permite emitir notas fiscais, fazer parte da previdência social e registrar seu empregado ou colaborador.

Esta política social é mais uma dentre várias criadas dentro do Plano de Ação Nacional Brasil Sem Miséria, onde a inclusão produtiva, por meio do estímulo a ampliação e o fortalecimento dos pequenos negócios, apoiando o microempreendedor individual com prioridade para aqueles que são beneficiários do Bolsa Família. Neste capítulo tentamos trazer o pano de fundo que fundamentou a política pública de geração de emprego e renda e seu público alvo, isto é, a cada da população mais pobre.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA E A POLÍTICA DE GERAÇÃO DE RENDA

Neste capítulo, buscamos expor os principais procedimentos metodológicos utilizados nesta dissertação. Sendo assim, abordamos aqui os dados buscados e utilizados para a fundamentação deste trabalho; além da maneira pela qual os dados foram analisados.

Para algumas pessoas, a própria noção de estratégia científica parece contraditória. Como se há de conceber uma estratégia para descobrir o desconhecido? A descoberta de novos conhecimentos acaso não subentende sempre o fazermos o que não sabíamos fazer até então? Essas pessoas sublinham a natureza acidental dos descobrimentos científicos passados. Relutam em criticar qualquer forma de pesquisa, inclusive a que, no momento, se afigura fútil e trivial, a pretexto de que tudo o que se depara à curiosidade humana poderá, algum dia, contribuir para uma das grandes compreensões que assinalam os avanços do conhecimento (BARRINGTON, 1972, p. 96).

Segundo Moore (1972, p. 96) como não temos condições de prevermos as mudanças de antemão do futuro, não podemos decidir com absoluta certeza se determinada investigação vale ou não vale a pena, isto é, útil ou inútil. Os recursos intelectuais e físicos, tanto da ciência natural quanto da ciência social, são limitados a qualquer ponto do tempo, assim os “fatores culturais e sociais também limitam a direção da investigação, destacando alguns problemas e relegando outros para segundo plano”. Desta forma a estratégia científica difere de uma sociedade para outra e de uma época histórica para outra.

Qual seria o papel dos indivíduos dentro da organização social levando em consideração seu poder de influir, de dominar? Essa possibilidade, do indivíduo influir sobre a sociedade, que é condicionada pela própria organização da mesma, deixa estampada a influência das causalidades extrínsecas ao destino histórico dos povos. De acordo, com Hegel (2010 apud PLEKHANOV, 2011) em todo finito há um elemento casual”, e na ciência lidamos unicamente com o “finito”, por isso, pode-se dizer que em todos os processos que ela estuda existe um elemento casual. Os indivíduos exercem frequentemente grande influência sobre o destino da sociedade, e essa influência é determinada pela estrutura interna daquela e por sua relação com outras sociedades.

A compreensão e explicação de um problema não podem ser feitas olhando-se diretamente em si, o cientista deve olhar indiretamente para a realidade que ele investiga através das teorias e métodos, cabendo destacar o entendimento da ciência feita pela junção entre a teoria e o método. Assim:

[...] Uma teoria é, pois, uma construção científica, por meio da qual o pesquisador se aproxima de um objeto, mesmo que depois a refute e construa outra que considere mais adequada para compreender ou explicar o assunto que investiga (MINAYO, 2002, p. 17).

A autora destaca ainda que o início do trabalho de um estudioso começa com algumas perguntas e hipóteses (ideias mais ou menos preconcebidas), onde o pesquisador, então, formula a teoria através das análises dos pontos de vista, das teses, das indagações, construindo, assim, um caminho que o levará a aproximar-se do tema, passando pelas linhas teóricas e as abordagens da realidade.

A metodologia é então um assunto controverso, sendo igualado, por alguns estudiosos, aos métodos e técnicas, e, para outros, enquadrado no campo da epistemologia. Entretanto, considera-se metodologia como a “discussão epistemológica sobre o ‘caminho do pensamento’ que o tema ou objeto de investigação requer”, como também “a apresentação adequada e justificada das técnicas, métodos e instrumentos utilizados na investigação” e a “criatividade do pesquisador” (MINAYO, 2002, p. 18).

Os métodos e os procedimentos são “o meio científico de prestação de contas pública com respeito a evidencia” (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2002, p. 29) e na utilização de teorias e métodos em uma pesquisa, Minayo (2004, p. 22), ressalta que:

A metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador. Enquanto abrangência de concepções teóricas de abordagem, a ciência e a metodologia caminham juntas, intrinsecamente engajadas. Por sua vez, o conjunto de técnicas constitui um instrumental secundário em relação à teoria, mas importante enquanto cuidado metódico de trabalho. Elas encaminham para a prática as questões formuladas abstratamente. Seu endeusamento e retificação conduzem ao empirismo tão frequente ainda nas ciências sociais. Mas o contrário, isto, a excessiva teorização e a pouca disposição de uma perspectiva pouco heurística, conduzem a divagação abstrata ou pouco precisa em relação ao objeto de estudo.

Em relação à pesquisa social, pode-se dizer que “A visão de mundo do pesquisador e dos atores sociais estão implicadas em todo o processo de conhecimento, desde a concepção do objeto até o resultado do trabalho”. Já com relação ao objeto da pesquisa social, há quatro características que diferenciam este ao daquele abordado pelas pesquisas físicas ou biológicas, são eles: 1) A característica histórica, ou seja, se ele é passageiro, transitório, efêmero; 2) É dotado de “consciência histórica”, produto de um processo histórico determinado; 3) Mantém “identidade” com o sujeito que o observa, pois, pesquisador e pesquisado fazem parte da “mesma” realidade social; e 4) É essencialmente qualitativo. “Implica também considerar que o objeto das ciências sociais é complexo, contraditório, inacabado, e em permanente transformação” (MINAYO, 2004, p. 21-22).

A pesquisa social se apoia em dados sociais, dados sobre o mundo social, que são o resultado, e são construídos nos processos de comunicação. Os dados sociais são distintos pelos autores em dois modos: a comunicação formal e informal. Ainda, para eles, os dados podem ser estabelecidos através de três meios, a saber: texto, imagem e sinais sonoros. A comunicação informal é definida por Bauer, Gaskell e Allum (2002, p. 21) como um tipo de comunicação em que existem poucas regras implícitas, ressaltando, entretanto, que este fato não extingue a existência de regras. Alertam, ainda, sobre a importância do pesquisador detectar as ‘falsas falas’, que trará prejuízos ao tema pesquisado. Na pesquisa social, existe o interesse na maneira como as pessoas espontaneamente se expressam e falam sobre o que é importante para elas e como elas pensam sobre suas ações e dos outros.

Quando se trata da comunicação formal, os meios expressam competências e conhecimento especializado, tais como textos e artigos de jornais.

O fato de o pesquisador usar os produtos resultantes, tais como um artigo de jornal, para a pesquisa social, provavelmente não influencia o ato da comunicação: não faz diferença o que o jornalista escreveu. Nesse sentido, os dados baseados nos registros não trazem problema. Um problema diferente surge, contudo, quando os comunicadores dizem representar um grupo social que, na realidade, não representam. O cientista social deve reconhecer essas falsas pretensões de representação (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2002, p. 21-22).

Neste contexto, entendemos que o Estado possui papel fundamental na implementação de instrumentos de políticas públicas, como alternativa eficiente de combate ao desemprego e a má distribuição de renda. Para tanto, são

desenvolvidos programas sociais de transferência de renda, dentre outros que buscam diminuir o índice de pobreza e ampliar a oferta de crédito. Assim, os programas de apoio ao microcrédito têm se mostrado uma experiência viável e eficiente em diversos países do mundo, e que não deveria ser no caso brasileiro, mediante o apoio ao microempreendedor informal, oportunizando seu enquadramento na economia ativa e, por conseguinte, trazendo novas sustentações ao equilíbrio da economia do Estado.

A reestruturação produtiva mudou o mundo do trabalho, sob o padrão de acumulação chamado flexível, as metamorfoses ocorridas apresentaram-se como um novo modo de produzir, com métodos e processos de trabalho baseados em tecnologias avançadas; modos de gestão da força de trabalho, direcionados à conciliação de classes; e medidas que reduziram a criação e oferta de empregos estáveis, aprofundando o desemprego e o trabalho precário. Esse quadro tornou a composição da classe trabalhadora mais heterogênea e complexa, e exigiu um perfil de trabalhador capaz de usar intensamente o seu poder intelectual em favor do capital, elevando os níveis de exploração sobre o trabalho e dos lucros dos capitalistas.

Nesse contexto, a acumulação pelo capital financeiro e as mudanças nas funções do Estado, sob a ideologia neoliberal, compuseram um cenário no qual os sistemas de proteção social, estruturados sob o fordismo-keynesianismo, sofreram ataques. Nos países de capitalismo avançado, onde esses sistemas estavam mais estruturados e sob um controle democrático mais forte, foram preservados os seus aspectos essenciais, ainda que com transformações em seus critérios de abrangência.

Já nos países de capitalismo periférico, como o Brasil, a reestruturação produtiva e as mudanças no papel do Estado, com estratégias neoliberais de amortecimento dos efeitos da crise, ocorrem em níveis, formas, ritmos e épocas diferentes, de acordo com as características de cada país. Mas, em todos eles, em decorrência de suas dívidas externas, as estratégias de ajustes neoliberais desenvolveram-se sob o comando dos países do capitalismo avançado, com a mediação do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID). As consequências desses processos, na essência, são iguais àquelas ocorridas nos países de capitalismo central, com efeitos lesivos mais

agravados para a classe trabalhadora, inclusive com fortes ataques às políticas sociais em estruturação.

Com a crise capitalista estrutural, o neoliberalismo ganhou adeptos pelo mundo e representou a ruptura com o pacto keynesiano e com o contexto dos anos dourados. A partir de 1980, os governos passam a implantar medidas com vistas a aumentar a taxa de lucro do capital, por meio de, restrição ao poder dos sindicatos e movimentos sociais, restrição da proteção social, contração na emissão monetária, elevação das taxas de juros, queda nos impostos sobre altos rendimentos, abolição do controle sobre os fluxos financeiros, criação de níveis de desemprego maciço, enfraquecimento das greves, aprovação das legislações contra o trabalho, instituição de amplo programa de privatização, dentre outras ações (ANDERSON, 1995).

A descentralização, a focalização e a privatização passam a conformar a relação entre política social e neoliberalismo e essa é a tendência das políticas sociais a partir da década de 1980 no Brasil (DRAIBE, 1990). A reestruturação produtiva, as mudanças na organização do trabalho e a hegemonia neoliberal tem provocado importantes reconfigurações nas políticas sociais. Isso aumenta o desemprego estrutural, a precarização das relações de trabalho, a ampliação da oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários, instáveis e não associados a direitos, limitam o acesso aos direitos derivados de empregos estáveis, e passam a ser reconhecidos como parte de um conjunto de ajustes estruturais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

O Brasil realizou o seu ajuste estrutural, principalmente, a partir de 1995, assim, tal ajuste, em condições submissas, provocou mudanças na condição estrutural do trabalho e das políticas sociais, as quais resultaram no aumento da exploração dos trabalhadores. Entre os sinais dessa superexploração do trabalho, encontram-se o desemprego; o aprofundamento da precarização das relações e condições de trabalho; o uso intensivo da força de trabalho, combinado com métodos e tecnologias avançadas direcionadas para elevar a produtividade; a queda da renda média mensal real dos trabalhadores; e as alterações do perfil e da composição da classe trabalhadora.

No âmbito do Estado, ocorreu um retrocesso nas políticas sociais, a exemplo da seguridade social, instituída pela CF/1988, em uma conjuntura de luta por direitos sociais no país, mas, ao mesmo tempo, de avanço do projeto neoliberal em escala mundial, com reflexos no Brasil, particularmente na década de 1990, quando os

governos de então, deram início à privatização de várias empresas e bancos estatais, bem como, à regressão de muitos direitos sociais.

A Constituição de 1988 promoveu notável avanço ao instituir um sistema de seguridade social. A partir desse sistema, a assistência social passa a ser caracterizada como direito do cidadão e dever do Estado, destinada a quem dela necessitar. No contexto de exclusão ao mercado de trabalho socialmente protegido, o que corrobora o pensamento de Boschetti et al. (2009), ao relacionar assistência social ao trabalho – os beneficiários da assistência são os desempregados e os trabalhadores com baixos salários.

Sobre o fenômeno “pobreza”, o conceito é quase unânime entre os cientistas do assunto de que se refere à carência humana e à pluralidade de situações em que a mesma está inserida, a pobreza [...]

[...] usualmente vem sendo medida por meio de indicadores de renda e emprego, ao lado do usufruto de recursos sociais que interferem na determinação do padrão de vida, tais como saúde, educação, transporte, moradia, aposentadoria e pensões, entre outros (YAZBECK, 2009, p. 74).

Os critérios, ainda que não homogêneos e marcados pela dimensão de renda, acabam por convergir na definição de que são pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo, portanto, excluídos, em graus diferenciados, da riqueza social (YAZBECK, 2009, p. 72). Entre eles estão: os privados de meios de prover à sua própria subsistência e que não têm possibilidades de sobreviver sem ajuda; os trabalhadores assalariados ou por conta própria, que estão incluídos nas faixas mais baixas de renda; os desempregados e subempregados que fazem parte de uma vastíssima reserva de mão de obra que, possivelmente não será absorvida pelo mercado de trabalho.

O Estado brasileiro se articula juntamente a outras nações e também órgãos internacionais de combate à fome e a pobreza na perspectiva de estudar este problema, delimitando, identificando e extingui-lo. O Plano Brasil Sem Miséria, se mostra a ação governamental na busca da erradicação da fome e miséria, inicialmente suprimindo essa camada da população identificada através de seu Banco de Dados, como pauperados, com a suficiência de renda.

As Teorias do Conflito e da mudança social, segundo Pasquino (2010) suscitou entre sociólogos e politólogos o sério questionamento sobre o Conflito social e, que de acordo com suas teorias implícitas ou explícitas, forneceram interpretações diferentes. Nosso entendimento em relação à pobreza busca uma tentativa de sustentar o posicionamento das Nações em combatê-la, na perspectiva de evitar e solucionar possíveis conflitos originados pelo modo econômico atual que gera fome e pobreza.

Para Pasquino (2010, p. 225) existe um acordo sobre o fato de que o “Conflito é uma forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos”. Outra forma possível de interação e talvez, à primeira vista, mais amistosa é a cooperação. Qualquer grupo social, qualquer sociedade histórica pode ser definida em qualquer momento de acordo com as formas de Conflito e de cooperação entre os diversos atores que nela surgem.

O objetivo do conflito de acordo Pasquino (2010, p. 225) é o controle sobre os recursos escassos e prevalentemente estes recursos são identificados no poder, na riqueza e no prestígio, podendo ser identificados outros recursos novos ou mais específicos de acordo com os tipos e os âmbitos do Conflito. Naturalmente existem conflitos que contrapõem indivíduos a organizações (um conflito pela democracia interna no partido entre um discordante e os dirigentes), grupos a coletividades (um conflito entre uma minoria étnica e o Estado), entre organizações e coletividades (Conflitos entre burocracia e o governo como representante da coletividade).

Existem então diversos níveis nos quais podem ser situados os Conflitos e seus diversos tipos, de modo que seria possível centrar somente a atenção sobre os conflitos de classe (esquecendo os conflitos étnicos) de um lado ou sobre os conflitos internacionais (esquecendo os Conflitos políticos internos dos Estados, como os contrastes entre maioria e oposição ou as guerras civis) do outro lado (PASQUINO, 2010, p. 225).

Distinguir os Conflitos com base nos objetivos não é fácil, se não se faz referência a uma verdadeira teoria que atualmente não existe. É possível compreender e analisar os objetivos dos Conflitos somente na base de um conhecimento mais profundo da sociedade concreta em que os vários conflitos emergem e se manifestam. Para o cientista político, distinguir conflitos que têm objetivos de mudanças no sistema e os que se propõem mudanças do sistema é

substancialmente insuficiente. Porém nada impede, de fato, que uma série de mudanças no sistema provoque uma transformação do sistema; nem que tentativas de mudanças do sistema acabem por cooperar para reforçar e melhorar o sistema que se visava destruir, derrubar ou transformar estruturalmente (PASQUINO, 2010, p. 226).

Os expoentes de uma visão conflitual da vida social se baseiam habitualmente em duas correntes de pensamento: de um lado a corrente marxista, do outro, a corrente liberal de Mill. No centro da reflexão marxista está um tipo particular e notório de Conflito: a luta de classes. Mas, paradoxalmente, a concepção marxista é menos “conflitual” do que se pensa. Se, de fato, é verdade que a luta de classes é a principal força motriz da história e que a luta (= Conflito) entre burguesia e proletariado é a grande alavanca da mudança social, Marx concebe este Conflito para acabar com todos os Conflitos. Abolida a divisão entre as classes, o Conflito, conseqüentemente, acabará (PASQUINO, 2010, p. 226).

Embora nem todos aqueles que se consideram “liberais” e descendentes de John Stuart Mill consigam manter-se fiéis a uma concepção conflitual da sociedade, não há dúvida que é entre os sociólogos e politólogos fautores de uma concepção semelhante (às vezes acompanhada por uma revisão das teorias marxistas) que se encontram as contribuições mais importantes para a análise dos conflitos sociais e políticos (e também internacionais) que não privilegiam acriticamente as bases econômicas dos conflitos e não levam ou não têm uma visão teleológica (os conflitos como força para realizar um sistema social definido antecipadamente) (PASQUINO, 2010, p. 226).

De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (2013, p. 287), “todas as sociedades produzem constantemente entre si antagonismos que não nascem casualmente nem podem ser arbitrariamente eliminados”, que sublinha a importância das tensões, dos desequilíbrios, dos contrastes entre os diversos níveis da realidade social. Os mesmos atribuem a necessidade de analisar os conflitos no âmbito de sociedades históricas, para então compreendê-los.

Partindo de uma determinada configuração social, em presença de determinados conflitos, condicionados em larga medida pelos próprios sistemas sociais, se produz uma situação na qual os atores têm certa discricionariedade em seus comportamentos quer no modo de ampliar o número daqueles que estão envolvidos ou de reduzi-lo quer no modo de aumentar a intensidade do conflito ou

de moderá-lo quer no modo de institucionalizar o Conflito ou de mantê-lo fora e além das regras precisas e aceitas por todos (PASQUINO, 2010, p. 228).

Afirma que existe uma forma do conflito social ser suprimido, isto é, bloqueado em sua expressão pela força, coercitivamente, como é o caso de muitos sistemas autoritários e totalitários, exceto o caso em que se reapresente com redobrada intensidade num segundo tempo. A supressão dos conflitos é, contudo, relativamente rara. Assim como relativamente rara é a plena resolução dos Conflitos, isto é, a eliminação das causas, das tensões, dos contrastes que originaram os Conflitos. Talvez pelo fato de a raça humana permanecer sempre em constante mutação econômica e social na luta pela manutenção da vida e estrutura já consolidada de organização sociopolítica.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (2014), a inclusão produtiva por meio do empreendedorismo é uma alternativa real de trabalho e renda. O Estado se posiciona quanto à esta política pública que prima pela diminuição das desigualdades sociais, por meio da geração de trabalho e renda, a exemplo o Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado que foi criado pelo governo federal em 2011, na intenção de ajudar os micro e pequenos negócios a terem acesso a uma linha de crédito com menos burocracia e reduzidas taxas de juros (5% ao ano).

A motivação maior que nos faz, apropriarmos deste objeto e estudá-lo, que o tornou nosso problema de pesquisa foi analisar dentro do processo de avaliação de política pública se realmente a população alvo estava sendo assistida por esta política e se realmente ela atinge este público de forma a provocar mudanças na vida econômica e social do mesmo.

Consideramos a avaliação da relação custo-benefício/custo-resultado, isto é, da eficiência, pela formalização de um determinado grupo social que encontra na informalidade hoje sua fonte de renda, sendo assim uma política ligada à área econômica. Desejamos atribuir valor à esta política específica, às suas consequências na vida da população, analisar a natureza ou razão pelas quais foram propostas e ainda quais mudanças serão necessárias para modificá-la ou aperfeiçoá-la para que seus propósitos sejam alcançados.

Analisar as ações tomadas pelo Estado na política de geração de renda, neste momento, é de fundamental importância para que saibamos dar suporte ou facilitar o contato entre os parceiros ou operadores destas políticas econômicas ou

não aproximando o público alvo para que esse sujeito seja melhor identificado, estudado e também sim inserido não somente na economia produtiva, mas na formalidade de seus direitos, deveres e posicionamento real da problemática que vivemos hoje.

Considerando que, no âmbito das políticas de geração de trabalho e renda, a oferta de crédito subsidiado pelo Governo para inclusão produtiva se expande e passa a assumir importância nos pronunciamentos oficiais da presidência da república no Brasil, buscando alcançar uma classe de trabalhadores que se encontram na informalidade com dificuldades de acesso aos direitos sociais, considerando ainda o antagonismo entre o acesso ao crédito, a preferência pela informalidade ou não e a crise capitalista, questiona-se: concepções e particularidades existentes no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) produzem resultados positivos na satisfação das necessidades humanas de seus usuários? Essa é a pergunta que traduz o problema investigado no decorrer do mestrado, que se entende como o fio condutor da presente investigação.

Essa análise vislumbra interpretar as causas e as consequências das decisões dos governos na elaboração, implementação, delineamento e avaliação de determinada ação política; entender a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes; compreender o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Assim,

[...] deveremos do ponto de vista moral, intrínsecos nas razões instrumentais, por meio da motivação social, avaliar os impactos sobre a população alvo, estabelecendo a relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 127).

Pretendemos, situar o MPO inserido nas categorias apresentadas, por onde percorre nossa análise do objeto, como pertencente a camada de pobreza, combatida pelo Estado, por meio da assistência desta política pública de caráter econômico e social, da população alvo denominada microempreendedor. Se faz necessário para analisar se esta política (inserida no Plano Brasil sem Miséria do Governo Federal concretizada por meio do Plano Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado) atende a população alvo, oferecendo a assistência a que se propõe,

atingindo seu objetivo principal que é o de gerar emprego e renda, por meio da inclusão produtiva no mercado econômico.

Como procedimentos metodológicos, utilizamos a pesquisa bibliográfica em relação ao tema de estudo. Essa técnica de pesquisa será empregada para a análise dos dados, com um conjunto de publicações, em que esteja presente o debate sobre pobreza, política pública, assistência social, microcrédito e as contraditórias concepções a serem confrontadas na análise.

Com efeito, a gênese e o desenvolvimento do microcrédito produtivo orientado não poderiam ser compreendidos sem a articulação com a economia e a política. A preocupação da análise de política pública se vincula com *o que, como e por que* o governo toma alguma atitude, visando um fim específico na proposta de atuação em algum tema, na tentativa de aperfeiçoar ou prevenir contra algum aspecto indesejado. O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade pode ser compreendido como o reflexo de conflitos de interesses, isto é, os arranjos institucionais produzidos na esfera de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade. Desta forma, a análise de política pública revela as características sociais, políticas e históricas, presentes na relação do Estado com a sociedade.

O desenvolvimento da pesquisa passou por uma análise do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído legalmente com a Lei 11.110 de 25 de abril de 2005, buscando averiguar o incentivo proposto pela mesma em gerar trabalho e renda entre os microempreendedores populares. Analisar a eficiência da metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, que prevê ser realizado por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, pela ótica de a lei não tratar “profissional da área econômica, contábil ou afins” e sim “pessoa treinada”.

Essa pesquisa busca avaliar, a partir das concepções que fundamentam o Programa Nacional Microcrédito Produtivo Orientado, suas contradições em relação à capacidade de atendimento às necessidades humanas. A partir disso, cinco pontos específicos de investigação foram desdobrados: 1) aprofundar a discussão das categorias pobreza, Estado e políticas sociais, Microcrédito e Assistência social; 2) identificar desde o uso comum dos respectivos termos à abordagem teórica e

conceitual por estudiosos das referidas temáticas; 3) identificar as concepções que fundamentam as particularidades do vínculo que a Lei determina que exista entre o microempreendedor e o intermediador do crédito a partir da relação entre as categorias teóricas universalização *versus* focalização, condicionalidade *versus* incondicionalidade; 4) identificar por meio das particularidades da metodologia determinada pela Lei, se o montante dos recursos disponibilizado para o microempreendedor terá significado suficiente para inclusão produtiva, abaixo expostos; 5) analisar o vínculo que a Lei determina que exista entre tomador final dos recursos, a partir daqui denominado microempreendedor, e o intermediador do crédito, identificando nesse período mantido durante o contrato, para acompanhamento e orientação, se o mesmo é suficiente para supervisionar o melhor aproveitamento e aplicação dos recursos, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica.

Dentro da perspectiva da geração de trabalho e renda, analisamos, se o montante dos recursos disponibilizado para o microempreendedor teve significado suficiente para atender ao que se propõe o Programa que é o da inclusão produtiva, já que o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este e em consonância com o previsto na referida Lei.

Embora o Microcrédito Produtivo Orientado tenha sido implantado no ano de 2005, os dados a serem analisados serão os referentes ao período de 2011 até 2014, considerando o ano em que o Plano Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado fora criado pela Medida provisória 543, em 24 de agosto de 2011. O período se explica pelo pouco tempo de vigência dos programas de microcrédito de iniciativa e de responsabilidade do Governo Federal e dos governos estaduais, como o caso do PNMPO, que começou suas operações em 2005, e apresenta uma pequena fonte de dados dificultando uma avaliação pertinente, em termos empíricos, de seus impactos sobre a vida dos pobres.

As principais fontes de dados usadas na análise empírica do Microcrédito serão: (a) leis, decretos, normas e portarias relacionadas ao microcrédito produtivo orientado; (b) a base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS), do Departamento Intersindical de Estatística e

Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Banco Mundial, Banco do Brasil, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Tais informações serviram para compor um quadro geral sobre aspectos da realidade brasileira que têm conexões com o objeto deste trabalho.

O percurso utilizado para elucidar o problema e as questões de pesquisa assentou-se a partir das discussões teóricas sobre a pobreza, Estado, Microcrédito e Assistência social. Essas categorias foram organizadas, apresentadas e problematizadas nas seções que se apresentam a seguir.

4 ESTADO E POLÍTICA SOCIAL: ENFRENTAMENTO À POBREZA

Na análise e avaliação de políticas implementadas pelo governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes, especialmente quando se focaliza as políticas sociais. Torna-se importante aqui fazer um contorno sobre o que é Estado para perceber os processos históricos em que se inscrevem as relações que se estabelecem entre Estado e políticas sociais, ou, em outras palavras, a concepção de Estado e as políticas por este implementadas, em uma dada sociedade, em um dado momento histórico.

Uma relação fundamental a ser tratada antes de adentrarmos na análise da produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e de políticas públicas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas. Discorreremos neste capítulo sobre a atuação do Estado no que concerne às políticas públicas de garantia de emprego e renda, para tanto faremos uma breve análise sobre a mudança mundial sob as prerrogativas das propostas neoliberais a partir do último quartel do século XX.

Partimos do pressuposto defendido por Sen (2001) de que todos os indivíduos possuem dentre seus direitos, o da liberdade substantiva para produzir seu próprio bem estar, por meio de uma oportunidade real que detêm para realizar aquilo que valorizam, e do ponto de vista das teorias econômicas liberais que é no mercado que o indivíduo satisfaz suas exigências de bens e serviços, ou seja, adquire seu bem-estar.

A década de 1970 foi marcada por significativas mudanças no mundo do trabalho com a chamada reestruturação produtiva, na gestão das políticas sociais, que, então, passaram a se voltar, em larga medida, ao assistencialismo e à focalização nas pessoas reconhecidamente pobres. Quanto ao papel exercido pelos Estados nacionais, com a ascensão das ideias neoliberais para a retomada do crescimento econômico e na própria gestão do social (ANTUNES, 2008; BEHRING, 2007; BEHRING; BOSCHETTI, 2008; HARVEY, 2009; SABADINI; NAKATANI, 2002).

Para definirmos reestruturação produtiva, nos apropriamos de Mandel (1982), que identifica na automação intensificada e as contradições do mundo do capital,

quais sejam; “a socialização crescente do trabalho agregada à redução do emprego e à apropriação privada; a produção de valores de uso e a realização de valores de troca; o processo de trabalho e o de valorização”. Behring; Boschetti (2008) usa essa percepção Mandelista para concretizar a tese da reestruturação produtiva no que se refere à extração da mais-valia e ao mundo do trabalho:

O forte deslocamento do trabalho vivo pelo trabalho morto; a perda ainda maior do trabalho individual a partir de um amplo processo de integração da capacidade social de trabalho; a mudança da proporção de funções desempenhadas pela força de trabalho no processo de valorização do capital, quais sejam de criar e preservar valor; as mudanças nas proporções entre criação de mais-valia na própria empresa e aquela gerada em outras empresas; o aumento do investimento em equipamentos; a diminuição do período de rotação do capital; a aceleração da inovação tecnológica com fortes investimentos em pesquisa; e, por fim, uma vida útil mais curta do capital fixo e a consequência tendência ao planejamento (controle dos riscos) (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 115).

Nesse sentido, observamos que a reestruturação produtiva foi um processo desencadeado a partir dos anos 70 voltada ao assistencialismo e pelo reconhecimento da população pobre como importante instrumento para o crescimento econômico, dentre outras mudanças significativas tais como o controle de riscos, valorização do capital, o acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e geração de renda, dentre outros (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 115).

4.1 NEOLIBERALISMO E FOCALIZAÇÃO SOCIAL

As ideias neoliberais começam a se instituir como uma ideologia a partir da crise capitalista de 1969-1973, quando os países de capitalismo central passaram a experimentar o dissabor da queda na taxa de crescimento associada a altas taxas de inflação, combustíveis que inflamaram as críticas contra o Estado Social e o consenso estabelecido no segundo pós-guerra.

Como o período do segundo pós-guerra apresentava taxas de crescimento consideradas a mais rápida da história, os avisos neoliberais não surtiram efeito, mas a crítica à regulação estatal era um posicionamento forte que passou a atrair os burgueses insatisfeitos com os ganhos do trabalho. Esta crise iniciada nos anos 1970, fruto do esgotamento da estratégia econômica keynesiana, do baixo crescimento econômico dos países capitalistas centrais e das altas taxas de

inflação, fortaleceram os argumentos neoliberais quanto à gestão da sociedade (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Segundo Carneiro (1997) Hayek retoma os postulados da filosofia liberal, com a economia de uma ordem espontânea, assim como o mundo físico, em que os homens apenas são capazes de apreender as leis gerais, sendo incapazes de intervir para mudar os elementos básicos que constituem a ordem. A intervenção do Estado, ao pretender a igualdade entre os homens, fere a liberdade dos cidadãos bem como a livre concorrência, corolário da ordem capitalista, a qual conduziria a humanidade à servidão moderna.

[...] o ponto de partida metodológico de qualquer teoria do ciclo econômico deve necessariamente ser consistente com o que ele chama de 'teoria do equilíbrio'. De acordo com essa teoria, mudanças nas condições de oferta e demanda acarretam ajustes nos preços relativos – assumidos como flexíveis – que continuarão até que oferta e demanda em todos os mercados sejam igualadas. O mecanismo de preços coordena as ações dos agentes econômicos de forma a produzir uma situação de equilíbrio de mercado (HAYEK apud CARNEIRO, 1997, p. 58).

Anderson (1995) relata que de acordo com o ideário neoliberal, “a crise resultava do poder excessivo e nefasto dos sindicatos e do movimento operário, que corroeram as bases da acumulação, e do aumento dos gastos sociais do Estado, o que desencadearia processos inflacionários”.

As políticas neoliberais comportam algumas orientações/condições que se combinam, tendo em vista a inserção de um país na dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pela busca de rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização: atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 59).

Os gastos sociais, segundo essa ótica, somente contribuiriam para diminuir a poupança e os investimentos privados. Além disso, a intervenção estatal no planejamento econômico e social (políticas de pleno emprego, políticas redistributivas e gastos com seguridade social) seria nociva ao desenvolvimento da economia, pois aumentaria o consumo e diminuiria a poupança (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Assim, a partir de tal concepção, o Estado, “ineficiente”, deveria ser “reduzido”, abrindo mão de suas políticas de Bem-Estar Social, pois apenas o

mercado autorregulador, competitivo e livre de controles poderia gerar desenvolvimento e crescimento econômico. Nas décadas de 1970 e 1980, o neoliberalismo se consolidou, com a forte pressão para abertura de um livre mercado econômico desregulamentado pelo Estado, além de novas reformas do aparelho Estatal.

Nossa geração esqueceu que o sistema de propriedade privada é a mais importante garantia da liberdade, não só para os proprietários, mas também para os que não o são. Ninguém dispõe de poder absoluto sobre nós, e, como *indivíduos*, podemos escolher o sentido de nossa vida - isso porque o controle dos meios de produção se acha dividido entre muitas pessoas que agem de modo independente. Se todos os meios de produção pertencessem a uma única entidade, fosse ela a 'sociedade' como um todo ou um ditador, quem exercesse esse controle teria poder absoluto sobre nós (HAYEK, 1990 apud CARNEIROS, 1997, p. 184, grifo nosso).

Cabe sublinhar o interstício de trinta e cinco anos entre a publicação da obra de Hayek e a aplicação do ideário neoliberal no governo de Margareth Thatcher. Ato contínuo, vários países no mundo promoveram verdadeira guinada para a direita, em que o neoliberalismo assume a centralidade dos seus governos: EUA (REAGAN, 1980), Alemanha (KOHL, 1982), Dinamarca (SCHLUTER, 1983), dentre outros. Anderson (1995) desenvolve uma comparação entre as políticas neoliberais da Inglaterra, dos EUA, dos países do continente europeu, da Austrália e da Nova Zelândia. O autor avalia que a Inglaterra foi exemplar na aplicação dos princípios neoliberais por meio da contração e emissão monetária, da elevação das taxas de juros, da queda dos tributos sobre altos rendimentos, da criação de desemprego massivo, do combate às greves trabalhistas, da imposição de legislações contra os sindicatos, do corte nos gastos sociais, do amplo programa de privatização. No caso da Austrália e da Nova Zelândia, a experiência neoliberal foi a mais completa e extrema no mundo capitalista avançado, por meio do desmonte avassalador do Estado Social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

No governo dos EUA, o processo neoliberal liderado por Reagan, fora distinto das experiências anteriores, pois estava mais preocupado em criar estratégia de quebrar a economia soviética por meio da competição militar na intenção de derrubar o regime comunista ali instalado. Internamente, Reagan não poupou esforços em reduzir os impostos em favor dos ricos, elevar as taxas de juros e combater a única greve da sua gestão. Àquela que é a principal medida neoliberal, a

meta orçamentária – conforme já apontado – foi ignorada por Reagan, gerando importante déficit público ao alocar os recursos com gastos militares, o que levou Anderson (1995) a considerar que o presidente estadunidense promoveu um “keynesianismo militar disfarço”, fundamental para a recuperação econômica dos países capitalistas centrais.

No que toca ao continente europeu, Anderson (1995) analisou os governos que, naquele momento, foram considerados de esquerda, como o de Mitterrand (França), de Gonzáles (Espanha), de Soares (Portugal), de Craxi (Itália) e de Papandreou (Grécia), que aplicaram a disciplina orçamentária e as reformas fiscais, mas que foram brandos com os cortes nos gastos sociais e no combate aos sindicatos. Isso evidencia a força da ideologia neoliberal, em que tanto governo de direita (Inglaterra, EUA e Alemanha), quanto os de esquerda, muito embora de maneira diferenciada, em algum momento, colocaram em prática os princípios neoliberais.

Em relação à efetivação dos objetivos do projeto neoliberal, são referenciados a recuperação da taxa de lucro e o controle da inflação, no entanto não foi capaz de resolver a crise do capitalismo e de alterar os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme se defendia. Behring e Boschetti (2008) ponderam que as medidas neoliberais, implementadas nos países capitalistas centrais, tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho, redução dos salários, devido ao aumento da oferta de mão de obra e à redução de gastos com as políticas sociais.

Na intenção de deter a inflação dos anos 1970, os países do capitalismo central aplicaram medidas monetárias e fiscais austeras, contraíram a emissão de moeda, promoveram demissões em massa e reduziram os salários dos trabalhadores (ANDERSON, 1995; NAVARRO, 1998). Por meio do controle da inflação, Anderson (1995) avalia que o projeto neoliberal conseguiu recuperar a taxa de lucro nos países da Europa Ocidental que deixavam de experimentar a amarga taxa de 5,4% abaixo de zero para alcançar 5,3% positivos. Isso só foi possível em função da pressão dos governos sobre o movimento sindical por meio de medidas inibidoras à mobilização dos trabalhadores e enfraquecimento das greves condicionadas ao corte nos salários dos trabalhadores.

Navarro (1998, p. 167), entretanto, aponta que, mesmo com a recuperação da taxa de lucro nos anos 1980, a Europa não mais conseguiu alcançar taxas equivalentes ao período de vigência dos anos áureos capitalistas. Além disso, este autor revelou que o crescimento do lucro não foi convertido em aumento de investimento produtivo, o que põe em xeque o dogma liberal que afirma haver uma relação entre aumento dos lucros empresariais e aumento de investimento produtivo: o que ocorreu foi o “aumento de investimentos no setor financeiro e de serviços, com transferência de fluxo de capital do setor produtivo para o setor financeiro e de serviços”.

Consequência da reestruturação produtiva, o desemprego tomou conta da Europa, o que gerou ganhos ao capital ao impor limite ao poder dos trabalhadores, conquistado no Estado Social. Cabe ressaltar que os neoliberais consideram a desigualdade um fenômeno natural, normal e intrínseco à sociedade. E, nesse campo, o projeto neoliberal foi exitoso, pois “a tributação dos salários mais altos caiu 20% em média nos anos 80, e os valores das bolsas aumentaram quatro vezes mais rapidamente do que os salários” (ANDERSON, 1995, p. 81).

Entende-se por reestruturação produtiva:

[...] os procedimentos de natureza diversificada que os capitalistas adotam para reorganizar os processos produtivos tentando aumentar a margem de lucro. São medidas como investimentos em tecnologia que aceleram a produção; demissões e contratações que variam de acordo com a demanda do produto no mercado, entre outras (SANTOS, J., 2012, p. 270).

Ainda que sejam conquistas comemoradas pelos neoliberais, o controle da inflação, o aumento da taxa de lucro, o combate aos sindicatos, o corte nos salários e nos gastos sociais, e a promoção do desemprego eram ações concebidas como meios de reanimar a taxa de crescimento. Nesse aspecto, Anderson (1995), de forma irônica, revela o quadro decepcionante para os neoliberais: não houve alteração na taxa de crescimento nos países do capitalismo central. A explicação do descompasso entre a recuperação do lucro e a estagnação do crescimento encontra fundamento na desregulamentação financeira, ou seja, o investimento em produção foi abandonado e o terreno para a especulação ganhou centralidade econômica por meio da explosão dos mercados de câmbio internacionais.

Ainda que qualquer balanço do neoliberalismo seja provisório, tendo em vista o efeito de suas políticas ainda não serem conclusivos, Anderson, já em 1995, fazia

avaliação pessimista para o futuro do capitalismo, ao afirmar que os neoliberais podem gabar-se de estar à frente de uma transformação socioeconômica gigantesca, que vai perdurar por décadas; no entanto, ele vibra ao informar que a região do capitalismo mundial que apresenta mais êxito nos últimos vinte anos é também a menos neoliberal, ou seja, as economias do extremo oriente.

Anderson (1995), contudo, conclui o seu balanço do neoliberalismo dessa forma: economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas.

Na periferia do capital, o Brasil também foi influenciado pelo neoliberalismo a partir dos anos 1990, década em que se esperava a prática dos princípios e das diretrizes postas na Constituição Federal de 1988 no contexto das políticas sociais, mas que foram atacados pela contrarreforma do Estado que passou a direcionar as conquistas sociais, conformadas na CF/1988. Ainda que seja o governo Fernando Collor de Mello o apontado como a gênese do projeto neoliberal brasileiro, foi o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que implantou reformas orientadas para o mercado, utilizando como pretexto o argumento de que os problemas estatais (e a ineficiência do Estado) eram as causas da crise, experimentada a partir dos anos 1980, principalmente em função das altas taxas de inflação (BEHRING, 2003).

4.2 ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL E A POLÍTICA SOCIAL

As críticas neoliberais ao Estado de Bem-Estar Social e a reorientação de suas ações influenciaram o formato da política social, anteriormente entendido como importante instrumento de proteção social, de caráter universal e ligada à ideia de cidadania e dos direitos sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Fundamentalmente, de modo geral, o Estado de Bem-Estar Social poderia ser caracterizado pela responsabilidade do Estado pelo bem-estar de seus membros.

Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie.

Para Gough (1982) o Estado de Bem-Estar Social interfere na reprodução social da força de trabalho, tanto do ponto de vista da prestação de serviços sociais, como no âmbito da legislação social, controlando a população não ativa nas sociedades capitalistas.

Segundo Pierson (1991), diante da crise do capital com a depressão de 1929-1932, seguida dos efeitos da Segunda Guerra Mundial, consolidou-se a convicção sobre a necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento, por meio: (1) do estabelecimento de políticas keynesianas, com vista a gerar pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal; (2) da instituição de serviços e políticas sociais, com o intuito de criar demanda e ampliar o mercado de consumo; (3) do acordo entre esquerda e direita, entre capital e trabalho. O *WelfareState* inspirado no Plano *Beveridge*, de acordo com Mishra (1995 apud PEREIRA, 2011) possuíam os seguintes os princípios: a) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos por meio de ações em três direções: elevado nível de emprego, prestação de serviços sociais universais como saúde, educação, segurança social, habitação e um conjunto de serviços pessoais; b) universalidade dos serviços sociais e c) implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência social.

Ancorado no receituário Keynesiano surgiu, nos anos 1940, o que pode ser identificado como uma das pedras fundamentais do *Welfare State* de pós-guerra: o Relatório ou Informe Beveridge sobre o Seguro Social e Serviços Afins (*Report on Social Insurance and Allied Services*) elaborado por um Comitê coordenado por William Beveridge, e publicado em 1942. Esse Relatório propunha uma completa revisão do esquema de proteção social existente na Grã-Bretanha, o qual, embora entre 1920 e 1930 contemplasse esquemas de pensões, saúde e seguro-desemprego, não impedia que milhões de pessoas permanecessem na pobreza e ainda se submetessem aos humilhantes e degradantes testes de meios para obter assistência pública (Blackmore) (PEREIRA, P., 2012, p. 126, grifo do autor).

Esping-Andersen (1991) apresenta três tipos de *WelfareState*: liberal (EUA, Canadá e Austrália com políticas focalizadas - mínimas aos comprovadamente pobres); conservador corporativista inspirado no modelo Bismarkiano (França,

Alemanha e Itália) com direitos ligados ao status social; e o social democrata com políticas universais, com direitos estendidos à classe média (países escandinavos).

As primeiras iniciativas de benefícios previdenciários que vieram a constituir a seguridade social no século XIX nasceram na Alemanha, no final do século XIX, mais precisamente em 1883, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores. O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados. Esse modelo orientou e ainda sustenta muitos benefícios da seguridade social, sobretudo, os benefícios previdenciários (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 126).

Segundo Behring (2009) parece consensual entre os autores que os seguros sociais, ou seja, a garantia compulsória de prestações de substituição de renda em momentos de riscos derivados da perda do trabalho assalariado pelo Estado foi uma inovação da Alemanha na era Bismarckiana (anos de 1871 a 1890). Já o modelo Beveridgiano, surgido na Inglaterra, em outro contexto econômico e político, durante a Segunda Guerra Mundial, 1942, propõe críticas ao modelo bismarckiano e a instituição do welfare state. No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos tem como principal objetivo a luta contra a pobreza. Nesse sistema de proteção social, os direitos são universais, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (testes de meios), e o Estado deve garantir mínimos sociais a todos em condições de necessidade. Os princípios fundamentais do sistema beveridgiano são a unificação institucional e a uniformização dos benefícios (BEVERIDGE, 1943; BONOLI, 1995; MARSHALL, 1967; PALIER; CASTEL, 1998 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Para Mishra (1995 apud PEREIRA, 2011) Política Social e o Estado de Bem-Estar não são a mesma coisa, apesar de os dois terem se encontrado e se imbricado num momento histórico específico (1945-1975) e de ter sido este o melhor

momento da política social. As políticas de pleno emprego constituem o aspecto distintivo por excelência do *WelfareState*, quando comparado às políticas sociais resultantes de diferentes relações entre Estados e sociedades registradas na história das formações sociais divididas em classes. O corporativismo social é contextualizado da seguinte forma por Pereira, P. (2012, p. 56, grifo do autor):

E esse traço distintivo só vai ocorrer no segundo pós-guerra associado ao objetivo essencial de um contrato social sustentado por princípios e diretrizes socioeconômicos Keynesianos, denominado por Mishra de *corporativismo social*. É, portanto, este contrato social – que inexistia antes da Segunda Guerra Mundial e que vai sofrer reveses nos fins dos anos 1970 – que distingue o Estado de Bem-Estar, como fenômeno histórico e institucional específico, das políticas sociais cujas historicidade e institucionalidade são genéricas e antigas. E explica também porque, não só para Mishra, mas para muitos analistas da política social, não foi essa política que entrou em crise (no sentido de colapso, falência ou extinção) nos fins dos anos 1970, mas sim o ‘*WelfareState* Keynesiano’ em seu esforço para manter o pleno emprego e tentar estreitar diferenças salariais (solidariedade salarial) tal como praticada pela Suécia

Segundo Montaño e Duriguetto (2011) o projeto/processo neoliberal constitui a atual estratégia hegemônica de reestruturação geral do capital – em face da crise, do avanço tecnocientífico e das lutas de classes que se desenvolvem no pós-1970, e que se desdobra basicamente em três frentes: a ofensiva contra o trabalho (atingindo as leis e direitos trabalhistas e as lutas sindicais e da esquerda) e as chamadas “reestruturação produtiva” e “(contra)reforma do Estado”.

Nessa perspectiva o neoliberalismo surge como um mecanismo de aperfeiçoamento do processo de acumulação capitalista, numa tentativa de superar a crise vivida pelo mesmo, mantendo sua hegemonia. Assim, esse mecanismo através de seus fundamentos desestrutura o *WelfareState* Keynesiano, e desestabiliza o pacto entre classes, pois é baseado na exploração da força de trabalho para manter a acumulação do Capital. Contudo, com o fortalecimento da ofensiva neoliberal, de um lado, e a resistência de redutos social-democratas, de outro, foram se delineando, em meio a uma variedade de medidas pragmáticas de intervenção social, duas posições antinômicas: o neoconservadorismo, com o seu discurso e ideologia de retração das políticas sociais públicas, e o corporativismo social, com seu propósito de manter, ao máximo possível, as políticas sociais do *WelfareState* (PEREIRA, P., 2012). O corporativismo social é atacado segundo Pereira, P. (2012) pela tendência capitalista global rompendo com a proteção social

gerida pelo Estado, privatizando o patrimônio coletivo, atendendo as necessidades do capital em detrimento da satisfação de necessidades sociais e desmontando direitos sociais conquistados pelos movimentos democráticos.

Quando Pereira, P. (2012) afirma que a definição de política social e o Estado de Bem-Estar são diferentes, a autora explica que o *WelfareState* refere-se às instituições que visam cumprir objetivos de bem-estar social com inserção temporal e histórica bem definida, enquanto a política social, que precede a fase industrial, o surgimento da democracia de massas, a formação dos Estados-nação e o advento dos direitos de cidadania de qualquer tipo, é um processo generalizado e duradouro que, além de mediar a contradição capital e trabalho, tem sido capturada tanto por regimes políticos democráticos quanto ditatoriais.

A política social gradualmente passa “a se divorciar dos parâmetros típicos do *WelfareState* (direitos sociais universais, aparato público de intervenção, pleno emprego) e a seguir formulações mais ‘mercantis’ focalizadas e seletivas” (NOGUEIRA, 2009, grifo do autor). Segundo Nogueira (2009, p. 57), 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 que diz respeito ao Brasil, a partir da década de 1970, em pleno contexto de ditadura militar, o País vivenciou o chamado “milagre econômico”. Expandiu-se, nesse período, a política social “conduzida de forma tecnocrática e conservadora” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), em meio a sérias restrições quanto aos direitos políticos e civis. O momento de crescimento da economia brasileira foi possível, entre outras coisas, porque as economias dos países capitalistas centrais, em crise, buscavam mercados que pudessem oferecer valorização dos seus capitais.

Os segmentos da burguesia local, mais uma vez profundamente associados ao capital estrangeiro, perceberam a liquidez de capitais no contexto da crise e os atraíram para o Brasil, num processo intensivo de substituição de importações, incentivado e conduzido pelo Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 154).

O crescimento econômico brasileiro que então se dava encontrou seus limites quando os impactos da crise econômica internacional atingiram o País por conta da diminuição dos investimentos externos. Na década de 80 do século passado, a economia brasileira vivenciou o aprofundamento da dívida externa e o abandono do

projeto de substituição das importações. Behring e Boschetti (2012) entende que o processo de endividamento do Brasil e o abandono do projeto de substituição de importações deram-se devido às novas orientações da economia dos EUA na busca da hegemonia do dólar.

A tentativa de instituir um Estado Social no Brasil – que nunca ocorreu – foi desmontada pelo ajuste neoliberal. Característica marcante da política social neoliberal é consequência da sua privatização, gerando a sociedade dividida entre os sujeitos que podem e os que não podem pagar pelos serviços sociais, em que promove a lucratividade para o capital. Exemplos paradigmáticos no Brasil é a previdência complementar, a educação básica e superior, e a histórica dualidade existente na saúde: fica cada vez mais evidente que o Sistema Único de Saúde responde às necessidades dos pobres incapazes de pagar planos de saúde (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

A dualidade presente nas políticas sociais é uma característica desenvolvida por Vianna (1998), autora que deixou a sua marca ao problematizar a tendência da “americanização perversa” da proteção social no Brasil. A autora declara o *mix* em torno da lógica social da seguridade social brasileira ter sido, ao mesmo tempo, de inspiração beveridgiana, e a trajetória histórica, principalmente a previdência social, de vinculação à lógica do contrato, ser de inspiração bismarckiana. A seguridade social brasileira, desse modo, não avançou no sentido de fortalecer a lógica social.

Em síntese, considerando a prevalência da previdência social – política contributiva com base no seguro – Vianna (1998, p. 142) avalia que o modelo de seguridade social no Brasil fortaleceu a lógica do contrato, o que levou a autora a caracterizá-la como “americanização perversa”, visto que o sistema público foi se “especializando” cada vez mais no (mau) atendimento dos muito pobres”, ao mesmo tempo em que “o mercado de serviços médicos, assim como o de previdência, conquista adeptos entre a classe média e o operariado”.

A relação entre política social e neoliberalismo é desenvolvida por Pereira (2008) no contexto da tendência política e ideológica da defesa do pluralismo no âmbito da proteção social contemporânea que é o *Welfare Pluralism* ou *Welfare Mix*. Por bem-estar pluralista, Pereira (2008) entende a ação e responsabilidade compartilhada por meio da parceria estabelecida entre o Estado, o mercado e a sociedade na provisão de bens e serviços que atendam às necessidades humanas básicas. O bem-estar pluralista visa substituir o Estado Social, em que a sociedade

passa a ser apontada como o principal agente de bem-estar, em uma estratégia nada inocente de desresponsabilizar o Estado no provimento das necessidades básicas, ignorando o bem-estar como direito do cidadão e dever do Estado.

Por meio do *Welfare Mix* ou do *Welfare Pluralism*, a família e a sociedade assumem a centralidade na provisão social por meio do chamado “terceiro setor”. Ao não se constituir como rede complementar, e sim assumir a condição de “alternativa eficaz” para viabilizar o atendimento das necessidades, o apelo ao “terceiro setor” ou à “sociedade civil”, aqui mistificada, configurou-se como um verdadeiro retrocesso histórico. Esse cenário contribuiu para que Yazbek (2000) tenha desenvolvido a ideia de “refilantropização” das políticas sociais, que implica uma precipitada volta ao passado sem esgotar as possibilidades da política pública na sua formatação constitucional.

As políticas sociais do século XXI se iniciam com transformações tanto nos países de capitalismo central, quanto na periferia dele. Isso se conforma na direção da restrição, focalização e privatização que sustenta a proteção social, por meio do rompimento do compromisso e consenso do pós-guerra, que permitiram a expansão do Estado Social. O futuro da política social também depende da relação entre Estado e sociedade, em que se apresentam diferentes matrizes teórico-políticas que tanto apostam na possibilidade de retorno aos “anos de ouro” do capitalismo, como parte da solução para o enfrentamento da crise, quanto no desenvolvimento do pluralismo de bem-estar, baseado na articulação entre Estado, mercado e sociedade na provisão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; PEREIRA, P., 2008).

Segundo Behring e Boschetti (2008), por pressões do Fundo Monetário Internacional, o Estado brasileiro transferiu para si grande parte da dívida externa do setor privado e a solução para o crescente endividamento do setor público foi a emissão de títulos da dívida, gerando elevação da taxa de juros e da inflação. Os resultados desse endividamento foram:

[...] empobrecimento generalizado [...] [do] Brasil; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição à não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 139).

Os anos 1980, no Brasil, marcaram também a volta da democracia e a pressão dos movimentos populares sobre a Constituinte definiu alguns de seus

direcionamentos. A Constituinte tornou-se “[...] uma grande arena de disputas e de esperança de mudanças para os trabalhadores brasileiros [...]” (BEHRING, 2003, p. 142). O movimento operário e popular daquele momento constitui-se em um “[...] ingrediente político decisivo da história recente do país, que ultrapassou o controle das elites [...]” (BEHRING, 2003, p. 142). Reforma agrária, liberdades democráticas, soberania nacional, direitos sociais, rejeição ao FMI e direitos trabalhistas eram algumas das reivindicações dos movimentos populares (BEHRING, 2003).

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”. (BEHRING, 2003, p. 143).

Já na década de 1990, teve início, no Brasil, a aplicação de políticas neoliberais, pois os planos econômicos fracassados, as altas taxas de inflação, as dificuldades de investimento do setor público, as tensões no processo de democratização - tudo isso tornou o País suscetível às “reformas” de cunho neoliberal, orientadas para o mercado e com reordenação do papel do Estado. A partir do governo Collor, (apesar dos problemas de adesão política ao seu programa de governo), iniciou-se a implementação das reformas estruturais e o fortalecimento de uma perspectiva econômica, política e social de corte neoliberal (BEHRING, 2003, p. 148):

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’.

Com o fim do governo Collor, temos, logo depois, a implementação do Plano Real e, em 1995, a posse do novo presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso. Naquele momento, com uma política econômica de sobrevalorização do câmbio, houve intensa renegociação de dívidas e desregulamentação do mercado local, bem como manutenção de altas taxas de juros, com o intuito de atrair recursos financeiros externos e equilibrar a balança de pagamentos, medidas que, por sua

vez, sufocaram a produção industrial nacional. O investimento produtivo era realizado com incentivos do Estado, através das renúncias fiscais para as transnacionais que aqui se instalavam. O equilíbrio da balança comercial foi buscado através de intensa campanha para geração de um mercado exportador (BEHRING, 2003). Tais condições geraram, por um lado, contenção da inflação e, por outro, “[...] déficit fiscal insustentável, juros aberrantes, câmbio irrealista e déficit na balança de pagamentos” (BEHRING, 2003, p. 159).

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 dos investimentos sociais, aumento da informalidade) - essas situações, em conjunto, geraram um ambiente com altas taxas de desemprego e aumento da pobreza (BEHRING, 2003).

Nesse contexto, as políticas sociais, tal como até então se apresentavam, passaram, gradativamente, a ser vistas, em determinados meios, como paternalistas e geradoras de desequilíbrio, devendo ser realizadas de forma privatizada, focalizada e descentralizada. 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, 2003).

A gestão Lula, no fundamental, prossegue com os planos econômicos e sociais propostos pelos governos anteriores (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007). “A hegemonia do capital financeiro persiste, mas com uma maior acomodação dos interesses de outras frações do capital participantes do bloco de poder, especialmente os seus segmentos exportadores” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 28). As políticas sociais no referido período são, também, de cunho focalizado, em detrimento de políticas universais, tendo o Estado o papel de dirigir suas ações para as parcelas da população mais pobre. Druck e Filgueiras (2007) direcionam suas atenções às políticas de redução da pobreza, evidenciando que as estratégias utilizadas no governo Lula para tal são articuladas com as recomendações do Banco Mundial.

4.2.1 Política social e definições teóricas

Behring (2009), compreende que a política social, na contemporaneidade, deve ser pensada como parte integrante do modo de produção capitalista, no qual tem significado. Aponta para sua expansão no pós-1929, generalizando-se até fins da década de 1960. A política social, bem como outras políticas implementadas pelo Estado, no contexto do capitalismo, é caracterizada como “medidas anticrise”, realizadas com o intuito de conter a queda da taxa de lucro. As políticas de cunho keynesiano exerceram esse papel: o Estado planejou a economia, intervindo no mercado de trabalho com políticas salariais, fiscais, sociais e de juros.

No período pós-1970, com o novo direcionamento da economia mundial, a política social passou a ser repensada de acordo com as novas expectativas de crescimento das taxas de lucro. Segundo Behring (2009), no “capitalismo tardio”, as políticas sociais tendem a ser cada vez mais assistencialistas e de menor abrangência, com ênfase na realização das demandas sociais via mercado, em prol das necessidades do capital por maiores lucros. “Para o capital, a regulação estatal só faz sentido quando gera um aumento da taxa de lucros, intervindo como um pressuposto do capital em geral” (BEHRING, 2009). Convém lembrar que, para a autora, a política social não é fruto apenas das iniciativas e ditames do capital, mas resultado da luta de classes experimentada nos períodos de expansão e de retração do capital, ampliando e encurtando, por sua vez, o poder de negociação e barganha da classe trabalhadora.

Se a política social foi um elemento importante na economia-política do pós-guerra, orientada pelo intervencionismo Keynesiano, generalizando-se pelo mundo do capital [...], sua condição não é a mesma na onda longa de estagnação que se abre a partir dos anos 1970, quando fazem parte da reação burguesa, em busca da retomada de taxas de lucro, iniciativas como a flexibilização das relações de trabalho e dos direitos sociais conquistados no período anterior. Dentro disso, a política real é a de redirecionar (e atenção, não diminuir!) o fundo público como um pressuposto geral das condições de produção e reprodução do capital, diminuindo sua alocação e impacto junto às demandas do trabalho, ainda que isso implique em desproteção e barbarização da vida social, considerando que este é um mundo onde não há emprego para todos, donde decorre a perversa associação entre perda de direitos e criminalização da pobreza (BEHRING, 1998; BEHRING; BOSCHETTI, 2006 apud BEHRING, 2009, p. 131).

De acordo com Navarro (1998), a lógica neoliberal estabelecia que o déficit estatal era intrinsecamente negativo para a economia, pois absorvia a poupança

nacional e diminuía as taxas de investimento, levando a propor a redução do déficit para aumentar o investimento privado. Ainda no mesmo pensamento a intervenção estatal na regulação das relações de trabalho também era negativa, pois impediria o crescimento econômico e a criação de empregos. Dentro da esfera social, os neoliberais entendiam que a proteção social garantida pelo Estado social, por meio de políticas redistributivas era perniciosa para o desenvolvimento econômico, pois aumentaria o consumo e diminuiria a poupança da população.

Conforme Pereira (2008, p. 189) parte do entendimento da política social como:

[...] produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas entre capital x trabalho, Estado x sociedade e princípios da liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania [...].

E neste contexto que a política social se constitui dialeticamente contraditória:

A política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade. Por isso, tal política jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou daquela classe. Na realidade, ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevaiente. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória. E é essa contradição que permite à classe trabalhadora e aos pobres em geral também utilizá-la a seu favor (PEREIRA, 2008, p. 190).

A Política Social, de acordo com Pereira (2008) se propõe mediante esforço organizado e pactuado através do consenso da coletividade baseado em princípios de justiça social, materializados em leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea.

Para Rosanvallon (1998, p. 160), vivenciamos, hoje, uma “nova questão social”, pois os problemas que se apresentam têm características diferentes daqueles do passado. Para o autor, as soluções implementadas pelo “novo” Estado, ou seja, o “Estado-providência ativo”, devem focar as características individuais - “É preciso administrar situações particulares -, pois, a seu ver, não é mais possível homogeneizar populações em classes ou em grupos”. A exclusão social expressar-

se-ia por problemas particulares que fogem aos procedimentos anteriormente adotados para mensurá-los e entendê-los, como o desemprego de longa duração. Assim, a nova política social deveria ter como foco o indivíduo social e ser operacionalizada através de uma assistência diferenciada, o Estado-providência deveria mudar sua forma de intervenção em relação às novas demandas sociais.

Castel (2003), por seu turno, expõe a questão social a partir de suas “metamorfozes”, podendo elas serem percebidas, na atualidade, principalmente pelas transformações ocorridas no mundo do trabalho. Identifica na precarização do trabalho, na “desestabilização dos estáveis”, nos “inúteis para o mundo”, nos “supranumerários”, tanto o núcleo da questão social quanto o risco de ruptura da sociedade.

Rosanvallon (1998) e Castel (2003), compartilham algumas ideias e tendem a pensar no Estado como parte integrante da elaboração de soluções para as demandas sociais. Ambos não questionam a presente ordem econômica e entendem a sociedade pelo viés da coesão social, da solidariedade e do risco de ruptura. Castel (2003) compreende a proteção social como algo a ser inscrito no campo dos direitos, em contraposição a lógica de sua mercantilização.

O que a incerteza dos tempos parece exigir não é menos Estado [...]. Também não é, sem dúvida, mais Estado [...]. O recurso é um Estado estrategista que estenda amplamente suas intervenções para acompanhar esse processo de individualização, desarmar seus pontos de tensão, evitar suas rupturas e reconciliar os que caíram aquém da linha de flutuação (CASTEL, 2003, p. 158).

O Estado que Locke e outros liberais enfrentavam era o Estado monárquico, absolutista, dono do destino de seus súditos. Nesse contexto, a minimização desse Estado e a livre operação do mercado (como instância de regulação social, no lugar do Estado) perseguiram como fim, desimpedir as relações burguesas e as atividades capitalistas, portanto, o desenvolvimento da ordem do capital. Minimizar o Estado, à época, significava minimizar o poder monárquico, e liberalizar o processo para a hegemonia capitalista (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011).

A linha de argumentação neoliberal se orientou para a crítica ao poder dos sindicatos, principalmente o movimento operário, que, conforme os neoliberais, era o culpado pela crise econômica, manifestada pela estagnação do crescimento e pelo crescimento da inflação europeia, pois almejava aumento de salário e do gasto

social do Estado. Contra a mísera taxa de crescimento, os neoliberais reclamam um Estado forte não no gasto social e nas intervenções econômicas, mas contra o poder dos sindicatos (ANDERSON, 1995).

Borón (1995) sustenta que a principal medida neoliberal é o alcance e o controle da estabilidade monetária, algo a ser conseguido por meio do corte no gasto com políticas sociais e da manutenção de determinada taxa de desemprego, ações essas que tiveram o poder de desestabilizar a força dos sindicatos nos “anos de ouro” do capitalismo.

No que toca às medidas neoliberais, não se esquivava em mencionar as reformas fiscais, orientadas para a redução de impostos para os mais ricos. Com efeito, os neoliberais acreditavam que o crescimento econômico viria pelo aprofundamento da desigualdade, pela manutenção de taxa “natural” de desemprego e pela estabilidade econômica (ANDERSON, 1995).

Segundo Boschetti et al. (2009) a política social é uma *espécie* do *gênero* política pública. A política compõe-se, ao mesmo tempo, de atividades formais (regras estabelecidas) e informais (negociações, diálogos, confabulações) adotadas num contexto de relações de poder e destinadas a resolver, sem violência, conflitos em torno de questões que envolvem bens e assuntos públicos. Nogueira (2001, p. 130, grifo do autor) define bem os temas relacionados ao sentido clássico de política:

Na língua inglesa, é grafado como *politics*, são eleições, voto, partido, parlamento, governo. Nesses âmbitos, o uso da política assume diferentes formas, como luta pelo poder, concorrência entre partidos, formação de grupos de interesses para o exercício da influência entre partidos, formação de grupos de interesses para o exercício da influência, táticas, acertos, combinações, que às vezes a identificam com uma atividade política menor, ou com a infrapolítica.

A política pública não é sinônimo de política estatal, a palavra *pública*, que sucede a palavra *política*, não tem identificação exclusiva com o Estado, para Boschetti et al. (2009, p. 171, grifo do autor):

Sua maior identificação é com o que em latim se denomina *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo.

A política pública possui duas principais funções segundo Boschetti et al. (2009): a primeira é a de concretizar direitos conquistados pela sociedade e incorporados nas leis; a segunda é alocar e distribuir bens públicos que, por sua vez, apresentam as características de serem indivisíveis, públicos e fáceis de acessar. Indivisíveis, pois são de todos como, por exemplo, a educação pública; públicos, pois devem visar o interesse geral da nação e fáceis de acessar estando disponíveis a qualquer cidadão já que é direito dele.

A política social está inserida entre os principais padrões de arena de conflito de acordo com Boschetti et al. (2009): arena regulamentadora, produzindo política regulamentadora; redistributiva, produzindo política redistributiva; distributiva, produzindo política distributiva e arena constitutiva, produzindo política constitutiva.

Nos ensinamentos de Hayek é impossível qualquer possibilidade de ação do Estado na intervenção sobre as refrações da “questão social”, pois segundo o mesmo as diferenças naturais entre os indivíduos se faz necessárias para que seja instaurada o processo de concorrência, que concretiza o desenvolvimento econômico primado pela liberdade (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). De acordo com Montaña e Duriguetto (2011), tentar diminuir a desigualdade social era um contra censo a nova ordem social neoliberal que vai de encontro a prerrogativa do Estado de prover uma estrutura competitiva de mercado que estaria literalmente ligado ao desenvolvimento. Para Hayek (1990), as Igrejas, as instituições sociais, as ONGs e outras, que deveriam encarregar-se de desenvolver, de forma focalizada, descentralizada, ações sociais que visem à justiça social ou à redistribuição da renda, provendo assim os serviços que o mercado não pudesse prover.

Na arena redistributiva o conflito se torna complexo e difícil de alcançar os direitos sociais que são objetos de luta dos pobres. Já que a democracia defendida até hoje, pode ser a melhor maneira de proteger os ricos e suas propriedades. De acordo com Bava (2013) sob a hegemonia do pensamento neoliberal, a sociedade se organizou não para atender aos interesses das maiorias, mas para satisfazer as demandas dos grupos financeiros e industriais no poder.

Para privilegiar os interesses dessa elite econômica, estabeleceu-se uma sabotagem sistemática dos interesses públicos, os interesses da coletividade. O desvio dos recursos públicos para favorecer os grandes negócios, mediante processo de suborno e corrupção que chegam até os dias de hoje, foi o modo dominante para assegurar privilégios. A corrupção tornou-se um procedimento sistemático, constitutivo da forma de fazer política em benefício das elites (BAVA, 2013, p. 3).

De acordo com Nogueira (2004) a principal função da política é dar perspectivas às pessoas, se a política falha nessa função, fica inútil e desinteressante. Ou melhor, torna-se política de poder: política sem política, ou com pouca política. Neste sentido deixa de dar perspectiva às pessoas e apenas satisfaz suas necessidades, ilusões, quando muito compensações. Não liberta e nem promove, na melhor das hipóteses, administra.

O conceito de democracia pode confundir-se com regime que garante a liberdade e a diferença, após regimes ditatoriais. Segundo Ghirardi (2013) em regimes democráticos mais consolidados, entretanto, é frequente criticar-se a liberdade jurídica como insuficiente para eliminar a desigualdade econômica e a exclusão social.

É possível arguir que as duas leituras (garantia de liberdade e diferença), com variações pontuais, vêm balizando o debate político brasileiro ao longo das últimas décadas. A constituição de 1988 abriga generosamente ambas as dimensões de valores. Historicamente, entretanto, elas se alternaram como elemento prioritário para mobilização popular. Superadas as restrições à liberdade e à diferença características do período militar, ganhou compreensível primazia em nosso discurso político a perspectiva que acentua o objetivo democrático da igualdade. O veículo privilegiado para promovê-la são, como se sabe, as políticas públicas, cuja consecução demanda agilidade decisória (GHIRARDI, 2013, p. 5).

Neste âmbito as políticas públicas devem se identificar com os direitos sociais e segundo Boschetti et al. (2009) a identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. Assim fica mais fácil a elevação da primordialidade dos direitos de cidadania como direitos sociais em metástase no alcance de todos.

Como concretizadoras de direitos sociais, as políticas públicas não podem estar voltadas para o atendimento de necessidades meramente biológicas. O ser humano, seja ele quem for, é um ser social e, como tal, é dotado de dimensões emocionais, cognitivas e de capacidade de aprendizagem e desenvolvimento, que devem ser consideradas pelas políticas públicas (BOSCHETTI et al., 2009, p. 189).

Por sua vez, Sen (2001), um autor preocupado com a liberdade individual substantiva, encontra na interação entre mecanismo de mercado, Estado e

sociedade civil a formulação das políticas sociais. Dedicar especial atenção à solução das demandas sociais pelo mercado, que, no seu entender, pode garantir maiores liberdades para os indivíduos. No entanto, Sen (2001, p. 18) afirma: “o mecanismo de mercado pode às vezes não ser totalmente eficaz, em especial na presença dos chamados ‘bens públicos’”, pois os bens públicos são identificados como educação básica e serviços de saúde.

Para Sen (2001, p. 89), o desenvolvimento econômico e social deve ser buscado através da expansão das liberdades instrumentais e substantiva das pessoas. Tais liberdades, encaradas como o meio e o fim do desenvolvimento seriam reflexos do aumento das capacidades dos indivíduos.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2001, p. 18).

Segundo Sen (2001, p. 89), o “desenvolvimento como liberdade” deve estar ligado à preocupação com aquilo que, de fato, as pessoas conseguem realizar.

Tais realizações por sua vez, dependem das “oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2001, p. 19). A privação de liberdade significa a impossibilidade de expansão da condição dos indivíduos de levarem o tipo de vida que valorizam. Para Sen (2001, p. 19), a liberdade do indivíduo estaria diretamente conectada à “capacidade da pessoa se realizar como agente, isto é, poder agir de acordo com suas próprias vontades e escolhas”. A condição de agente, ou seja, a oportunidade de um indivíduo agir no meio social, seria ampliada através da expansão das capacidades individuais, via geração das seguintes liberdades instrumentais: 1. liberdades políticas; 2. facilidades econômicas; 3. oportunidades sociais; 4. garantias de transparência; e 5. segurança protetora. Tais liberdades instrumentais contribuiriam para a própria liberdade substantiva (real) dos indivíduos.

Sen (2001) ao tratar especificamente da pobreza, entendida como uma das principais fontes de privação de liberdade, considera que mais importante do que tecer considerações sobre a falta de rendimentos como determinante dessa

condição social é manter o foco naquilo que as pessoas podem ou não realizar com um rendimento.

A riqueza, segundo Sen (2001, p. 20), não pode ser tomada como o fim, mas como o meio para adquirir maior poder de escolha, gerando um aumento das oportunidades das pessoas, logo contribuindo para a expansão da liberdade substantiva dos indivíduos, visto que, dessa forma, poderiam buscar levar o tipo de vida que mais valorizam. “Sob essa perspectiva, justiça social significa ‘igualdade de vantagens individuais’ ou ‘igualdade de capacidades’, igualando as condições de liberdade efetiva, e não igualdade de bem-estar ou igualdade econômica”. Assim, no entendimento do referido autor, uma política social de redução da pobreza deveria buscar capacitar os pobres para que buscassem os meios necessários (renda, educação, saúde etc.) para levar o tipo de vida desejado.

Embora diferentes, pobreza de renda e de capacidades são conexas, já que se deve aumentar capacidades que conduzam a um maior poder de auferir renda e não ‘dar’ renda para aumentar as capacidades (SEN, 2001, p. 21).

Diante desta rápida exposição sobre os conceitos de política social de apresentados por renomados estudiosos do assunto, ressaltamos que a temática envolve ainda um gigantesco referencial teórico que busca consolidar o mais próximo de uma exata definição, sabemos que refletem, também, diferentes visões de mundo e de realidade social, cada uma delas vinculada, se não a cada autor em particular, portanto aqui trazemos visões relevantes para os nossos estudos, entretanto não exaurimos a gama de teorias presentes nas bibliotecas do mundo.

Para Pereira, P. (2012), é conveniente fazermos a distinção entre a instituição denominada Estado de Bem-Estar (*Welfare State*) e o processo denominado bem-estar social (*social welfare*), pois nesta corrente:

[...] o bem-estar tem estreita relação com a política social visto que a esta compete garantir à população níveis de renda e acesso a recursos e serviços básicos, impedindo-lhe de cair na pobreza extrema, no abandono e no desabrigo (PEREIRA, P., 2012, p. 99).

Conceito correlato, aponta Pereira, P. (2012), ao Relatório de 1942 realizado por William Beveridge, que associava o bem-estar ao combate aos cinco gigantes

(Miséria, Doença, Ignorância, Ociosidade, Insalubridade) por meio das Políticas de Seguro Social, Saúde, Educação, Emprego e Habitação).

4.2.2 Políticas públicas de geração de emprego e renda

O Estado e as Políticas adotadas contra a miséria pelas quais materializam sua responsabilidade social, reivindicada pela sociedade que o constituiu, buscamos contribuir para a compreensão da perspectiva das políticas públicas do Estado de Bem-estar social, na geração de emprego e renda. A concretização desta política se dá por meio da legitimação da Assistência Social no país, que foi inserida na Carta Magna Constituinte de 1988, além do tripé da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) como princípio básico de solidificação dos Direitos Sociais.

Não obstante, constatamos a materialização do Princípio constitucional da Dignidade Humana por meio de sua incidência sobre o Direito do cidadão e a responsabilidade social do Estado em interferir na estrutura social de forma a reverter a situação do desemprego hoje no país, através de políticas públicas eficientes e eficazes que contribuam para a manutenção da dignidade à essas pessoas que almejam deste Estado o amparo devido, em situações de perigo ou quando seus direitos são prejudicados por outrem.

As Políticas Públicas devem resgatar e manter a dignidade do cidadão e o Estado deve estabelecer mecanismos que sustentem os direitos e deveres fundamentais à pessoa, tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável. O direito ao trabalho de acordo com a constituição é um dos direitos capaz de propiciar e promover a participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Segundo Siqueira (2013, p. 21), efetivamente a desigualdade e a pobreza no Brasil contemporâneo têm seus fundamentos nos determinantes estruturais do Modo de Produção Capitalista onde “a separação do trabalhador dos meios de produção, apropriados pelo capital, a relação salarial que se funda na exploração da força de trabalho”. Não é objeto de nossa pesquisa investigar a priori os fundamentos desta desigualdade, porém é impossível tratar de medidas públicas de redução de pobreza sem situarmos que se trata da desigualdade e da pobreza num país que se situa em

posição periférica no capitalismo mundial. A mesma autora, fundamentada na teoria Cepalina difundida por Celso Furtado, lembra que nosso país estabeleceu em sua fase imperialista uma relação de dependência no processo de desenvolvimento desigual e combinado (onde boa parte da riqueza aqui produzida é transferida para os países centrais – seja pela transferência de capitais intrafirma, seja pelo pagamento dos juros da dívida externa, seja pela dependência tecnológica e financeira).

No Brasil, nos anos 1990, observa-se uma mudança substantiva no desenho das políticas públicas de redução do impacto da pobreza, como as políticas compensatórias. Estas anteriormente eram bastante restritas, pois circunscritas à provisão de alguns serviços *in natura* – essencialmente doação de alimentos em situações emergenciais. Durante décadas a proteção social do Estado fora externalizada através de políticas sociais brasileiras inflexivas nesse processo, cuja determinação mais geral encontra-se na política de ajuste estrutural, que tem como diretrizes a redução dos gastos sociais e a redefinição das relações entre Estado e organizações da sociedade civil.

De cobertura bastante limitada e episódica, e com o acesso mediado por práticas clientelistas, distantes, portanto, da matriz universalista derivada do direito secular republicano, os programas assistenciais que compuseram durante várias décadas o estoque compensatório da invenção pública destacaram-se por sua baixíssima eficácia e elevada ineficiência (MACEDO; BRITO, 2004, p. 7).

O problema enfrentado pelos países, que lutam pela diminuição da pobreza é objeto do processo de constituição e desenvolvimento das Políticas Públicas nas sociedades capitalistas contemporâneas. No caso brasileiro dentre as várias políticas de natureza socioeconômica, faremos o recorte na política de microcrédito, analisando a modalidade produtivo orientado.

Não obstante, deixamos aqui nosso posicionamento contrário à proposta visionária proposta em 2002, através da Cartilha “Introdução ao Microcrédito do Conselho da Comunidade Solidária”, à época presidida pela então Primeira Dama Ruth Cardoso, de que cabia ao Estado atuar em parceria para apoiar ações da sociedade civil nas áreas de capacitação, tecnologia e informação. Além do que, cabia ao Estado ou a organismos de parceria, como o Conselho da Comunidade

Solidária, tomar a iniciativa na proposição de mudanças legais que favoreçam o fortalecimento e a expansão da oferta de microcrédito no País (BARONE, 2002).

Não podemos concordar que exista divisão de responsabilidades quanto ao estabelecimento de políticas públicas de geração de emprego e renda, que fortaleçam os Direitos sociais, tal qual estabeleça a ordem de crescimento econômico que preze a justiça e igualdades sociais entre os cidadãos e daqueles que necessitam totalmente da proteção do Estado. Cabe a Ele e não à outras instituições, a iniciativa na proposição de mudanças legais que favoreçam o fortalecimento e a expansão da oferta de (micro) crédito no País.

A Constituição Federal de 1988 foi a porta de entrada para o início da construção da política de assistência social na condição de política pública, dever do Estado e direito da população. Esta condição se materializou através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, lei, esta, que regulamenta o direito à assistência social e que a organiza como a política social. Desta forma redimensiona-se a assistência social que, deixa de ser apenas mais uma ação de imposição de interesses da classe dominante sobre os dominados e, passa a ter um caráter de política pública de direito, não contributiva, de responsabilidade do Estado, que se insere no tripé da Seguridade Social e no conjunto das demais políticas setoriais visando o enfrentamento à pobreza, e a proteção social.

Neste contexto a partir da LOAS cria-se o Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social com o objetivo do compartilhamento de poder entre as três esferas de governo para viabilizar assim uma dada forma de efetivação das ações assistenciais. A LOAS também prevê a criação do Conselho de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social nas três esferas de governo, além do Plano que é um instrumento de estratégias para desenvolvimento da Política de Assistência Social (SPOSATI, 2004).

Estes fatores provocaram diversas modificações na forma de concepção e de desenvolvimento da assistência social no país, sendo necessária atenção, esforço e organização dos municípios e estados para efetivar essas mudanças. Logo, reconhecemos que há muito ainda o que se conquistar na área da assistência social, pois a construção desta como política pública tem sido um processo e mesmo após pouco mais de uma década de desenvolvimento ainda é comum haver prática

assistenciais com uma perspectiva assistencialista, de barganha política e não como política pública e de direito (SPOSATI, 2004).

Segundo a Sposati (2004) a política de assistência social tem encontrado dificuldades para se desenvolver e avançar no âmbito dos direitos sociais. Em sua atuação busca ampliar o cumprimento desses direitos, do atendimento aos excluídos, mas encontra obstáculo na política neoliberal que vem reforçar o individualismo, a proteção à propriedade privada, a redução de direitos sociais bem como a mercantilização dos serviços, com a proposta de redução da intervenção do Estado sobre as políticas sociais, defendendo o repasse das funções de financiamento e de execução para a sociedade civil, organizada através do Terceiro Setor e do voluntariado.

Na década de 1990 a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, conviveu com a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento e a crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com as restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora (YAZBEK, 2005).

É nesse contexto, e na “contra mão” das transformações que ocorreram na ordem econômica internacional, que o Brasil vai instituir constitucionalmente em 1988, seu sistema de Seguridade Social. Na “contra mão” porque as transformações estruturais do capitalismo contemporâneo, atingem duramente o trabalho assalariado e as relações de trabalho, alcançando os sistemas de proteção social e a política social, encolhendo as responsabilidades públicas e valorizando as virtudes da regulação pelo mercado (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008, p. 93).

O Estado tem por objetivo central a reprodução das relações sociais e a manutenção e legitimação da ordem social vigente. Para tanto, em função das lutas de classe, desenvolve dois tipos de medidas fundamentais: a) por um lado, a ampliação dos direitos trabalhistas, por via de legitimação trabalhista e de sistemas de previdência e políticas sociais; e por outro, a ampliação da cidadania, extensivamente, mediante a incorporação paulatina de setores da população (como por exemplo, a universalização do sufrágio) e intensivamente, ampliando e

aumentando os direitos, as instâncias de participação popular, o nível de controle social (BARBALET, 1989; MARSHALL, 1967).

Segundo Montaña e Duriguetto (2011) o Estado promove um processo que incide diretamente nas lutas de classes, pois reduz os conflitos sociais através da imagem de um Estado que atende às demandas sociais e constitui uma “lógica vinculante”, pois sujeita a população à responsabilidade por suas decisões de escolha de seus representantes.

Dessa forma, tende a deslocar os conflitos de classes da esfera econômica no espaço da produção, no campo onde a classe trabalhadora é forte, pois tem força como a greve, para esfera política no âmbito estatal, estabelecendo o que os autores denominam “regras do jogo”, como os dissídios coletivos. Desarticula as lutas de classes, individualizando a problemática social, cada sujeito, deve demandar o Estado para que atenda à sua situação específica e com isso, finalmente, tende-se a criar uma cultura e uma imagem de um Estado “de Bem-Estar Social” a serviço da população. Mesmo considerando o papel das lutas de classes e a dimensão de conquistas das classes trabalhadoras, é a legitimação do Estado, e por derivação, da ordem capitalista, reproduzindo as relações sociais, perpetuando o *status quo*, garantindo assim a hegemonia da burguesia (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Na apresentação deste Plano o Governo Federal reconhece sua responsabilidade em propor tais medidas ao declarar que superar a extrema pobreza requer a ação intersetorial do Estado (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011a). Embora a renda seja uma variável fundamental nessa discussão, sabemos que a extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas. Além da insuficiência de renda, insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, à energia elétrica, à saúde e à moradia são algumas delas nenhuma ação governamental poderá ser tomada se não for visionar a reversão destes indicadores.

Esta política pública de combate à Miséria em âmbito nacional foi organizada em três eixos: um de garantia de renda, (para alívio imediato da situação de extrema pobreza); outro de acesso a serviços públicos, (para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias); e um terceiro de inclusão produtiva,

(para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades).

Dentro desse espaço assistencial identificado, nossa pesquisa se restringirá em analisar a política social inclusa no terceiro eixo que é o da inclusão produtiva, o Programa Crescer – Plano Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado que se propõe a dar novas condições de financiamento, que incluem taxas de juros menores e metas de empréstimos a serem atingidas pelos bancos públicos, mantendo a principal característica do programa: orientação do crédito ao cliente e de facilitar o acesso de micros e pequenos negócios ao crédito orientado como forma de incentivo ao crescimento desses empreendimentos, à formalização de empreendimentos e à geração de trabalho e renda.

No capítulo seguinte apresentamos este Programa de Microcrédito Produtivo Orientado incorporado ao Plano Brasil Sem Miséria (BSM) criado em 2 de junho de 2011, pelo Governo Federal, por meio do Decreto nº 7.492, com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014; que é o da inclusão produtiva, com propósito de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011a).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil (2011a, p. 1) para as cidades: “[...] inclusão produtiva articula ações e programas que favorecem a inserção no mercado de trabalho seja por meio do emprego formal, do empreendedorismo ou de empreendimentos da economia solidária”.

A inclusão produtiva urbana articula, ainda, com os bancos públicos iniciativas que visam a ampliar o microcrédito produtivo e orientado, com a redução da taxa de juros, aumento da oferta de linhas de crédito e ampliação do apoio técnico, o que aqui materializa nosso objeto de estudo.

No decorrer do próximo capítulo, discutiremos o Microcrédito, suas definições e seu histórico no mundo e no Brasil, detalhando o Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado com todas as informações publicizadas por meio dos Bancos Públicos Federais, que são as instituições operadoras do mesmo e também os dados do Ministério da Fazenda, que por meio do Tesouro Nacional subsidia a taxa de juros desse crédito. Apresentando os resultados alcançados.

5 POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA E O MICROCRÉDITO

5.1 AVALIAÇÃO PROPOSTA DO PROGRAMA CRESCER

O fenômeno da pobreza e suas mazelas vem à tona por meio dos estudos realizados pelos institutos de pesquisas oficiais, o posicionamento das Nações Unidas, inclusive o do país quanto a discrepância existente entre manutenção da pobreza e o desenvolvimento social das nações mais atingidas por este mal. Apresentamos nosso raciocínio apropriando da definição do economista indiano Amartya Sen (2001) que enfoca a pobreza não apenas como baixo nível de renda (ou pobreza absoluta), não sendo mensurável apenas pelo nível de renda, mas como privação de capacidades básicas, o que envolve acesso a bens e serviços. Podemos compreender que a definição de crescimento econômico está em contrarincenso ao crescimento social. De acordo com Atlas de Desenvolvimento Humano de 2013 o crescimento econômico sem progresso social resulta em falta de inclusão, descontentamento e instabilidade social. Ainda mais,

Tornou-se cada vez mais evidente que um modelo de desenvolvimento baseado apenas no desenvolvimento econômico é incompleto. Uma sociedade que deixa de assegurar as necessidades básicas, de equipar os cidadãos para que possam melhorar sua qualidade de vida, que gera a erosão do meio ambiente e limita as oportunidades de seus cidadãos não é um caso de sucesso. O crescimento econômico sem progresso social resulta em falta de inclusão, descontentamento e instabilidade social (DOWBOR, 2014, p. 1).

A situação em que nossas políticas públicas atuam na perspectiva da igualdade e justiça social, pelo nosso entendimento, mostra o Estado persistente na luta pelo resgate da imensa dívida social. Algumas políticas nos fazem concordar por meio do discurso apresentado, que o Estado Brasileiro abandonou, mesmo que timidamente, de certa forma sua ótica sobre as propostas neoliberais, na valorização das políticas públicas de diminuição da pobreza e a desigualdade de renda.

Segundo Faleiros (2000), do ponto de vista operacional, a política social vem interessando vários tipos de profissionais como os economistas, os sociólogos, os assistentes sociais, os médicos, tendo em vista que a intenção do Estado se encontra na perspectiva ou na realidade do trabalho assalariado dependente da

função pública. Assim entendemos que o fortalecimento do Estado, não só quanto garantidor de direitos e justiça social, sua plena assistência por meio da políticas sociais fomentam o mercado de trabalho, já que as variadas áreas como as citadas acima também se mantêm pelo mesmo.

Nossa pesquisa foi avaliar esta política pública de inclusão produtiva de ordem econômica quanto a sua real intenção, isto é, gerar trabalho e renda ao público alvo. Então sendo assim, já manifestamos que não identificamos na política de geração de trabalho e renda propósitos de produção de bens ou serviços públicos sob a ótica desta avaliação de política. Não nos deteremos à avaliação de metas, voltada a eficácia objetiva, nem tanto à avaliação dos meios, que é eficácia funcional, administrativa e contábil. Iremos nos deter à Avaliação da relação e custo-benefício custo-resultado, ou seja, à eficiência. Explicamos o porquê de nossa abordagem.

De acordo com Abranches (1985a) a avaliação de metas, em geral é feita pelos próprios órgãos encarregados da execução da política, por meio de relatórios anuais das entidades e as estatísticas que produzem para demonstrar que “cumpriram com as expectativas”, no que se refere ao volume e à qualidade de produto. O critério de sucesso usado é se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas. O modelo analítico para a aferição do sucesso ou fracasso “é o de medir se a diferença entre a meta atingida e a proposta está dentro dos limites toleráveis. Estes limites ditam a faixa do sucesso/fracasso da política”. Neste sentido não apropriaremos desta avaliação.

Já a avaliação dos meios, definida como eficácia, englobam três critérios: funcional, administrativa e contábil, conforme Abranches (1985b). Quando a intenção da avaliação está na moralidade executória, os critérios da eficácia administrativa e contábil são os usados. Nestes casos os modelos analíticos de aferição são os de auditoria. Além de não termos a competência para tal, não nos é pertinente para que possamos auferir o resultado de nossa pergunta central oriunda do problema proposto.

Ainda no caso da intenção instrumental o critério adequado é “o da eficácia funcional, cujos modelos analíticos são construídos para aferir se os meios e a metodologia de implantação do programa estão sendo empregados de acordo aos propostos”, tendo em vista as condições organizacionais e sociais onde o programa está sendo implementado (ABRANCHES, 1985b). Também não será

nossa proposta, pois nossa averiguação dentro da perspectiva da geração de trabalho e renda, será constatado por meio da metodologia determinada pela Legislação vigente. Não vemos necessário colocar em questão a utilização da mesma ou não, para averiguar se o montante dos recursos disponibilizado para o microempreendedor terá significado suficiente para atender ao que se propõe o Programa que é a inclusão produtiva. Já que o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este e em consonância com o previsto na referida Lei de MPO.

Quando Abranches (1985b) traz a identificação da eficiência por meio da avaliação da relação de custo-benefício custo-resultado, tendo em vista esse conceito ser oriundo da noção de otimização dos recursos disponíveis, a eficiência “ganha elasticidade quando transferido da avaliação do desempenho econômico de empresas para a avaliação política e para a avaliação de políticas”. Decorre daí o preconceito de que toda ação governamental é ineficiente quando comparada com a iniciativa privada, em qualquer setor da vida social. Pressupondo “o tempo perdido em virtude de práticas burocráticas pouco flexíveis, os compromissos das negociações, as alterações processuais decorrentes de conflitos políticos e outros”, justificando indevidamente a razão dos críticos das ações governamentais “debitarem” nos custos de implantação dos programas “custos” que não são tangíveis e mensuráveis.

O conceito de eficiência na esfera pública é bidimensional. Vemos, de um lado, a eficiência instrumental, definida pela relação estrita entre custos econômicos e benefícios que são, em geral, tangíveis e divisíveis; de outro, temos a eficiência política, definida pela relação entre os ‘custos’, sociais ou políticos, e os benefícios deles derivados (FIGEIREDO, M; FIGUEIREDO, A., 1986, p. 114).

Assim não será necessário que usemos balancetes econômicos, resultados econômicos de instituições financeiras, para alcançarmos nosso objetivo principal, pois partimos do princípio de avaliação apontado por Abranches (1985a), que não devemos ficar restritos à sua dimensão instrumental econômica, como uso de critérios de eficiência para a aferição do sucesso de políticas sociais, pois não depende somente delas. Nossa tentativa de avaliação será por meio da eficiência

política, definida pela relação entre os “custos”, sociais ou políticos e os benéficos deles derivados.

Porém temos que relatar que este caminho será mais difícil. Segundo Abranches (1985a), avaliar a eficiência de uma política pública sob a ótica da dimensão política é bem mais complexa, pois a noção de custos sociais é originada de duas dimensões, uma originada de demandas sociais não previstas e outra dos custos sociais e políticos. A primeira pode ser traduzida em custos econômicos financeiros, e a segunda não são traduzíveis para unidades monetárias, em geral, “pagos” pela população atingida pela ação de governo, e que são sempre “debitados” ao lado do custo da ação governamental.

O complicador está no fato de que os custos sociais e políticos têm sinais trocados em relação à taxa de eficiência instrumental. A incorporação da dimensão política ao conceito de eficiência governamental conduz, então, a uma queda na taxa de eficiência instrumental de qualquer programa social, cabe ao analista mostrar a variação da taxa de eficiência instrumental segundo cenários sociais e políticos distintos, e aos que tomam decisões decidir por uma taxa de eficiência global. Fica com estes a difícil tarefa de decidir o quantum de irracionalidade estão dispostos a introduzir na taxa de eficiência instrumental ótima, tornando-a subótima. Este quantum, em muitos casos, é o ‘preço’ da democracia, que deve ser pago por todos (FIGUEIREDO, M; FIGUEIREDO, A., 1986, p. 112).

Poderíamos abordar a segunda vertente apresentada no relatório elaborado por Sérgio Abranches (1985b), “Metodologias de Avaliação de Programas Sociais”, sob a ótica de ter como objeto essencial de análise, as mudanças pretendidas nas condições sociais. Não a faremos, pois, a mesma possui o caráter experimental das políticas de impacto e a inexorável consequência metodológica na sua avaliação de políticas de impacto, necessariamente ter que usar métodos analíticos experimentais, e os analistas dessas pesquisas tem que enfrentar todos os problemas metodológicos que estes desenhos analíticos têm quando se trata de pesquisa social. Dentro da literatura e dos dados apresentados não conseguiremos comprovar nossos resultados tendo em vista o cerceamento das informações individuais da população alvo atingida, por parte dos operadores desta política de inclusão produtiva que são as instituições financeiras autorizadas a operar a linha de microcrédito produtivo orientado.

Na avaliação da eficiência da política de Microcrédito estão incluídas duas óticas dentro da relação custo-benefício custo-resultado, primeiro que por mais que

seja uma política ligada à área econômica, também busca a formalização de um determinado grupo social que encontra na informalidade hoje sua fonte de renda. Desejamos atribuir valor à esta política específica, às suas consequências na vida da população, analisar a natureza ou razão pelas quais foram propostas e ainda quais mudanças serão necessárias para modifica-la ou aperfeiçoa-la para que seus propósitos sejam alcançados. Nosso grande desafio é tentar averiguar dentro do processo de avaliação de política pública se realmente a população alvo esta sendo assistida por esta política e se realmente ela atinge este público de forma a provocar mudanças na vida econômica e social do mesmo.

Considerando que, no âmbito das políticas de geração de trabalho e renda, a oferta de crédito subsidiado pelo Governo para inclusão produtiva se expande e passa a assumir importância nos pronunciamentos oficiais da presidência da república no Brasil, alcançando uma classe de trabalhadores que se encontram na informalidade com dificuldades de acesso aos direitos sociais, considerando ainda o antagonismo entre o acesso ao crédito, a preferência pela informalidade ou não e a crise capitalista, questiona-se: em que medida as concepções e particularidades existentes no PNMPO produzem diferentes resultados na satisfação das necessidades humanas de seus usuários? Essa é a pergunta de pesquisa que traduz o problema investigado no decorrer do mestrado, que se entende como o fio condutor da presente investigação.

Se faz necessário para constatar se esta política inserida no Plano Brasil sem Miséria do Governo Federal, concretizada por meio do Plano Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado atende a população alvo, oferecendo a assistência a que se propõe atingindo seu objetivo principal que é o de gerar emprego e renda, por meio da inclusão produtiva no mercado econômico.

Com efeito, a gênese e o desenvolvimento do microcrédito produtivo orientado não poderiam ser compreendidos sem a articulação com a economia e a política. A preocupação da análise de política pública se vincula com o que, como e por que o governo toma alguma atitude, visando um fim específico na proposta de atuação em algum tema, na tentativa de aperfeiçoar ou prevenir contra algum aspecto indesejado. O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade pode ser compreendido como o reflexo de conflitos de interesses, isto é, os arranjos institucionais produzidos na esfera de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade. Desta forma, a análise de política pública

revela as características sociais, políticas e históricas, presentes na relação do Estado com a sociedade.

Ainda analisaremos o vínculo que a Lei determina que exista entre tomador final dos recursos, a partir daqui denominado microempreendedor, e o intermediador do crédito. Identificando nesse período mantido durante o contrato, para acompanhamento e orientação, se o mesmo é suficiente para supervisionar o melhor aproveitamento e aplicação dos recursos, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica.

Dentro da perspectiva da geração de trabalho e renda, ainda buscaremos averiguar a metodologia determinada pela Lei, se o montante dos recursos disponibilizado para o microempreendedor terá significado suficiente para atender ao que se propõe o Programa que é o da inclusão produtiva. Já que o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este e em consonância com o previsto na referida Lei.

Embora o Microcrédito Produtivo Orientado tenha sido implantado no ano de 2005, os dados a serem analisados serão os referentes ao período de 2011 em diante, considerando o ano em que o Plano Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado fora criado pela Medida provisória 543, em 24 de agosto de 2011. Nossa escolha pelo espaço temporal acima, não obstante sua importância, se explica pelo pouco tempo de vigência dos programas de microcrédito de iniciativa e de responsabilidade do Governo Federal e dos governos estaduais, como o caso do PNMPO, que começou suas operações em 2005, e apresenta uma pequena fonte de dados dificultando uma avaliação pertinente, em termos empíricos, de seus impactos sobre a vida dos pobres.

5.2 HISTÓRICO DO MICROCRÉDITO

O Microcrédito surge como uma opção de serviço financeiro em prol de objetivos sociais específicos, propondo ações sociais que não visem apenas à filantropia, mas a possibilidade de prover aos pequenos empreendedores condições de exercer seu próprio negócio e gerar sua própria renda, auxiliando camadas sociais pobres a sair da extrema pobreza no mundo todo. De forma predominante, a

prática do microcrédito é associada, no plano teórico, à redução da pobreza por meio da concessão de recursos financeiros aos pequenos negócios - geralmente, informais - da população considerada de “baixa renda” (BARONE et al., 2002; LIMA, 2009; NERI et al., 2008; NERI, 2008; SANTOS; CARRION, 2009; ZOUAIN; BARONE, 2007).

Dentre as vantagens iniciais apresentadas de um programa de microcrédito, está o fato de se poder fornecer crédito aos empreendedores individuais e as empresas de pequeno porte, que não possuem acesso a créditos de empreendimento. Assim, é possível promover o crescimento do empreendedor individual, tanto na geração de empregos como na ampliação do seu negócio, além incentivar o surgimento de novos microempreendimentos capazes de ampliar a parcela de microempresários existentes no país, libertando-os do mercado informal dos agiotas e possibilitando o acesso aos serviços bancários, possibilitando aos mesmos sair da informalidade.

Outra definição dada pelo Banco Central 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 à produção (capital de giro e investimento) e é concedido com o uso de metodologia específica (BARONE, 2002, p. 11).

Microcrédito é um empréstimo de baixo valor, a pequenos empreendimentos informais, microempresas e empresas de pequeno porte, sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais (ZOUAIN; BARONE, 2007, p. 373).

Neri et al. (2008, p. 29) fazem a seguinte consideração:

O microcrédito se encaixa no campo das micro finanças e envolve o fornecimento de crédito a clientes não atendidos pelo setor bancário tradicional, abarcando apenas o setor de empréstimos.

Lima (2009, p. 50), por sua vez, observa que:

[...] acesso ao crédito pode contribuir para estimular a capacidade empreendedora dos beneficiários, incentivando a sua busca por autonomia, e, em contrapartida, exige atitudes de comprometimento e responsabilidade dos tomadores de empréstimos.

Historicamente, o microcrédito ganha notoriedade global a partir da década de 1970, sobretudo com o surgimento do Banco Grameen, em Bangladesh, com as experiências do Banco Rakyat, na Indonésia, e com a atuação da Acción International, em vários países da América Latina. Utilizaremos como ponto de partida as experiências citadas, visto que essa modalidade de crédito ganhou notoriedade a partir da década de 1970, com o Banco Grameen; e o microcrédito, da maneira como vem sendo implementado na contemporaneidade, possui semelhanças com a experiência daquele banco (ACCIÓN, 2010).

Em Bangladesh – Ásia, no ano de 1976 o Microcrédito sofreu uma importante transformação e que obteve repercussão mundial como caso mais famoso da utilização do microcrédito no combate à pobreza: O Caso Muhammad Yunus (2008), prêmio NOBEL da Paz em 2006. Incomodado com as teorias econômicas estudadas de forma teórica nas salas de aula das universidades e que não garantiam uma resposta adequada aos diversos problemas enfrentados na realidade do país, o professor de Economia da Universidade de Chittagong - Bangladesh, Muhammad Yunus - decidiu realizar um trabalho de pesquisa a fim de encontrar possíveis soluções para a miséria identificada e voltou sua atenção para as comunidades pobres ao redor da faculdade em que trabalhava.

Realizando diversas pesquisas nas casas de famílias pobres, o professor Yunus (2008) se sensibilizou pelo caso de Sufia Begun, 20 anos, mãe de três filhos, que fabricava tamboretas de bambu para sustentar a família. Ao observar o trabalho de Begun e como era o processo de comprar de matéria-prima até o processo de fabricação e venda dos tamboretas, constatou que Sufia obtinha um lucro de U\$0,02, após um dia de trabalho, com os quais alimentava a família, demonstrando a real dificuldade de escapar da miséria.

O acompanhamento do ciclo de produção possibilitou identificar um círculo vicioso no processo de gastos produtivos que essa senhora não tinha como romper, já que o comprador dos tamboretas era o próprio fornecedor do bambu, influenciando diretamente no valor final do produto. Esta situação acontecia com quase todos os pequenos empreendedores da aldeia que pegavam dinheiro emprestado informalmente para comprar a matéria-prima do seu trabalho, com altas taxas de juros.

Yunus (2008) constatou, após a realização da pesquisa nessa região, que 42 pessoas viviam endividadas com um empréstimo de U\$27, somadas todas as

parcelas. O professor após a coleta desses dados se dedicou a encontrar uma forma de reverter essa situação, e resolveu emprestar ele mesmo a quantia, pois estas pessoas não tinham a mínima possibilidade de serem atendidas por um banco comercial tradicional.

Assim nascia o banco popular, a metodologia começou com a exigência do compromisso do reembolso quando o grupo estivesse em condições de fazê-lo. A proposta de Yunus (2008) obteve sucesso, já que todos os 42 devedores saldaram o compromisso. As pesquisas realizadas pelo professor Yunus na década de 1970 conduziram a fundação do Banco Grameen, criado objetivando o fim da pobreza. Em 1997, esse banco atingiu a marca de 2,4 bilhões de dólares com empréstimos realizados para o atendimento a mais de 2 milhões de pessoas, constituindo-se em uma das instituições mais conhecidas em âmbito mundial.

A partir daí, diversos casos semelhantes de programas de sucesso surgiram pelo países pobres e em desenvolvimento, podemos citar para exemplificação: LAPO - Life Above Poverty - Nigéria; SKS Microfinance - Índia - Voltados para mulheres de zonas rurais, urbanas e semi-urbanas; Brac - Bangladesh - Índia - também voltado para mulheres de populações pobres vinculadas a organizações de garantia solidária; Minibanco - Peru - oferece desde empréstimo pessoais até empréstimos imobiliários e seu foco é voltado para o microempresário; ProDesarrollo - Finanzas Y Microempresa - México; entre outros.

O Banco Grameen é frequentemente citado na bibliografia pertinente ao tema como um “divisor de águas” na operacionalização do microcrédito (BARONE et al., 2002; FARRANHA, 2006; LIMA, 2009; MONTEIRO, 2005; NERI et al., 2008; SANTOS; CARRION, 2009). Sobre esse assunto, cabe destacar que Neri et al. (2008) argumentam que, desde 1950, várias experiências de fornecimento de crédito para os pobres vinham sendo testadas, porém sem sucesso,

[...] devido principalmente à ineficiência, à corrupção e a taxas de juros altamente subsidiadas, que acabaram gerando altíssimas taxas de inadimplência, custos crescentes dos subsídios, cooptação dos benefícios por aqueles politicamente mais favorecidos e, conseqüentemente [sic], racionamento de crédito (NERI et al., 2008, p. 27).

Atribui-se o sucesso do Banco Grameen, então, a sua metodologia de empréstimo diferenciada, baseada nas seguintes características: o empréstimo solidário; também chamado de aval solidário, “consiste na concessão de crédito não

a um indivíduo, mas a um grupo de indivíduos, que tomam empréstimos juntos e são conjuntamente responsáveis por seu pagamento” (NERI et al., 2008, p. 35). Nesse sistema, os tomadores de empréstimos formam grupos, no qual [sic] os membros se avalizam mutuamente. Dessa forma, os beneficiários fiscalizam uns aos outros para evitar a inadimplência e o cancelamento dos empréstimos” (LIMA, 2009, p. 52). A análise e o acompanhamento dos tomadores dos empréstimos, realizados por um agente de crédito treinado; a desburocratização na captação dos recursos financeiros; parcelas pequenas de pagamento; juros baixos; e o estímulo a uma prática de ajuda mútua entre os tomadores de microcrédito (BARONE et al., 2002; FARRANHA, 2006; NERI et al., 2008).

Paralelamente ao surgimento do Banco Grameen, o Banco Rakyat Indonésia (BRI) - cujo nome original, quando de sua criação, em 1934, era Banco Geral de Crédito Popular - foi considerado, na década de 1980, um dos primeiros a demonstrar a lucratividade das atividades micro financeiras. As micro finanças envolvem serviços financeiros diversos, como poupança, seguro, crédito imobiliário, cartões de crédito e microcrédito para a população de “baixa renda”, excluída do sistema bancário tradicional (ALVES; SOARES, 2004; LIMA, 2009; MONTEIRO, 2005; NERI et al., 2008). Esses serviços são ofertados pelas instituições operadoras de crédito e este processo é denominado pelo Sistema financeiro de bancarização. Em 1984, o BRI começou a operar com microcrédito (GREMAUD; TONETO Jr., 2003), passando a oferecê-lo já no mesmo ano para atividades rurais, e, em 1986, criou a poupança rural (GREMAUD; TONETO Jr., 2003).

No que diz respeito aos empréstimos feitos por essa instituição, eles são liberados mediante colateral, financeiro do tomador. O colateral é a garantia de quitação de empréstimo exigida pela instituição financeira. Instituições bancárias “tradicionais” exigem, em geral, o colateral financeiro, ou seja, uma garantia física ou monetária do tomador de crédito. Por outro lado, instituições de microcrédito, pelo menos aquelas baseadas no aval solidário, exigência em o colateral social, ou seja, os participantes do grupo solidário que contraem microcréditos garantem o pagamento dos empréstimos de membros inadimplentes (BARONE et al., 2002; ESTRELLA, 2008; LIMA, 2009; MONTEIRO, 2005; NERI et al., 2008).

Diferentemente da experiência do Banco Grameen, que se vale do colateral social, o BRI, ainda que com certa flexibilidade, exige garantias como: título de propriedade, casa, veículo, salário regular etc. (GREMAUD; TONETO Jr., 2003). “A

avaliação do empreendimento e do tomador são, neste ponto, mais importantes.” (GREMAUD; TONETO Jr., 2003, p. 600). Outra característica desse empréstimo é que não há restrições quanto ao uso do microcrédito por parte do tomador.

Apesar de estes tomadores serem ligados às áreas rurais, a maior parte dos empréstimos não é aplicada prioritariamente em atividades agrícolas, sendo, em boa parte, utilizada em atividades comerciais e até em pequenos processos industriais (GREMAUD; TONETO Jr., 2003, p. 600).

A contribuição do BRI para a ampliação das operações baseadas no microcrédito foi a criação de mecanismos de incentivos aos seus funcionários e aos clientes. No que tange aos funcionários, o incentivo se dá por meio de participação nos lucros obtidos pelos empréstimos; em relação ao tomador, por meio da devolução de uma parte dos juros cobrados pelo banco, quando esse cliente se mostra adimplente (GREMAUD; TONETO Jr., 2003). Assim, “os bons pagadores têm acesso facilitado a novos e maiores empréstimos, estabelecendo uma relação duradoura entre prestador e tomador” (GREMAUD; TONETO Jr., 2003, p. 600). Atualmente, o BRI opera na concessão de empréstimos tanto para a população de “baixa renda” quanto para grandes empresas.

Na América Latina e no Caribe, uma instituição que vem praticando o microcrédito é a *Acción International*. Criada em 1961, a *Acción International* é uma instituição privada e sem fins lucrativos. Atua no segmento de microfinanças e apresenta-se como tendo a “missão” de fornecer às pobres ferramentas financeiras que os ajudem a “sair de sua condição de pobreza”. Essa instituição está presente em países da Ásia, África e América Latina.

Desde 1970, a *Acción*, através da oferta de serviços de gestão e assistência técnica, vem apoiando a implementação de instituições de microcrédito em países como a Argentina, Brasil, Bolívia, Guatemala, Colômbia, República Dominicana, Equador, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai, Venezuela, México, Peru, El Salvador e Nicarágua (ACCIÓN, 2015).

A principal contribuição da *Acción* para o segmento do microcrédito na América Latina foi a criação dos agentes de crédito, jovens profissionais que desenvolviam relações pessoais com os tomadores e eram responsáveis por todo o ciclo do empréstimo, da aprovação ao pagamento (LIMA, 2009, p. 58).

Para a formação de mercados voltados ao microcrédito, a Acción (2015) estabeleceu vínculos com ONGs: na Bolívia, em 1986, com a Fundação para a Promoção e o Desenvolvimento da Microempresa (PRODEM) (LIMA, 2009); na Colômbia, em 1985, com a Actuar Bogotá (FINAMÉRICA, 2015); no México, em 1990, com a Compartamos (COMPARTAMOS BANCO, 2015); no Peru, em 1969, com a Acción Comunitaria del Peru (CAMPION; DUNN; ARBUCKLE, 2001) - para citar alguns exemplos. A partir de 1980:

A ACCIÓN passou a defender que as instituições de microcrédito poderiam cobrir os próprios custos, tornando-se independentes das doações e subsídios. Alguns anos depois, ao perceber a necessidade de um volume maior de recursos para tornar o impacto do microcrédito mais significativo, passou a estimular a inserção das suas afiliadas nos sistemas financeiros dos países onde atuam (LIMA, 2009, p. 58).

Nesse contexto, migraram para o sistema financeiro, entre outros: em 1992, o PRODEM, passando a se chamar BancoSol; em 1994, o Actuar Bogotá, renomeado Finamérica; e em 1998, o Acción Comunitaria, atualmente MiBanco (LIMA, 2009).

No Brasil, o planejamento e a implementação de programas de microcrédito também se deram a partir da década de 1970 e até o momento atual, destacaram-se várias experiências, como: a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO), associação civil sem fins lucrativos criada em 1972 por meio da Acción International, bem como de empresas e bancos de Pernambuco e da Bahia; o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE/RS), criado em 1987; o Banco da Mulher, inaugurando seu programa de microcrédito em 1989, na Bahia, com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o Portosol, instituição comunitária de crédito caracterizada como organização não governamental criada em 1995, em Porto Alegre; o VivaCred, concebido em 1996 pelo Movimento Viva Rio, no Rio de Janeiro; o Crediamigo, do Banco do Nordeste, criado em 1998; o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), construído em 1996 pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o programa de microcrédito do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), cujas atividades iniciaram-se em 2001; a experiência de “parcerias” entre a Caixa Econômica Federal e organizações não governamentais; e outras

experiências que se dão no âmbito dos governos estaduais e municipais (BARONE et al., 2002; DANTAS, 2005; LIMA, 2009; NERI et al., 2008).

Basicamente, a modalidade financeira de microcrédito tem sido desenvolvida pelos setores privado e público, com e sem fins lucrativos. Identificam-se, no Brasil, como instituições de microcrédito, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), organizações não governamentais (ONGs), as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) e instituições pertencentes ao sistema financeiro nacional.

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), são regulamentadas e definidas por lei. A lei 9.790, de 23 de março de 1999, as define como “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei”. Por sua vez, entre esses objetivos sociais destacamos dois quais relacionam diretamente com a matéria em análise, são eles: 1 - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza e também 2 - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito.

As Organizações não Governamentais (ONGs) são todas as organizações, sem fins lucrativos, criadas por pessoas que trabalham voluntariamente em defesa de uma causa, fazendo parte do Terceiro Setor da sociedade, por conseguinte são as instituições privada, que têm a finalidade de dar complementar os serviços de ordem pública.

As Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs), de acordo com o Banco Central, são:

[...] entidades que têm por objeto social exclusivo a concessão de financiamentos e a prestação de garantias a pessoas físicas, bem como a pessoas jurídicas classificadas como microempresas, com vistas a viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial de pequeno porte (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008, p. 1).

Em 1995, a pedido do então presidente Fernando Henrique Cardoso, o Conselho da Comunidade Solidária, juntamente com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o governo do Distrito Federal, entendeu que os programas de microcrédito deveriam ser incentivados e expandidos.

“Em 1997, o Conselho promoveu a Rodada de Interlocação Política sobre Alternativas de Ocupação e Renda, em que o microcrédito foi apontado como estratégia importante das políticas de trabalho e renda.” (BARONE et al., 2002, p. 19). Em 2001, o mesmo Conselho promoveu novas discussões sobre incentivo e expansão do microcrédito.

Foram criados pelo BNDES, a partir de 1996, o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) e o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), com o intuito de construir as bases de sustentação e expansão do microcrédito no País. Ainda no mesmo governo, houve, no âmbito da sociedade de civil (OSCIPs e ONGs) e da iniciativa privada, forte adesão a propostas de redução da pobreza por meio do microcrédito. O papel do Estado resumia-se a regulamentar o setor (ZOUAIN; BARONE, 2007).

No primeiro governo Lula, em 25 de abril de 2005, foi instituído, através da lei nº 11.110, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Por outro lado, no âmbito do BNDES, anteriormente ao PNMPO, foi instituído em 2003, substituindo o PCPP, o Programa de Microcrédito (PM), seguido, em 2005, do novo Programa de Microcrédito (PMC). Por fim, o PMC foi incorporado ao PNMPO (LIMA, 2009). Segundo estudo produzido pelo próprio BNDES, a estratégia adotada pelo PCPP era formar a oferta dos serviços micro financeiros por meio de OSCIPs e SCMs (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2007), enquanto o PM adotou com o finalidade “Contribuir com as políticas sociais por meio da articulação entre os diversos atores da sociedade civil e setor público visando proporcionar a redução do custo para o tomador final” (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2007, p. 2). Por fim, e ainda de acordo com o mesmo estudo, o PMC buscou promover “economia popular por meio da oferta de recursos para o microcrédito produtivo orientado visando a geração de trabalho e renda” (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2007, p. 2).

Em agosto de 2011, a presidente da República Dilma Roussef por meio da Medida Provisória 543 alterou a Lei 11.110/05, lançando o Programa Crescer de Microcrédito no, no âmbito do PNMPO, com a finalidade de ampliar o acesso de empreendedores formais ou informais (com faturamento de até R\$120 mil/ano) ao microcrédito por meio dos bancos públicos federais. De acordo com o Ministro da

Fazenda à época, Guido Mantega (2011) o objetivo é elevar o Padrão de vida e a geração de empregos no âmbito do Brasil sem Miséria, concretizando o terceiro eixo apresentado pelo Programa que é o da inclusão produtiva. Assim este programa proporcionaria vantagens como gerar oportunidade de novos negócios; estimulação ao empreendedorismo; além da bancarização desses microempreendedores e por fim se fortalecer como alternativa de porta de saída aos programas do Brasil Sem Miséria (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2011a).

5.3 PROGRAMA CRESCER DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO

Após contextualizarmos o Microcrédito no mundo e no país, sob a perspectiva do mesmo com ter sido utilizado em várias nações como instrumento de redução da pobreza, ainda sob as experiências nacionais positivas que se materializaram principalmente no Nordeste brasileiro, segundo Neri (2008), focamos agora a Expansão do Microcrédito produtivo orientado. Discorrido a partir daqui como eixo norteador de nossa avaliação como política pública de inclusão produtiva.

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), foi instituído pela Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, tendo em vista proporcionar oferta de crédito a microempreendedores por meio de instituições financeiras, oferecendo apoio técnico as mesmas com vistas ao fortalecimento institucional e a prestação de serviços aos tomadores de empréstimos.

Considerando a legislação do PNMPO, os microempreendedores populares são pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R\$ 120 mil. Já o microcrédito produtivo orientado é o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras desse público, mediante utilização de metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. Para subsidiar a coordenação e a implementação do Programa, foi criado o Comitê Interministerial do PNMPO, que é composto por representantes dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Fazenda e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Esta modalidade de Microcrédito possui duas características básicas: a primeira que é um tipo produtivo e a segunda que é também orientado. Isso significa, por um lado, que o microcrédito é cedido apenas para fins produtivos -

montagem, investimento e manutenção de pequenos negócios -, e não para consumo. Por outro lado, é um crédito emprestado por meio de intermediários, onde os agentes de crédito, são responsáveis por duas ações: primeiro definir “o valor e as condições do crédito após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este”. (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2015a). E segundo, que é manter contato direto com os tomadores durante a vigência do contrato de empréstimo, a fim de fornecer orientações ao “microempreendedor” quanto ao “melhor aproveitamento e aplicação do microcrédito, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica” (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2015a).

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado vem acompanhando e articulando a maior parte das instituições voltadas à concessão dessa modalidade de crédito no País. Dentre seus objetivos, destaca-se o incentivo à geração de renda e trabalho entre os microempreendedores populares, disponibilizando recursos e apoio técnico às instituições que atuam na área, com vistas a que se fortaleçam para a prestação de serviços àquele segmento de “empreendedores”. Microempreendedor popular é uma expressão utilizada pelo PNMPO para caracterizar pessoas físicas e jurídicas que têm uma atividade produtiva de pequeno porte (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2015a). No entender de Neri et al. (2008), os microempreendedores englobam desde vendedores ambulantes até proprietários de pequenos negócios.

De acordo com a lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, que criou e regulamentou o PNMPO, esse tipo de crédito deve ser destinado a pessoas físicas e jurídicas que necessitam de suporte financeiro para suas atividades produtivas de pequeno porte e que auferam renda bruta anual de até R\$ 120 mil. Vale destacar que, embora se trate tanto de renda bruta quanto de limite máximo, R\$ 120 mil constituem um quantitativo que está muito distante (e acima) dos ganhos médios da imensa maioria dos pobres brasileiros.

A concessão do crédito é feita mediante levantamento socioeconômico do tomador e de informações a respeito do planejamento do seu negócio. Faz-se necessário lembrar que nem todas as instituições ofertantes de microcrédito produtivo orientado optam por atender a suas demandas por meio do aval solidário:

muitas delas utilizam-se de métodos semelhantes aos adotados em instituições financeiras “tradicionais”.

Assim, diferentemente, por exemplo, do Crediamigo, ligado ao Banco do Nordeste e que se utiliza do aval solidário, o Programa Nosso crédito, de iniciativa do governo do estado do Espírito Santo, adota a consulta ao Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e ao Serasa Experian, inviabilizando, dessa forma, a concessão de microcrédito para aqueles considerados inadimplentes perante o mercado (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO, 2015).

As instituições ligadas ao PNMPO são divididas em duas instâncias e identificam-se como instituições de segunda instância (ou segundo piso) aquelas que repassam recursos para as Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPOs) - Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, BNDES, bancos comerciais e os bancos múltiplos com carteira comercial. Já as instituições situadas na primeira instância (ou primeiro piso) lidam diretamente com o tomador de microcrédito (as IMPOs) - cooperativas de crédito singulares, agências de fomento, sociedades de crédito ao microempreendedor (SCMs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

Segundo informações do Banco Central, as agências de fomento:

[...] têm como objeto social a concessão de financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede. Devem ser constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado e estar sob o controle de Unidade da Federação, sendo que cada Unidade só pode constituir uma agência. Tais entidades têm status de instituição financeira (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008, p. 1).

Essa mesma estrutura faz parte de programas situados fora do PNMPO, como é o caso do Programa Nosso crédito, cujas operações são realizadas por meio do Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes), que atua como uma instituição de primeiro piso e que capta recursos do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES), considerada uma instituição de segundo piso.

Os recursos disponibilizados para as operações de microcrédito provêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). De acordo com o MTE, o FAT [...]

[...] é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de

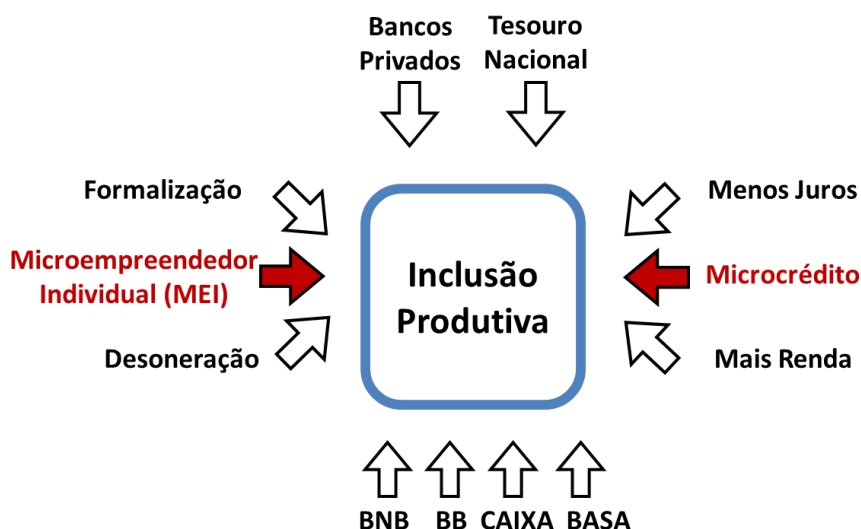
Programas de Desenvolvimento Econômico. (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2015, p. 1).

Além disso, segundo a lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, bancos comerciais, Caixa Econômica Federal e bancos com carteira comercial devem manter aplicada parte dos seus recursos provindos de depósitos à vista em forma de créditos à população de “baixa renda” e microempreendedores. As instituições que operam os recursos do FAT são: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e BNDES (BRASIL. Presidência da República, 2003).

Porém o Programa de Microcrédito fora revitalizado por meio do decreto lei 543/11, de 24/08/2011, que alterou a Lei 11.110/05, dando-lhe nova roupagem quanto aos objetivos do programa, além de primeiramente autorizar a União a conceder a instituições financeiras subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas, para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado. O Programa Crescer é coordenado pelo Ministério da Fazenda e oferece crédito para microempreendedores individuais e pessoas físicas. Além de viabilizar a criação de novos empreendimentos, o programa também estimula a formalização dos empreendimentos e a ampliação do número de Microempreendedores Individuais (MEI). Desta forma, eles podem emitir notas fiscais, fazer parte da previdência social e registrar seu empregado ou colaborador (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2011b).

O Programa Crescer, fora lançado, segundo o Governo Federal, com o propósito de democratizar o acesso ao crédito às famílias de baixa renda, com intuito ainda de retirar trabalhadores da informalidade, estimulando a ampliação de microempreendedores individuais (MEIs) com a oferta de crédito orientado para a produção, estimulando a ampliação de pequenos negócios. A figura 1 mostra como é o microcrédito do Programa Crescer?

Figura 1 - Como é o microcrédito do Programa Crescer?



Fonte: Governo..., 2011.

O Microempreendedor Individual (MEI) é identificado como principal integrante do público alvo do Programa CRESCER, diferente daquele apresentado anteriormente. Diferente, pois, a lei 11.110/05 o identificava como sendo pessoas físicas e jurídicas que necessitam de suporte financeiro para suas atividades produtivas de pequeno porte e que auferam renda bruta anual de até R\$ 120 mil. Anteriormente era o indivíduo que já possuía um negócio (pequeno, informal ou não) tido como possuindo “capacidade produtiva”, isto é, que já possuía um negócio (pequeno, informal ou não) ou que queria “montar” um (BARONE et al., 2002).

Microempreendedor Individual (MEI) é a pessoa que trabalha por conta própria e que se legaliza como pequeno empresário, para ser um microempreendedor individual, é necessário faturar no máximo até R\$ 60.000,00 por ano e não ter participação em outra empresa como sócio ou titular, sendo que o MEI também pode ter um empregado contratado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria. A Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008, criou condições especiais para que o trabalhador conhecido como informal possa se tornar um MEI legalizado. Entre as vantagens oferecidas por essa lei está o registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o que facilita a abertura de conta bancária, o pedido de empréstimos e a emissão de notas fiscais.

Além disso, o MEI será enquadrado no Simples Nacional e ficará isento dos tributos federais (Imposto de Renda - IR, Programa de Integração Social - PIS, Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, Imposto sobre

Produtos Industrializados - IPI e Contribuição Social Sobre Lucro Líquido - CSLL). Assim, pagará apenas o valor fixo mensal de R\$ 40,40 (comércio ou indústria), R\$ 44,40 (prestação de serviços) ou R\$ 45,40 (comércio e serviços), que será destinado à Previdência Social e ao ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) ou ao ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza) e essas quantias serão atualizadas anualmente, de acordo com o salário mínimo.

A Resolução 58 regulamentou na parte tributária o capítulo da Lei Complementar nº 128/08 que criou o microempreendedor Individual e suas atividades, figura jurídica que entrou em vigor dia 1º de julho de 2009. Em resumo, quase todas as atividades que podem optar pelo Simples Nacional podem também optar pela nova modalidade (MEI). O quadro 3 procurou facilitar o enquadramento, em uma linguagem que o próprio empreendedor entenda, de acordo com sua atividade. Procurou-se elencar praticamente todas as atividades abrangidas pelo público-alvo pretendido para o MEI, ou seja, aquelas oriundas de atividade por conta própria, urbana, e de baixa renda.

Quadro 3 - Atividades abrangidas pelo público-alvo pretendido para o MEI (continua)

-Açougueiro	-Adestrador de animais	-Alfaiate	-Alfaiate que revende artigos ligados à sua atividade
-Alinhador de pneus	-Amolador de artigos de cutelaria (facas, canivetes, tesouras, alicates etc)	-Animador de festas	-Artesão em borracha
-Artesão em cerâmica	-Artesão em cortiça, bambu e afins	-Artesão em couro	-Artesão em gesso
-Artesão em madeira	-Artesão em mármore	-Artesão em materiais diversos	-Artesão em metais
-Artesão em metais preciosos	-Artesão em papel	-Artesão em plástico	-Artesão em tecido
-Artesão em vidro	-Astrólogo	-Azulejista	-Baby siter
-Balanceador de pneus	-Banhista de animais	-Domésticos	-Bar (dono de)
-Barbeiro	-Barqueiro	-Barraqueiro	-Bikeboy (ciclista mensageiro)
-Bombeiro hidráulico	-Boneleiro (fabricante de -bonés)	-Bordadeira sob encomenda	-Bordadeira sob encomenda -e/ou que vende artigos de sua produção
-Borracheiro	-Borracheiro que revende	-Artigos ligados à sua atividade	-Cabeleireiro
-Cabeleireiro que revende artigos ligados à sua atividade	-Calafetador	-Caminhoneiro	-Capoteiro

Quadro 3 - Atividades abrangidas pelo público-alvo pretendido para o MEI

(continuação)

-Carpinteiro sob encomenda	-Carpinteiro sob encomenda -e/ou que vende artigos de sua produção	-Carregador de malas	-Carregador (veículos de transportes terrestres)
-Carroceiro	-Cartazeiro	-Catador de resíduos recicláveis (papel, lata etc.)	-Chapeleiro
-Chaveiro	-Churrasqueiro ambulante	-Churrasqueiro em domicílio	-Cobrador (de dívidas)
-Colchoeiro	-Colocador de piercing	-Colocador de revestimentos	-Confeccionador de carimbos
-Confeccionador de fraldas	-Descartáveis	-Confeccionador de instrumentos musicais	-Confeiteiro
-Consertador de eletrodomésticos	-Costureira	-Costureira que revende artigos ligados à sua atividade	-Contador/técnico contábil
-Cozinheira	-Criador de animais domésticos	-Criador de peixes	-Crocheteira sob encomenda
-Crocheteira sob encomenda e/ou que vende artigos de sua produção	-Curtidor de couros	-Dedetizador	-Depiladora
-Digitador	-Doceira	-Eletricista	-Encanador
-Engraxate	-Esteticista	-Esteticista de animais	-Domésticos
-Estofador	-Fabricante de produtos de limpeza	-Fabricante de velas artesanais	-Ferreiro/forjador
-Ferramenteiro	-Filmador	-Fotocopiador	-Fotógrafo
-Fosseiro (limpador de fossa)	-Funileiro / lanterneiro	-Galvanizador	-Gesseiro
-Guincheiro (reboque de -veículos)	-Instrutor de artes cênicas	-Instrutor de música	-Instrutor de arte e cultura em geral
-Instrutor de idiomas	-Instrutor de informática	-Jardineiro	-Jornaleiro
-Lapidador	-Lavadeira de roupas	-Lavador de carro	-Lavador de estofado e sofá
-Mágico	-Manicure	-Maquiador	-Marceneiro sob encomenda
-Marceneiro sob encomenda e/ou que vende artigos de sua produção	-Marmiteiro	-Mecânico de veículos	-Merceeiro - mergulhador (escafandrista)
-Motoboy	-Mototaxista	-Moveleiro	-Oleiro
-Ourives sob encomenda	-Ourives sob encomenda e/ou que vende artigos de sua produção	-Padeiro	-Paneleiro (reparador de painéis)
-Passadeira	-Pedicure	-Pedreiro	-Pescador
-Peixeiro	-Pintor	-Pipoqueiro	-Pirotecnico
-Pizzaiolo em domicílio	-Poceiro (cisterneiro, cacimbeiro)	-Professor particular	-Promotor de eventos
-Quitandeiro	-Redeiro	-Relojoeiro	-Reparador de instrumentos musicais
-Rendeira	-Restaurador de livros	-Restaurador de obras de arte	-Salgadeira

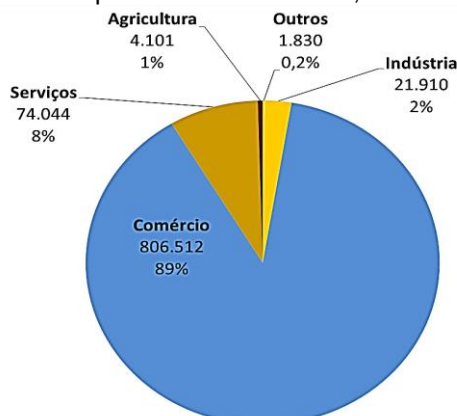
Quadro 3 - Atividades abrangidas pelo público-alvo pretendido para o MEI
(conclusão)

-Sapateiro sob encomenda	-Sapateiro sob encomenda e/ou que vende artigos de sua produção	-Seleiro	-Serigrafista
-Serralheiro	-Sintequreiro	-Soldador / brasador	-Sorveteiro ambulante
-Sorveteiro em estabelecimento fixo	-Tapeceiro	-Tatuador	-Taxista
-Tecelão	-Telhador	-Torneiro mecânico	-Tosador de animais
-Domésticos	-Tosquiador	-Transportador de escolares	-Tricoteira sob encomenda
-Tricoteira sob encomenda e/ou que vende artigos de sua produção	-Vassoureiro	-Vendedor de laticínios	-Vendedor ambulante de produtos alimentícios
-Vendedor de bijuterias e artesanatos	-Vendedor de cosméticos e artigos de perfumaria	-Vendeiro (secos e molhados)	-Verdureiro
-Vidraceiro	-Vinagreiro	-	

Fonte: Portal do Empreendedor – MEI, 2015.

Percebemos que dentre as atividades acima muitas são identificadas no cotidiano da nossa vida social e ainda muitos microempreendedores para ter seu custo reduzido e seu lucro majorado atuam em suas próprias residências, mostrando que apesar de ser um ramo de atividade econômica abrangente, é uma alternativa ao trabalho assalariado escasso, precarizado e mal remunerado. Já no ato de inscrição será gerado alvará provisório e o município poderá, no prazo de 180 dias após a inscrição, caso verifique que requisitos legais não foram obedecidos, cancelar todas as inscrições e opções do Microempreendedor Individual. Significa que atividades barulhentas ou com grande circulação de pessoas dificilmente poderão ser exercidas em residências, já que o bem-estar coletivo se sobrepõe ao interesse individual.

Gráfico 11 - Distribuição de clientes por ramo de atividade, em número de clientes e % do total



Fonte: Governo..., 2011.

As operações de Microcrédito Produtivo Orientado na modalidade anterior ao lançamento do Programa Crescer foram contraídas por tomadores pertencentes ao Setor de comércio, sendo este o espaço econômico onde estão inseridos grande parte dos Microempreendedores Individuais. Muitas das atividades exercidas pelos microempreendedores são itinerantes, isto é, são ambulantes, figurando principalmente na pessoa do empreendedor. O ambulante ou quem trabalha em lugar fixo deverá consultar a Prefeitura antes de fazer o registro, com relação ao tipo de atividade e ao local onde irá trabalhar. Apesar do Portal do Empreendedor emitir documento que autoriza o funcionamento imediato do empreendimento, as declarações do empresário, de que observa as normas e posturas municipais, são fundamentais para que não haja prejuízo à coletividade e ao próprio empreendedor que, caso não seja fiel ao cumprimento das normas como declarou, estará sujeito a multas, apreensões e até mesmo fechamento do empreendimento e cancelamento dos seus registros. Ficará sob a responsabilidade do município a fiscalização do cumprimento dos requisitos legais, devendo cancelar todas as inscrições e opções do Microempreendedor Individual, caso não estejam.

A concessão do Alvará de localização depende da observância das normas contidas na legislação municipal. O empreendedor deve investigar se o local escolhido para estabelecer se a sua empresa está de acordo com as normas emanadas nesses Códigos. Ressalte que, assim, antes de qualquer procedimento, o empreendedor deve consultar a Prefeitura para saber se existe ou não restrição para exercer a sua atividade no local escolhido, bem como outros requisitos a serem cumpridos, como sanitários, por exemplo, para quem manuseia alimentos. Ciente de sua viabilidade em termos de local, o registro como Empreendedor Individual terá força de alvará provisório (também conhecido como autorização de funcionamento).

O Microempreendedor Individual não poderá realizar cessão ou locação de mão-de-obra. Isso significa que o benefício fiscal criado pela LC 128/2008 é destinado ao empreendedor, e não à empresa que o contrata. Significa, também, que não há intenção de fragilizar as relações de trabalho, não devendo o instituto ser utilizado por empresas para a transformação em Microempreendedor Individual de pessoas físicas que lhes prestam serviços. Caso exerça determinadas atividades (serviços de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos), poderá ceder mão-de-obra a outra empresa. Todavia, nesse

caso será considerada, para todos os efeitos, pessoa física – contribuinte individual, conforme a Lei 11.110/05.

De acordo com LC 128/2008, o Governo Federal através a pessoa física que esteja identificada dentre as categorias acima relacionadas que queira se formalizar, isto é, tornar-se um Microempreendedor Individual, passará a ter deveres como algumas contribuições tributárias, porém terão acesso a benefícios como auxílio maternidade, auxílio doença, aposentadoria, entre outros.

Os benefícios da formalização são:

- a) Cobertura Previdenciária para o Empreendedor e sua família, traduzida nos seguintes benefícios:

Para o Empreendedor:

- 1 Aposentadoria por idade: mulher aos 60 anos e homem aos 65. É necessário contribuir durante 15 anos pelo menos e a renda é de um salário mínimo;
- 2 Aposentadoria por invalidez: é necessário 1 ano de contribuição;
- 3 Auxílio doença: é necessário 1 ano de contribuição;
- 4 Salário maternidade (mulher): são necessários 10 meses de contribuição.

Para a família:

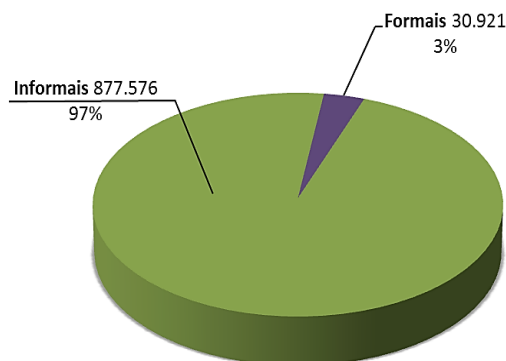
- 1 Pensão por morte: a partir do primeiro pagamento em dia;
 - 2 Auxílio reclusão: a partir do primeiro pagamento em dia;
- Obs. Se a contribuição do Empreendedor Individual se der como base em um salário mínimo, qualquer benefício a ele que vier a ter direito também se dará como base em um salário mínimo.

- b) Acesso a serviços bancários, incluindo crédito.
- c) Apoio técnico do SEBRAE sobre a atividade exercida;
- d) Possibilidade de crescimento em um ambiente seguro;
- e) Desempenhar a atividade de forma legal, sabendo que não sofrerá ações do Estado;
- f) Formalização simplificada e sem maiores burocracias;

- g) Baixo custo da formalização em valores mensais fixos
- h) Simplificação no processo de baixa e ausência de pagamento de taxas.

O Programa Crescer de Microcrédito se volta a empreendedores informais, empreendedores individuais e microempresas com faturamento de até R\$ 120 mil anuais. As operações de Microcrédito são de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), no prazo médio de 06 (seis) meses para capital de giro e 24 (vinte e quatro) para investimento. Ainda ficou estabelecido que este crédito seria disponibilizado ao público alvo com assistência técnica, isto é, as instituições financeiras manteriam um relacionamento direto com os empreendedores no local da atividade econômica, por meio de atendimento ao tomador final prestado por pessoas treinadas (agente de crédito), estabelecendo assim contato permanente com o tomador de recursos para acompanhamento e orientação, permitindo à instituição financeira uma avaliação da atividade e de capacidade de endividamento do tomador.

Gráfico 12 - Distribuição de clientes por situação jurídica do empreendimento*, em número de clientes e % do total



Fonte: Ministério da Fazenda (2015)

De acordo com o Governo Federal, no Gráfico 1, 97% por cento das pessoas tomadoras de microcrédito naquela modalidade, estavam na informalidade (GOVERNO..., 2011). Portanto, são trabalhadores que não estão sujeitos ao pagamento de impostos específicos e também estariam excluídos de alguns direitos como os mencionados acima. O microcrédito é visto pelo Governo como uma política geração de emprego e renda devido a seu objetivo de criar, através da inclusão da população de baixa renda no sistema de crédito, oportunidades de aumento de suas rendas individuais mediante investimentos em seus pequenos empreendimentos, geralmente informais. É importante destacar que se trata de uma

população pobre com características bem específicas, pois nem todos os sujeitos que vivem em estado de pobreza são beneficiados com esse tipo de crédito, mas apenas aqueles (ou parte daqueles) que são tidos como possuindo capacidade produtiva, isto é, que já possuem um negócio (pequeno, informal ou não) ou que querem montar um (BARONE et al., 2002). Sobre o entendimento que se faz de população de baixa renda:

Para os indivíduos que vivem na pobreza absoluta [esta entendida como pobreza extrema] são prescritos programas especiais que visam a manutenção da vida com um mínimo de integração social, a exemplo da distribuição de alimentos e programas de bolsas para fins diversos. Para os pobres que conseguiram vencer a linha de indigência, as recomendações são a implementação de políticas que visem à distribuição de ativos pela via do Mercado. Para atender a estes, cabe aos governos nacionais e instituições internacionais traçar políticas que visem ao ingresso dos pobres nos mercados de terras e de créditos, ativos estes capazes de capitalizar os indivíduos, levando-os a romper as fronteiras da pobreza (KRAYCHETE, 2006, p. 2).

Segundo o Governo Federal (2011), o principal usuário do Programa Crescer de Microcrédito é o Produtor Informal e um dificultador de acesso ao crédito normal por meio das instituições financeiras atualmente a este segmento de trabalhadores é o fato de estarem na informalidade, pois as modalidades de crédito disponíveis burocratizam o acesso ao crédito tornando o processo pouco atrativo aos tomadores.

Entende-se que indivíduos ligados a micro empreendimentos informais, modalidade comercial mais atendido pelas micro finanças, têm dificuldades em apresentar documentação e renda compatíveis para captação de financiamento bancário tradicional. Dessa forma, o desenvolvimento de novas metodologias de empréstimos faz-se necessário para o provimento de recursos financeiros a esse segmento. No entender de Neri et al. (2008, p. 30), oferecer microcrédito aos mais pobres só é possível com:

[...] o desenvolvimento de tecnologias de sistemas e métodos de gerenciamento de risco que permitem a concessão de empréstimos a esses indivíduos com sérias restrições de ativos, sem documentação formal de renda e sem histórico de crédito.

Assim, surge uma situação que difere da modalidade anterior de MPO, que é a ausência de garantia, seja pelo aval solidário ou outra exigida para o direito a este

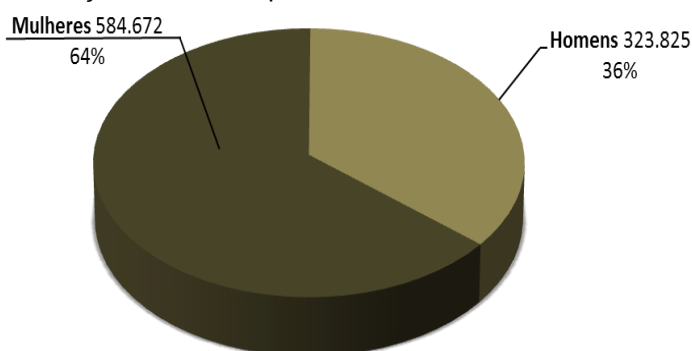
crédito. A não obrigatoriedade de apresentação de garantias dentro do processo de crédito muda a situação de acesso a esta política de inclusão produtiva, isto é, primeiramente o microempreendedor precisa por iniciativa própria formalizar-se, constituindo um CNPJ de MEI, passando a ser público alvo deste programa.

Dessa maneira, o microcrédito tende a ser visto como algo bem diferente do crédito concedido pelo sistema financeiro tradicional: faz parte de uma filosofia onde o crédito é visto como um direito, pois o acesso a ele leva ao desenvolvimento do indivíduo e de sua unidade produtiva (ZOUAIN; BARONE, 2007, p. 372).

Levando em conta o público de baixa renda, que não pode oferecer garantias reais de pagamento dos empréstimos obtidos, as instituições micro financeiras (IMFs) criaram formas alternativas de garantia, como o já citado aval solidário, que tem por base a exigência de colateral social em lugar do colateral financeiro exigido pelas instituições financeiras tradicionais (LIMA, 2009). Há mais do que o aval solidário:

Outras formas utilizadas pelas IMFs para reduzir os riscos de inadimplência são os esquemas de empréstimos progressivos, nos quais os valores do crédito aumentam à medida que o cliente se mostra adimplente perante a instituição (LIMA, 2009, p. 54).

Gráfico 13 - Distribuição de clientes por Gênero*, em número de clientes e % do total



Fonte: Ministério da Fazenda (2015).

Na modalidade de MPO anterior até a data do lançamento do Programa Crescer, a maioria das operações existentes de microcrédito, foram contraídas por mulheres.

No Banco do Nordeste, 65% dos clientes do segmento são mulheres. Segundo entrevista *concedida* a Agência Brasil em 22/12/2013 pelo diretor de Desenvolvimento Sustentável e Micro finança do Banco do Nordeste, Stélio Gama

Lyra, a presença feminina é destacada pelo fato de as mulheres possuírem maiores dificuldades de conseguir emprego.

Ainda usando o Crediamigo do Banco do Nordeste, segundo Neri (2008), a maior parte dos programas de microcrédito, tem como clientes predominantemente mulheres (61,73% da clientela), contra 38,27% de homens. Essa composição contrasta com a composição dos microempresários do Nordeste urbano, entre os quais, 64,9% são homens e apenas 35,1%, mulheres. Na experiência do Crediamigo, comparando com o restante do país, de acordo com Neri (2008, p. 95) houve uma redução na proporção de homens, corroborando a tendência atual de crescente independência financeira das mulheres e convergência de funções entre os sexos.

A Tabela 4 abaixo, segundo Ministério do Trabalho em 2014, revela que a mulher é a maior tomadora de empréstimos entre pequenos empreendedores, representando 61,68% do valor concedido e 64,32% dos clientes atendidos no 4º trimestre de 2014, sendo que esses percentuais são bem próximos dos observados para execução consolidada ao longo de 2014: 61% dos valores concedidos foram para mulheres e 63,87% dos clientes atendidos foram do sexo feminino. E esse percentual feminino se mostra maioria deste a criação do PNMPO em 2011. (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2014).

A Tabela 5 mostra que as mulheres estão na chefia das micro e pequenas no Brasil, já que os empreendedores informais representam 96,67% dos clientes atendidos no 4º trimestre de 2014, percentual muito próximo ao observado para a execução agregada ao longo de 2014: 96,14% dos clientes atendidos eram informais.

Tabela 3 - Clientes do PNMPO por Gênero – 4º Trimestre de 2014

Gênero	Clientes Ativos em 31/12/2014	%	Clientes Atendidos no 4º Trimestre de 2014	%	Valor Concedido (em R\$)	%
Mulher	2.191.311	61,31	905.321	64,32	1.947.688.887,50	61,68
Homem	1.382.653	38,69	502.160	35,68	1.210.112.981,54	38,32
TOTAL	3.573.964	100,00	1.407.481	100,00	3.157.801.869,04	100,00

Fonte: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2014.

Tabela 4 - Clientes do PNMPO por Situação Jurídica – 4º Trimestre de 2014

Situação Jurídica	Clientes Ativos em 31/12/2014	%	Clientes Atendidos no 4º Trimestre de 2014	%	Valor Concedido (em R\$)	%
Formais	205.898	5,76	46.910	3,33	185.733.901	5,88
Informais	3.368.066	94,24	1.360.571	96,67	2.972.067.968	94,12
Total	3.573.964	100,00	1.407.481	100,00	3.157.801.869	100,00

Fonte: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2014.

Não obstante as mulheres serem maioria na obtenção do microcrédito, ainda existem muitos entraves que se manifestam na contemporaneidade em desfavor da mão-de-obra feminina, como a discrepância de renda em relação aos homens, a maior propensão ao desemprego e a trabalhos vulneráveis, o predomínio em atividades menos valorizadas, a conciliação do trabalho público com o trabalho doméstico, e o grande contingente dessa força de trabalho estar sendo deslocada involuntariamente para o setor informal da economia, principalmente nos segmentos de mais baixa produtividade.

A oferta e acesso ao microcrédito pelas instituições financeiras, tem se mostrado muito viável à luta pela liberdade da mulher em relação ao trabalho, pois o processo é simplificado (Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado), beneficiando as chefes de família de baixa renda e especialmente as microempreendedoras do mercado de trabalho informal.

A informalidade também é apontada como uma das características das micro e pequenas empresas chefiadas por mulheres no país e conforme pesquisa do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), 60% dos negócios informais no Brasil são chefiados por mulheres, diferentemente das empresas formais, onde os homens detêm 66% das chefias. Geralmente nestes empreendimentos as mulheres não têm sócios – em 85% deles - nem contratam funcionários – 78%.

O microcrédito apresenta características positivas para a população de baixa renda, pois o acesso continuado ao crédito, com aplicação de juros reduzidos, possibilita o fortalecimento do negócio e o crescimento da renda das famílias. O Programa Crescer apresenta medidas econômicas com intuito de gerar impacto social de maneira positiva; em nível macro favorecendo o crescimento econômico

sustentável e equitativo, e num nível micro trazendo oportunidades de desenvolvimento para os pequenos empreendedores.

Além dos benefícios do microcrédito no âmbito econômico – como uma estratégia de inclusão produtiva, possibilitando a geração de emprego e de renda – para as mulheres, esta melhoria pode se concretizar também na esfera da subjetividade, através da elevação da autoestima e da percepção de autonomia, independência e realização. No entanto, existem os benefícios que vão além da satisfação no trabalho, como o estímulo interior oriundo de desempenhar bem seu trabalho e animar a desenvolver a capacidade de realizar tal trabalho de forma ainda melhor.

Uma das alterações significativas ao Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado, foi a conversão da carteira de Crédito destinado ao consumo para Crédito Produtivo Orientado. Houve alterações no ambiente econômico do Microcrédito no qual os Bancos Públicos Federais operam (CEF, BNB, BASA E BB), a partir deste momento, incluindo o aumento da oferta de crédito para diferentes finalidades. Embora o crédito oferecido tenha destinação específica – as atividades produtivas –, as demais opções de crédito disponíveis no mercado permitem a utilização de diversas formas, inclusive giro, além de obrigar seu uso na atividade produtiva.

A gestão adequada de carteira para microcrédito ocorre quando se combina baixa inadimplência com concentração de empréstimos no segmento que mais necessita, sustentada em tecnologias compatíveis com o propósito da política que se quer implementar. Isto é, as ferramentas utilizadas devem considerar outros elementos qualitativos que não somente os considerados pelo sistema financeiro tradicional (CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2010).

Segundo Pereira, P. (2012, p. 123), os princípios que orientam o microcrédito produtivo estão baseados em três fundamentos essenciais:

- a) Relações mediadas entre a instituição que oferta o crédito e os tomadores pela presença do agente de crédito;
- b) Taxas de juros adequadas à sustentabilidade das operações e, ao mesmo tempo, suportáveis para os potenciais clientes; e
- c) Crédito acompanhado da oferta de apoio técnico-gerencial aos tomadores.

Os dois primeiros fundamentos estão equacionados, entretanto, o terceiro ainda é um desafio a ser superado.

De acordo com o PNMPO, para um conjunto significativo de micro empreendimentos, é necessário combinar a concessão de crédito com uma política de apoio técnico adequado ao perfil dos empreendedores, pois certamente, muitos microempreendedores têm necessidades desse tipo de apoio, uma vez que enfrentam dificuldades relacionadas à composição de custos, conhecimento do mercado, marketing, suporte à comercialização, entre outras (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2015b).

Esta modalidade de Microcrédito possui duas características básicas, a primeira que é um tipo produtivo e a segunda que é também orientado. Isso significa, por um lado, que o microcrédito é cedido apenas para fins produtivos - montagem, investimento e manutenção de pequenos negócios -, e não para consumo. Por outro lado, é um crédito emprestado por meio de intermediários, os agentes de crédito, que são responsáveis por duas ações: primeiro definir “o valor e as condições do crédito após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este”; e segundo que é manter contato direto com os tomadores durante a vigência do contrato de empréstimo, a fim de fornecer orientações ao “microempreendedor” quanto ao “melhor aproveitamento e aplicação do microcrédito, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica” (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2015b).

O agente de crédito (pessoa treinada), determinado pela lei 11.110/05 não o aproxima ou o assemelha a alguma profissão de conhecimento científico específico como economia, contábeis, administração ou afins, porém o coloca no centro da operacionalização do microcrédito produtivo. Porém, é peça principal em todas as fases do processo de concessão e, da qualidade da sua atuação, depende, em grande medida, o êxito das operações, assim como o sucesso dos empreendimentos financiados e da política de microcrédito.

Identificamos que a Lei determina que seja prestada assistência técnica ao público alvo do programa, sem ônus ao microempreendedor, responsabilizando os Agentes Financeiros (Bancos) pela concretude dos negócios. Por meio desta política de Inclusão Produtiva, é fornecida assessoria ao empreendimento existente, por pessoa que não detêm conhecimento técnico-científico sobre questões financeiras,

econômicas e comerciais, que pode fragilizar o processo de concessão de microcrédito, frustrando os objetivos do Programa e ainda contrariando os princípios da Assistência Social. Daí a necessidade de se construir um bom programa de capacitação e um eficiente processo de seleção dos candidatos a agente de crédito.

No entanto, esses dois elementos não bastam para a formação de bons agentes de crédito, é necessário definir com precisão o espaço de atuação que cabe a eles. Isto é, deve haver clareza se o processo de concessão de crédito proposto pela instituição vai além de emprestar dinheiro, ou termina na assinatura de contrato. Essa é uma decisão que diz respeito à política praticada pela instituição e reflete a forma como ela concebe o microcrédito produtivo. Sobre o perfil mais adequado aos agentes de crédito responsáveis pela operacionalização do microcrédito no Brasil, estes devem ganhar uma formação que amplie sua visão para além da concessão pura e simples do crédito, transformando-os num agente de desenvolvimento, função em que todos os elementos envolvidos no processo deveriam ser por eles considerados.

Conforme (2008, p. 251) as políticas de “alívio à pobreza” tidas como de cunho estrutural têm a vantagem, de criar a capacidade de geração permanente de renda entre os beneficiários, além de apresentar resultados imediatos. Ainda conforme Neri (2008, p. 249) “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”. O acesso dos pobres ao mercado de créditos, então, é tido como “fundamental” para que se concretize a “redução da pobreza”, por conseguinte a inclusão produtiva de seu empreendimento é mais complexa por essa política social, já que envolve uma responsabilidade de um relacionamento mais duradouro e assistido pela instituição financeira que deve assumir o papel de emprestar adequadamente para o microempreendedor correto e interferir para que prospere o negócio certo.

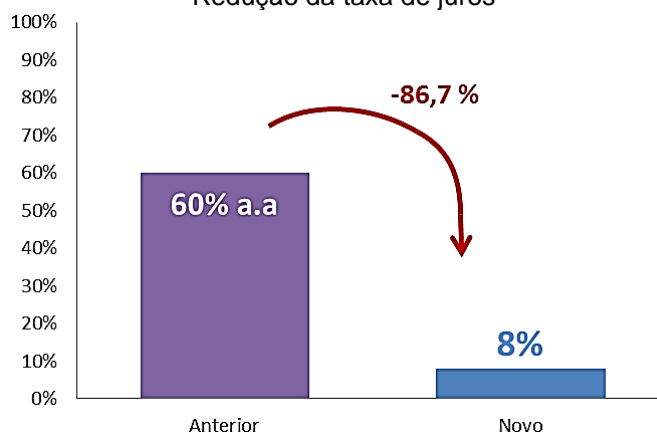
O Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado determina que os Bancos Públicos Federais, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia operacionalizem esta modalidade com os recursos públicos destinados ao crédito equalizados pela União. Não obstante a exigibilidade do cumprimento das metas, existe o compromisso firmado entre os Bancos Públicos acima informados e o Ministério do Trabalho e Emprego para operação no Âmbito do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), quanto ao acolhimento

de informações primordiais do cliente relacionadas a atividade econômica ou empreendimento e informações pessoais do tomador de microcrédito.

Dentre as informações obrigatórias a serem colhidas pelas Instituições Financeiras estão: a renda bruta mensal familiar; número de filho que moram na mesma casa; a escolaridade; data de início no endereço do empreendimento; tempo de atuação na atividade; a existência de empregados; se já tomou empréstimo antes, se ele foi aplicado na atividade, como conseguiu o empréstimo; qual destino do empréstimo, o ramo de atividade; o local de funcionamento do negócio; de quem é o imóvel; qual o conhecimento que o microempreendedor detém; se possui outra atividade, se já desenvolveu outra atividade, qual a atividade atual, se possui vínculo de emprego e por último se está inserido em movimento de mobilização (economia solidária, cooperativas, entidades de classe, DPN/DRS).

Para a concessão do Microcrédito os juros foram reduzidos de 60% para 8% ao ano, reduzindo mais de 80% da modalidade anterior para atual. Essa redução será realizada por meio da equalização de juros pelo Tesouro Nacional. A equalização dos juros, neste caso, é um subsídio dado aos microempreendedores brasileiros, isto é, o governo cobre a diferença entre a taxa de juros praticada no mercado financeiro e a taxa efetivamente paga pelo produtor se dará pelo Tesouro Nacional, conforme gráfico 14, o governo definiu que o micro empréstimo terá juros de 8% ao ano, a diferença será paga pelo Tesouro Nacional, que emitirá títulos públicos em favor dos bancos financiadores. Assim os juros praticados para a concessão do Microcrédito ficarão mais baixos, aludindo a política pública econômica de Inclusão Produtiva (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2015b).

Gráfico 14 - Conversão da Carteira de Crédito ao Consumo para Crédito Produtivo Orientado: Redução da taxa de juros



Fonte: Governo..., 2011.

Além do subsídio governamental quanto aos juros praticados na concessão do microcrédito, outro avanço é percebido quanto a apresentação de garantias, como por exemplo o antigo sistema de aval solidário, agora dispensado e demais garantias também. Percebe-se que o Programa Crescer de Microcrédito se empenhou em desburocratizar o processo bancário de empréstimos, nesta modalidade. Facilitar ao microempreendedor o acesso ao crédito por meio de dispensa de garantias também impulsiona a agilidade e facilidade para acessar o crédito que de acordo com a necessidade creditícia, a utilização para o giro é imediata.

Essa característica do microcrédito supera obstáculos que anteriormente impediam o acesso a política de empréstimos financeiros, cerceando a superação da pobreza pelo aumento das rendas individuais dos pobres. Segundo Neri et al., (2008, p. 33) promove um “choque de capitalismo” na população pobre, permite-se que ela realize atividades produtivas e aumente sua renda, saindo, conseqüentemente, da condição de pobreza.

Conforme Neri et al. (2008, p. 33) “com recursos e confiança, o pobre consegue realizar investimentos que podem servir de porta de saída estrutural da pobreza”, o Programa Crescer vem atender a exigência de vários estudiosos do assunto como Neri e Giovanini (2005), que compreendem que após a criação de políticas de microcrédito para “reduzir a pobreza” é necessária, entre outras ações, a geração de programas de microcrédito produtivo para a população pobre.

Segundo Abranches (1985a), a grande maioria dos estudos propõe-se a analisar a eficácia dos programas em função das metas para eles estabelecidas. E dentro do Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado, as metas foram estabelecidas para o devido cumprimento dos objetivos da política de inclusão produtiva. Primeiro, o volume de recursos disponibilizados para os bancos públicos e a devida aplicação direcionada ao crescimento da carteira de crédito ao público alvo e segundo na ampliação da bancarização dos tomadores de microcrédito, isto é, população de baixa renda. Porém, de acordo com Abranches (1985a, p. 100) entre as pesquisas de avaliação que utilizam critérios intrínsecos dos próprios programas, “é muito pequena a parcela do que chamamos de avaliação de eficiência – aquelas que relacionam os efeitos do programa (benefícios) com os esforços (custos) empreendidos para obtê-los”.

Segundo Ministro Mantega, o volume de recursos financeiros naquele momento disponibilizado à população de baixa renda pelo Governo é justificado pela expansão da oferta de crédito que a atual gestão vem implementando. De acordo com o Ministério da Fazenda Mantega o incremento da carteira ativa de crédito atingirá quase 3 bilhões de reais em crédito, o que está aquém do atendimento a camada da população que hoje encontra-se na informalidade, tendo em vista o número de pessoas que não transformaram-se ainda em MEI. As políticas públicas, não podem ser compreendidas sempre como de cunho político, para fins eleitorais ou apenas apoio político a um grupo reduzido, pois vistas assim reduziríamos o campo de atuação do Estado a garantir acesso a direitos sociais por meio destas (GOVERNO..., 2011).

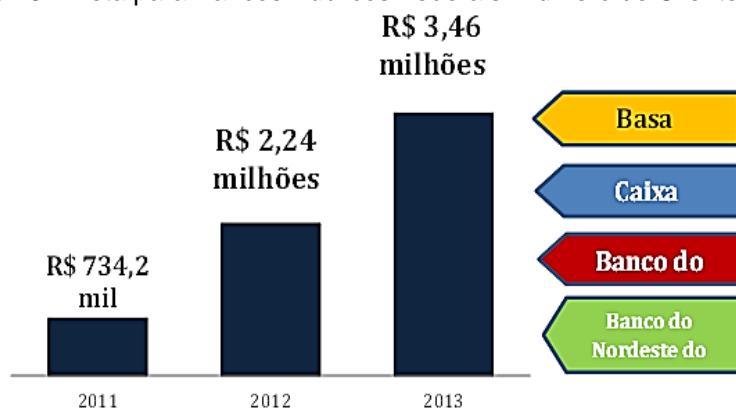
Para o desenvolvimento do Programa Crescer, o governo determinou que o empréstimo de microcrédito fosse intermediado pelos Bancos Públicos Federais e ainda fora estabelecido para o volume dos recursos a ser emprestado, metas de contratos celebrados. Pelo Programa Crescer de Microcrédito a concessão do empréstimo passou a ser exclusivo dos Bancos Públicos Federais, porém em contrapartida o mecanismo intermediador do processo de concessão do microcrédito não apresenta algo inovador, que modifique ou altere a situação do processo de empréstimo, isto é, a contratação do crédito é o mesmo estabelecido para as micro e pequenas empresas, médias e grandes e pessoas físicas que não sejam informais (BRASIL. BRASIL. Ministério da Fazenda, 2011b).

Segundo Neri (et. al., 2008, p. 32), o microcrédito, considerado uma política pública de redução da pobreza, pode ser desenvolvido, também, no âmbito estritamente privado, pois seu funcionamento gera “uma potencial solução ganha-ganha”. Ou seja, instituições privadas, que buscam maximizar seus lucros, beneficiam-se com o mercado de microcréditos, pois este lhes permite ampliarem sua carteira de clientes, ao mesmo tempo em que “contribuem” para a “redução da pobreza”, pois facilitam a entrada de pessoas de “baixa renda” no mercado de créditos.

Aos bancos públicos cabe ampliar a carteira de clientes de baixa renda, gráfico 15, defendidos dentre os objetivos deste programa como bancarização de uma população antes cerceada do crédito. Fica o questionamento explícito por qual motivo uma política pública que trata principalmente da assistência a população que está mais propensa a não depender mais economicamente dos programas sociais,

ou seja sair da pobreza, como o bolsa família deve ser implementada por instituições financeiras. Assim essa população se mostra vulnerável ao mercado financeiro sem o amparo do Estado quanto ao custo deste crédito, isto é, o microempreendedor necessita de crédito a custo baixo para fazer girar seu negócio, mas junto vem custos extras que oneram a renda dos mesmos, tais como tarifas de manutenção de conta corrente, cartões de crédito e suas anuidades, produtos de seguridade, outras linhas de crédito e financiamentos.

Gráfico 15 - Meta para Bancos Públicos Federais. Número de Clientes Ativos



Fonte: Governo..., 2011.

O microcrédito, da forma como é apresentado, pode ser associado à ideia de emancipação individual, através da “geração de capacidades”, presente em Sen (2001). Para esse autor, a liberdade substantiva é entendida como “oportunidade real que temos para fazer ou alcançar aquilo que valorizamos” (SEN, 2001, p. 69). É o principal fim do desenvolvimento econômico, sendo o mercado uma das peças-chave para a execução e a manutenção da própria liberdade. Ou seja: embora Sen (2001, p. 55) defenda, em alguns casos, regulamentações, considera que o mecanismo de mercado por um lado, tem papel importante para o aumento de oportunidades econômicas e, por outro, é a condição de sustentáculo do próprio direito que as pessoas têm de comprar, vender ou trocar mercadorias. Segue-se a esse o argumento das “facilidades econômicas”, uma das liberdades instrumentais - apresentadas pelo referi do autor como aquelas que servem de meio para a expansão da liberdade substantiva - necessárias ao pleno desenvolvimento e expansão da liberdade substantiva do indivíduo.

“As facilidades econômicas são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca” (SEN,

2001, p. 55). Em consonância com essa concepção, o microcrédito pode ser considerado uma ferramenta componente das liberdades instrumentais, e ter a capacidade de acessá-la é fundamental para o desenvolvimento do indivíduo - o que, no caso daquele que recebe microcrédito, significa a oportunidade de “emancipar-se” da condição de pobreza. “Os pobres precisam, acima de tudo, de oportunidade, e não de caridade, oportunidades são representadas pela posse de ativos geradores de renda” (NERI, 2008, p. 248).

Não pode uma política pública de ordem financeira, direcionada ao crédito produtivo e orientado, fragilizar-se ao ponto de servir de pano de fundo para a atividade econômica dos Bancos Múltiplos ou Comerciais, sejam eles públicos ou não. Neste direcionamento parece-nos que o grande insucesso do Programa Crescer fora ocasionado por essa aparente financeirização da pobreza, pois a eles foi depositada a confiança do Governo Federal na intermediação do micro empréstimo que inicialmente era direcionado a atividade do microempreendedor, que se tornou um cliente correntista pessoa física ou jurídica com condições negociais do pequeno, médio ou grande empresário. Em suma não atende as necessidades do negócio proposto como inclusão produtiva e a orientação subsidiada não demonstra em nenhum aspecto no decorrer dos critérios a serem observados pela lei, ser concretizada pelos agentes de crédito.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deve-se reconhecer que esta política busca formalizar o acesso a direitos previdenciários por meio da contribuição tributária desses cidadãos até então não atendidos com benefícios como auxílio maternidade, auxílio doença e aposentadoria, entre outros. Esta política social de inclusão produtiva, a partir do momento que atende este público coaduna com a política de seguridade social já que tem como concepção, um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, tendo para a cobertura ações contributivas para com a política previdenciária e ações não-contributivas para com a política de saúde e de assistência social.

Alguns apontamentos são necessários a respeito desta política de geração de Emprego, Renda e Inclusão Produtiva, começando pela política de microcrédito. Quando apresentada para fomentar o apoio a empreendimentos menos estruturados, estimulando o empreendedorismo deveria se articular solidamente ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) no intuito de prestar assistência técnica a esses empreendedores não apenas que se formalizem mas para tornar seus pequenos negócios rentáveis, sustentáveis e sólidos.

Nesse sistema é que estão estruturadas as ações que possam direcionar esses microempreendimentos ao sucesso. Se essas ações não conseguem atualmente dar as respostas necessárias ao público formado por empreendedores informais, seria o caso de reestruturá-las com vistas a promover uma maior integração com a política de microcrédito, e não construir sistemas paralelos ou concorrentes.

Assim, os instrumentos de microcrédito, no âmbito do PNMPO, também deveriam estar direcionados única e exclusivamente aos trabalhadores autônomos, contas próprias e pequenos empreendedores, para além dos trabalhadores que são encaminhados para o emprego formal. Devem ser melhor estudadas as boas práticas do SEBRAE, que certamente proporcionam soluções interessantes para o desempenho de políticas de inclusão produtiva voltadas à população mais vulnerável, e que poderiam também se articular com programas de microcrédito.

Toda metodologia de empréstimo é baseada na atuação da figura do agente de crédito e este profissional é em todo o processo de empréstimo citado como

agente de crédito treinado, porém, deve-se reconhecer a dificuldade em construir um arcabouço institucional que possa viabilizar a atuação desses possíveis agentes de desenvolvimento, em escala nacional, sendo que nem mesmo experiências locais neste sentido sejam abundantes. Desta forma, imagina-se que somente a estrutura do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas poderia servir, ainda que com muitos aperfeiçoamentos, a este propósito.

Outro ponto a ser destacado, e que ficou patente com o desenvolvimento desta pesquisa, é que o microcrédito não é condição suficiente para garantir o que poderia ser chamada de emancipação produtiva dos pequenos empreendedores. Certamente, são necessárias articulações com ações de educação e capacitação empresarial, para além da educação financeira, que de alguma forma no âmbito do que determina o Programa não serão totalmente supridas pelos agentes de crédito.

Além disso, o teto estabelecido as operações de microcrédito limitadas ao valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e o prazo médio determinados não demonstram suficiência ao pleno atendimento das necessidades creditícias do microempreendimento. Estes fragilizam o processo de concessão ao microcrédito pois deixa a critério da metodologia creditícia das instituições financeiras a verificação da real necessidade ao empreendimento, transferindo ainda os riscos da operação e do crédito única e exclusivamente ao perfil do microempreendedor, que necessita dar sustentabilidade a seu negócio. Porém mesmo tomando o crédito, não identificamos a obrigatoriedade por meio de análises econômicas, balancetes contábeis ou controle por parte das instituições que materializem a real assistência técnica devida ao microempreendedor, por meio do agente de crédito.

Dentro desta Política de geração de Emprego, Renda e Inclusão Produtiva, o público alvo é caracterizado como a classe de trabalhadores que se encontram na informalidade com dificuldades de acesso ao crédito pelas vias convencionais, pelo fato de não possuírem garantias. Na modalidade do Crescer o microcrédito nos parece apenas uma alternativa de bancarização que remete apenas a financeirização da política pública de crédito satisfazendo as necessidades dos Bancos Públicos em ampliar sua base de clientes e de benefícios ao microempreendedor resta apenas o custo deste processo.

Este programa, o Crescer apesar de permitir e regular diversas institucionalidades, teria sua iniciativa mais bem-sucedida operacionalizada por um banco de desenvolvimento, em uma única região do país, que precede sua criação.

As recomendações levantadas no âmbito desta pesquisa e sistematizadas aqui, procuram orientar a tomada de decisão do poder público com vistas a promover a expansão da atividade de microcrédito para todo o país permitindo o acesso à orientação ao crédito produtivo beneficie principalmente grupos mais vulneráveis da população.

Por fim, frisamos que deve-se promover a integração institucional entre os diversos operadores da atividade de microcrédito – no âmbito municipal, estadual e federal; públicos e privados, que buscam diminuir a desigualdade social, por meio do fomento aos microempreendimentos, facilitando a migração da informalidade para a formalidade e garantia de direitos a seguridade dos trabalhadores.

Cabe ao Governo proporcionar a efetiva integração e articulação com outras políticas públicas de apoio ao microempreendedor facilitando o acesso ao apoio técnico e bancarização, com ofertas de linhas de crédito conforme a necessidade de sua demanda, onerando tributariamente a atividade desenvolvida pelo pequeno trabalhador proporcional ao seu lucro, facilitando sua inclusão produtiva na economia.

Certamente, estruturas desta natureza teriam grande importância não só para subsidiar o desenho, mas também execução e avaliação das políticas de apoio aos empreendimentos menos estruturados, inclusão produtiva e microcrédito, voltadas à população de baixa renda, permitindo que o PNMPO atinja a focalização, massificação e sustentabilidade necessárias para o cumprimento dos seus objetivos.

REFERÊNCIAS

A CARTA da Terra. Comissão da Carta da Terra, [2000?]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2015.

ABRANCHES, Sergio Henrique. **Os despossuídos**: crescimento e pobreza no país dos milagres. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985a.

_____. **Relatório da reunião sobre metodologias de avaliação de Programas Sociais**. Brasília, CENDEC/IPEA, 1985b. Mimeografado.

ACCIÓN. **ACCIÓN's mission & approach**. 2015. Disponível em: <<http://www.accion.org/Page.aspx?pid=501>>. Acesso em: 7 set. 2015.

_____. **Produtos e serviços da Accion International**: construindo programas de microfinanças comerciais sustentáveis. 2010. Disponível em: <<http://www.accion.org/Page.aspx?pid=265>>. Acesso em: 20 set. 2010.

ADORNO, Sérgio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 8-17, abr./jun. 1990.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Estratégia de desenvolvimento e combate à pobreza. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 24, 1995. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000200004>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. Pobreza e exclusão social. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. **Pobreza e mobilidade social**. São Paulo: Nobel, 1993. p. 53-102.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sociedades de crédito ao microempreendedor**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Nor/RoteiroSFN/Port/SCM/SCMSisorf.asp>>. Acesso em: 12 maio 2015.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO. **Notícias**. Espírito Santo, 2015. Disponível em: <<http://www.banestes.com.br/>>. Acesso em: 7 set. 2015.

BANCO MUNDIAL. **Poverty**: World development report, 2000/2001. New York: Oxford University Press, 2001.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington: Banco Mundial, 2002.

_____. **World development report**. New York: Oxford University Press, 1990.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Brasil). **Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Fundos/Fat/>. Acesso em: 7 set. 2015.

BARBALET, Jack. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BARETTO, Luiz. O empreendedorismo como promotor da inclusão produtiva. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.; CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. **O Brasil sem miséria**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/7484479-O-empreendedorismo-como-promotor-da-inclusao-productiva.html>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BARONE, Francisco Marcelo et al. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htmls/public/microcredito/microcredito.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2015.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **Pobreza multidimensional no Brasil**. Rio de Janeiro, out. 2006. (Texto para discussão, 1227). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1688/1/TD_1227.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.

BAVA, Silvio C. A reinvenção da política. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, v. 7, n. 77, p. 3, dez. 2013.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Política social no capitalismo tardio**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13. ed. Editora: Universidade de Brasília, 2013.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Ajuste também viabiliza queda na taxa básica de juros**. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2011/agosto/ajuste-tambem-viabiliza-queda-na-taxa-basica-de-juros#_>. Acesso em: 25 ago. 2015.

_____. **Crescer: programa nacional de microcrédito**. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2011/Apresentação_Ministro_Fazenda_Microcrédito_24082011.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **[Inclusão produtiva]**. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiséria.gov.br/inclusao-productiva/inclusao-productiva-urbana>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. **Brasil sem miséria: microcrédito**. Brasília, 2011b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSuas**. Suas: Desafios da gestão do Suas nos municípios e estados. 1. ed. Brasília: MDS, vol. 2, 2008.

_____. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Apresentação**. Brasília, 2015a. Disponível em: < <http://portal.mte.gov.br/pnmpo/apresentacao>>. Acesso em: 7 set. 2015.

_____. **Microcrédito concedeu R\$ 8,3 bilhões entre janeiro e setembro de 2015**. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/noticias-mte/emprego-e-renda/1428-microcredito-concedeu-r-8-3-bilhoes-entre-janeiro-e-setembro-de-2015>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. **PNMPO**: informações gerenciais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. 4. trimestre de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4BCC363F014C333AB4B66E42/RELAT%C3%93RIO%20PNMPO%20%C2%BA%20TRI%202014.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Palácio do Planalto. Lei n. 10.735, de 11 de setembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/2003/L10.735.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

_____. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 mar. 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9790.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

_____. Lei Nº 11.110, de 25 de abril de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm>. Acesso em: 25 ago. 2015.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de desenvolvimento humano, 2009-2010**: Brasil ponto a ponto; consulta pública. Brasília, 2009.

CAMPION, Anita; DUNN, Elizabeth; ARBUCKLE Jr., Gordon. **The transformation of Acción Comunitaria del Perú (ACP) to Mibanco**. 2001. Disponível em: <http://www.microlinks.org/ev_en.php?ID=7505_201&ID2=DO_TOPIC>. Acesso em: 7 set. 2015.

CARDOSO Jr., José Celso Pereira. Pobreza como privação de capacidades ou pobreza como destituição de direitos: alcances e impasses no pensamento de Amartya Sen. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11., 2006, Vitória, ES. **Anais...** Vitória, ES: Universidade Federal do Espírito Santo, 2006.

CARNEIRO, Ricardo. **Os clássicos da economia**. v. 2. São Paulo: Ática, 1997.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2003.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. OS DESAFIOS DO MICROCRÉDITO PRODUTIVO. **Na visão das Instituições e Seus Operadores**. São Paulo, SP: [s.n.], 2010.

CHADE, Jamil. Banco Mundial refaz cálculo sobre número de miseráveis. **Exame**, São Paulo, 26 ago. 2008. Disponível em: <<http://portalexame.abril.com.br/ae/economia/m0166675.html>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

CODES, Ana Luiza Machado de. **Métodos de estudo sobre pobreza**: abordagens tradicionais e a modelagem de equações estruturais. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. Texto para discussão. NR. 1345. IPEA.

COELHO, Luciana. Pobreza nos EUA atinge o pior nível nos últimos 18. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2011. Disponível em: <www.folha.com.br>. Acesso em: 22 ago. 2015.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Panorama Social de América Latina 2006. **Revista CEPAL**, Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, out. 2006.

COMPARTAMOS BANCO. **History**. [2015?]. Disponível em: <<http://www.compartamos.com/wps/portal/null>>. Acesso em: 7 set. 2015.

DANTAS, Valdi de Araújo. **A tecnologia do microcrédito produtivo e orientado**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/pnmpo_biblioteca.asp>. Acesso em: 21 jul. 2015.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E SESTUDOS SOCIECONÔMICOS. **Cesta básica nacional**: salário mínimo nominal e necessário. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

DOWBOR, Ladislau. **Indicadores de progresso social**: medindo o que importa. 2014. Disponível em: <<http://dowbor.org/2014/04/ladislau-dowbor-indicadores-de-progresso-social-medindo-o-que-importa-abril-2014-6p.html/>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 18-24, abr./jun. 1990. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v04n02/v04n02_03.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2015.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo: CEDE, n. 24, set. 1991.

ESTRELLA, Juliana. **Avaliando o microcrédito como uma política de redução de desigualdade de oportunidades e melhoria de bem-estar**. 2008. 234 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS. **Compendium on best practices in poverty measurement**. Rio de Janeiro: Rio Group, 2011.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Política social do estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 1980.

FARRANHA, Ana Claudia. **Olhares sobre a pobreza**: entre o global e o local - a experiência de microcrédito no município de Vitória/ES. 2006. 272 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/AC-2007-38.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2015.

FINAMÉRICA. Historia. [S.l.: s.n., 2015?]. Disponível em: <<http://www.finamerica.com.com/historia.html>>. Acesso em: 7 set. 2015.

GHIRARDI, J. G. Conflitos entre poderes e visões de democracia no Brasil. **Le monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, v. 7, n. 77, dez. 2013.

GOUGH, Ian. **Economia política del estado de bienestar**, Madri: H. Blume Ediciones, 1982.

GOVERNO lança programa de microcrédito para empreendedores abrirem negócios. Produção: TVNBR. Enviado em 25 de ago. 2011. Brasília, 2011. 1 vídeo (49 min), son., color., Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mUjDURJ6Wpc>>. Acesso em: 7 set. 2015.

GRAMEEN BANK. **Historical data series**. [2015?]. Disponível em: <http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=782&Itemid=751>. Acesso em: 5 out. 2015.

GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO Jr., Rudinei. A descentralização do financiamento rural na Indonésia é um exemplo para o Brasil? **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 34, n. 4, p. 591-606, out./dez. 2003.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 18. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

HAYEK, Friedrich. **O caminho a servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **[Compêndio sobre melhores práticas em medição de pobreza]**. Brasília, 2006. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/presidencia/.../nota_poverty27012006.shtm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. **Comunicados do IPEA**, Brasília, n. 58. jul. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100713_comunicado58.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. **Pesquisa SIPS – IPEA 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68>. Acesso em: 2 set. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Sistema de indicadores e Percepção Social - SIPS**. 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/SIPS/120418_sips_metodologia.pdf>. Acesso em: 2 set. 2015.

KAKWANI, Nanak. Centro Internacional de pobreza, **One pager**. n. 22, set. 2006.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. A mão visível de instituições da cooperação internacional para constituir mercados microfinanceiros. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 30., 2006, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2006. p. 1-33.

LIMA, Shanna Nogueira. Microcrédito como política de geração de emprego e renda. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 47-76, dez. 2009.

MACEDO, Myrtes Aguiar; BRITO Sebastiana Rodrigues de. **Transferência de renda: nova face da proteção social?** Rio de Janeiro: Ed Puc Rio, 2004.

MAIS pobres ao norte. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 set. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1509201102.htm>> Acesso em: 22 ago 2015.

MANDEL, Enert. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MAQUIAVEL, Nicolau. [**Epígrafe**: empreendedorismo]. 22 set. 2014. Disponível em: <<https://meusuccesso.com/artigos/empreendedorismo/20-frases-de-empreendedorismo-que-motivam-atitudes-150/>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Entre vãos de águia e passos de elefante: caminhos da investigação na atualidade. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira (Org.). **Caminhos do pensamento: epistemologia e método**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 17-25.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: HUCITEC, 2004.

MISHRA, Ramesh. **O estado-providência na sociedade capitalista: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália**. Oeiras/Portugal: Celta, 1995.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTEIRO, Marcelo Nogueira de Castro. **Avaliação de desempenho de instituições microfinanceiras no Brasil**: análise comparativa. 2005. 158 f. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MOORE, Barrington. **Poder político e teoria social**: sete estudos. São Paulo: Cultrix. 1972.

MURTA, Andrea. Renda de executivos dos EUA aumenta disparidade social. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5 jul. 2011. Disponível em: <www.folha.com.br>. Acesso em: 22 ago. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Rumo ao objetivo do milênio de reduzir a pobreza na América Latina e no Caribe**. Santiago, Chile, 2003. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2350/S02283_pt.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2015.

NAVARRO, Vicenç. **Neoliberalismo y estado del bienestar**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1998.

NERI, Marcelo Côrtes. Nanocrédito e combate à pobreza. In: _____. (Org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro**: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

NERI, Marcelo Côrtes; GIOVANINI, Fabiano da Silva. Negócios nanicos, garantias e acesso a crédito. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 643-669, set./dez. 2005.

NERI, Marcelo et al. Microcrédito: teoria e prática. In: _____. (Org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro**: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A política social e a radicalização do moderno. In: PEREIRA, Potyara P. **Política social, trabalho e democracia em questão**. Brasília, DF: UNB, 2009. p. 51-80.

_____. **Em defesa da política**. São Paulo: SENAC, 2004.

O VOLUNTARIADO e os objetivos de Desenvolvimento da ONU. **Centro de Voluntariado de São Paulo**, 2000. Disponível em: <www.objetivosdomilenio.org.br> Acesso em: 30 jul. 2015.

OLIVEIRA, Carlos Alonso de; HENRIQUE, Wilnês. Determinantes da Pobreza no Brasil. In: CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO-CESIT. **Carta social e do Trabalho**, Unicamp: Instituto da Economia, n. 11, p. 1, jul./set. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **Reunião de emergência em Roma em apoio ao Chifre da África**. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/reRaCA.asp>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. v. 1. 13. ed. Brasília: Editora UNB, 2010.

PEREIRA, Camila Potyara. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. **Ser Social**, Brasília, n. 18, p. 229-252, jan./jun. 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política social: temas & questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida et al. (Org.). **Política social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

PIERSON, Christopher. **Beyond the Welfare State?** Resumo preparado por Potyara A. P. Pereira, a partir de tradução do texto original. Cambridge: Polity Press, 1991.

PLEKHANOV, Guiorgui Valentinovith. **O papel do indivíduo na história**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.

PORTAL DO EMPREENDEDOR - MEI. **Atividades abrangidas pelo público-alvo pretendido para o MEI**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2009/2010**. Brasil ponto a ponto: consulta pública. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr-brazil-2009-10-br.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatórios de desenvolvimento humano globais**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais>. Acesso: 20 ago. 2015.

REIS, Elisa Pereira. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 143-152, fev. 2000.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil. A evolução de longo prazo (1970-2011). **Estudos e Pesquisas**, Rio de Janeiro: INAE, n. 492, 2013.

_____. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado Providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SABADINI, Mauricio de Souza; NAKATANI, Paulo. Desestruturação e informalidade do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Venezuelana de Analisis de Coyuntura**, Caracas, v. 8, n. 2, p. 265-290, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: _____. (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Claire Gomes dos; CARRION, Rosinha da Silva Machado. Microcrédito e pobreza: um diálogo possível? **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, p. 53-67, jun. 2009.

SANTOS, Joseane S. **Questão social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social, 6).

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1979.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHULZ, Thomas. **A erosão da classe média americana**. [São Paulo], 20 ago. 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/derspiegel/201008/20/a-erosao-da-classe-media-americana.jhtm>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Desigualdade, pobreza e programas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 13, n. 2, p. 157-159, jul./dez. 2009.

_____. Pobreza, desigualdade e política pública: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, jul./dez. 2010.

SIQUEIRA, Luciana. **Pobreza e serviço social**: diferentes concepções e compromissos políticos. São Paulo: Editora Cortez, 2013.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza**: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Brasília: IPEA, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. **Contribuição para a concepção do SUAS**: Sistema Único de Assistência Social. Prefeitura de São Paulo. Secretaria Municipal de Assistência Social, 2004.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 6, n. 19, p. 8-21, jul./dez. 1993.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, p. 55-62, nov. 2004.

VASCONCELOS, Lia. **Nanak Kakwani**: economista indiano desenvolveu uma nova metodologia para medir a pobreza. **Desafios do desenvolvimento**: a revista de informações e debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, v. 3, n. 29, dez. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1339:entrevistas-materias&Itemid=41>. Acesso em: 12 maio 2015.

_____. **Sociedade**: as dimensões da pobreza. **Desafios do desenvolvimento**: a revista de informações e debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, v. 4, n. 30, jan. 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1132:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 11 fev. 2015.

VIANNA, Maria L. T. W. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: Lesbaupin, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**. v. 1. 1. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. p. 91-114.

YAZBECK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YUNUS, Muhammad. **Um mundo sem pobreza**. São Paulo: Editora Ática, 2008.

ZOUAIN, Deborah Moraes; BARONE, Francisco Marcelo. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 369-380, mar./abr. 2007.