

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD**

**ADRIANA ESTIGARA**

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DEMOCRACIA ECONÔMICA E  
POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MICROCRÉDITO**

**CURITIBA**

**2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**ADRIANA ESTIGARA**

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DEMOCRACIA ECONÔMICA E  
POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MICROCRÉDITO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD - da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa.

**CURITIBA**

**2008**

**ADRIANA ESTIGARA**

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DEMOCRACIA ECONÔMICA E  
POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MICROCRÉDITO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PPGD  
Orientadora

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sandra Aparecida Barbon Lewis  
Universidade Estadual de Londrina - UEL  
Convidada

---

Prof. Dr. Klaus Frey  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PPGTU  
Convidado

---

Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PPGD  
Membro

Curitiba, 22 de fevereiro de 2008.

Ao meu pai, Albino Estigara (*in memoriam*),  
cujos imensuráveis esforços me fizeram chegar  
até aqui. As lágrimas derramadas em razão de  
sua partida encontram-se presentes ao longo  
desta dissertação.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela luz e força que constantemente me proporciona.

À minha mãezona, Anilza Czelusniak Estigara, cujos imensuráveis esforços me fizeram chegar até aqui. Seu amor, seu sorriso e seu apoio, são infinitos e me estimulam a fazer sempre o melhor possível, em todos os projetos de minha vida.

Ao meu amor, Aderlan Angelo Camargo, que sempre me lembrou dos meus objetivos e não me permitiu abandoná-los, em que pese as dificuldades e o sofrimento ao longo do trabalho de confecção da presente dissertação.

À minha querida orientadora, Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa, entusiasta implacável e ninguém mais crente na possibilidade de o ser humano construir um mundo mais sustentável e justo. Suas esperanças acerca do poder de transformação social do Direito iluminarão todos os meus futuros passos e empreendimentos.

À Professora Flávia Piovesan, cujas brilhantes aulas me auxiliaram a trilhar o nexo entre microcrédito e direitos humanos.

A Eva e Izabel, pelo atendimento disponibilizado junto à secretaria do PPGD, pelo auxílio imenso.

Ao meu amado “maninho”, Fernando César Estigara, que, diariamente me impulsionou a prosseguir e a concluir este projeto.

À minha irmã Adelaide M. Estigara, cujo apoio no início dos meus estudos foi providencial.

Aos meus amigos - não muitos, mas valiosos: Dani Musskopf, cuja fé em meu potencial acadêmico transformou-me em uma pessoa mais otimista a respeito; Geana dos Santos Gayer, pelo apoio na revisão da presente; Safira Prado, em cujo exemplo de dedicação e persistência na confecção de sua dissertação me espelhei; Robson Stigar, meu primo, pelo apoio logístico e pelos esclarecimentos valiosos relativos à sua área de pesquisa.

Aos meus estimados alunos, dos cursos de Direito e de Administração da Facear e de Ciências Contábeis da Facinter, para os quais se volta todo o esforço em evoluir na carreira acadêmica.

“Bom mesmo é ir à luta com determinação, abraçar a vida com paixão, perder com classe e vencer com ousadia, porque o mundo pertence a quem se atreve e a vida é muito para ser insignificante”.

Charles Chaplin

“Deveriam globalizar a solidariedade, o amor e os direitos”.

Vicente Paula da Silva

## RESUMO

A temática da presente dissertação, vinculada à linha de pesquisa “Estado, Atividade Econômica e Desenvolvimento Sustentável” examina o suporte jurídico internacional e mormente constitucional conferido às políticas públicas voltadas ao fomento do microcrédito, por se vislumbrar neste aptidão para a concretização do desenvolvimento sustentável. A pesquisa busca a compreensão das formas jurídicas, dos fatores institucionais, econômicos e sociais presentes nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento sustentável iluminado pela democratização da iniciativa econômica, pela cidadania ativa, pela democracia participativa, pela importância do poder local e do empreendedorismo feminino, com vistas à promoção e ao reforço do empreendedorismo. Neste sentido, tem como objetivos estudar o direito ao desenvolvimento e ao desenvolvimento sustentável no contexto da teoria dos direitos humanos; cotejar o papel do Estado na formulação de políticas públicas de fomento e de democratização da atividade econômica; compreender o sentido contemporâneo das políticas públicas; examinar os valores constitucionais que legitimam e compelem o Estado a uma política nacional voltada ao fomento do microcrédito e desenvolver análise comparada das políticas públicas já empreendidas em relação ao microcrédito, em especial no âmbito da Organização das Nações Unidas e do Banco Grameen. Para tanto a metodologia centra-se na pesquisa bibliográfica, na abordagem dedutiva e indutiva e no procedimento histórico e comparativo, para a elaboração das bases conceituais necessárias para se eleger o microcrédito como mecanismo indiscartável nas políticas de promoção do desenvolvimento sustentável. Embora incipiente o enfoque jurídico das políticas públicas, a constatação de que o desenvolvimento sustentável só é possível se pensado pelo menos a partir do tripé – sustentabilidade econômica, social e ambiental – e o reconhecimento do direito ao desenvolvimento como direito fundamental permitem reconhecer o relevante papel das políticas públicas de microcrédito e a validade de sua promoção pelo Estado.

Palavras-chave: Direitos Humanos, Dignidade Humana, Desenvolvimento Sustentável, Democracia Econômica, Cidadania Ativa, Democracia Participativa, Atividade Econômica, Políticas Públicas, Justiça Social, Microcrédito.



## **ABSTRACT**

*The thematic of the present dissertation, tied with the line of research "Economic Activity and Sustainable Development" examine the international and mainly constitutional support to the public policies oriented to the promotion of the microcredit, due to its aptitude to foster sustainable development. The research seeks the understanding of legal forms, institutional, economic and social factors related to public policies that promote the sustainable development enlighten by the democratization of the economic initiative, by empowerment – with stress in women empowerment -, by strengthening of local power and entrepreneurship. Thus, its objective is to study the right to the development and the sustainable development in the context of the theory of the human rights; to check the role of the State in the formulation of public policies of promotion and democratization of the economic activity; to understand the meaning of contemporary public policies; to examine the constitutional values that legitimate and compel the State to promote a national policy of microcredit; e to develop comparative analysis of the public policies already undertaken in relation to the microcredit, particularly in the sphere of the United Nations and the Grameen Bank. The methodology was centered in the bibliographical research, in the deductive approach and the historical and comparative procedure, for the elaboration of the conceptual bases necessary to adopt microcredit as a mechanism that contributes in a significant way to sustainable development. Although the legal approach of the public policies is a recent concern among the legal community, the efforts to reach sustainable development have to consider the triple bottom line - economic, social and environmental sustainability - and the recognition of the right to development as a human right highlights the relevant role of microcredit public policies and the validity of its promotion by the State.*

*Key-words: Human Rights, Human Dignity, Sustainable development, Economic Democracy, Active Citizenship, Participative Democracy, Economic Activity, Public Policies, Social Justice, Microcredit.*

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ABET - Associação Brasileira de Estudos do Trabalho
- ACRECID - Associação de Crédito Cidadão de Rondônia
- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
- BB – Banco do Brasil
- BACEN – Banco Central do Brasil
- BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
- BCI - Banco de Compensações Internacionais
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BNDESPAR – BNDES Participações
- BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento Econômico
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CC – Código Civil
- CEAPE - Centro de Apoio aos Pequenos Empreendedores
- CEF – Caixa Econômica Federal
- CF/88 – Constituição Federal de 1988
- CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
- CMN – Conselho Monetário Nacional
- CNPq – Fundação Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CNUCED - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- CNUCED – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- CTN – Código Tributário Nacional
- DCPs – Direitos Cíveis e Políticos
- DESCs – Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- DESCAs – Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
- DHNET – Direitos Humanos na Internet
- EDD – Estado Democrático de Direito
- EUA – Estados Unidos da América
- FACEAR – Faculdade Educacional de Araucária

FACINTER – Faculdade Internacional de Curitiba  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FENAPE - Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FINAME – Agência Especial de Financiamento Industrial  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio  
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial  
HIV – Vírus da Imunodeficiência Adquirida  
IAF - *Inter-American Foundation*  
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDG – Índice de desenvolvimento relacionado ao gênero  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IFC – Instituição Financeira Convencional  
IPC – Índice de Pobreza de Capacidade  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPH – Índice de Pobreza Humana  
IPH – Índice de Pobreza Humana  
IMF – Instituição de Microfinanças  
IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento  
MCG - Medida de Capacitação de Gênero  
MDIC – Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MJ – Ministério da Justiça  
MP – Medida Provisória  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego  
ODMs – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONGS – Organizações Não-governamentais  
ONU – Organização das Nações Unidas  
ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PAM - Posto de Atendimento de Microcrédito

PCPP - Programa de Crédito Produtivo Popular

PIDCPs – Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

PIDESCs – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNB – Produto Nacional Bruto

PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPGD-PUCPR – Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAMPE - Programa de Apoio aos Micro e Pequenos Empreendedores

RS – Rio Grande do Sul

SCMs – Sociedades de Crédito ao Microempreendedor

SDTS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade

SEAPES – Secretaria de Estado da Agricultura de Rondônia

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Nacional do Comércio

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Nacional da Indústria

SERASA – Centralização de Serviços nos Bancos

SFN – Sistema Financeiro Nacional

SPC – Serviço de Proteção ao Crédito

UASF - Unidade de Acesso a Serviços Financeiros

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para as Crianças e Adolescentes

USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

RESUMO.....	VI
<i>ABSTRACT</i> .....	VII
LISTA DE SIGLAS E	
ABREVIATURAS.....	VIII
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2 DIREITOS HUMANOS, DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....</b>	<b>20</b>
2.1 O MÍNIMO EXISTENCIAL, A DIGNIDADE DA PESSOA E A AFIRMAÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS.....	20
2.2 AS CATEGORIAS DE DIREITOS.....	25
2.3 INDIVISIBILIDADE, UNIDADE, UNIVERSALIDADE E COMPLEMENTARIDADE DOS DIREITOS HUMANOS.....	27
2.4 A PROGRESSIVIDADE DOS DESCs, O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL E O <i>MINIMUM CORE OBLIGATIONS</i> .....	30
2.5 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO.....	33
<b>2.5.1 Evolução histórica do direito ao desenvolvimento.....</b>	<b>34</b>
<b>2.5.2 A concepção do direito ao desenvolvimento.....</b>	<b>39</b>
2.6 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	45
<b>3 DIREITO AO CRÉDITO COMO DIREITO HUMANO.....</b>	<b>50</b>
3.1 MUHAMMAD YUNUS E O BANCO GRAMEEN.....	52
<b>3.1.1 As “Dezesseis Resoluções” e os Critérios do Banco Grameen.....</b>	<b>56</b>
3.2 A POBREZA COMO CONJUNTURA DE NEGAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS.....	58
3.3 O CRÉDITO INTEGRA-SE AO CONJUNTO DE CONDIÇÕES NECESSÁRIAS AO PATROCÍNIO DO MÍNIMO EXISTENCIAL?.....	62
3.4 O REFORÇO À INDIVISIBILIDADE, UNIDADE, UNIVERSALIDADE E COMPLEMENTARIDADE DOS DIREITOS HUMANOS.....	66
3.5 CREDITO COMO DIREITO-MEIO, MERITOCRACIA E EMPREENDEDORISMO..	67
<b>4 POLÍTICAS PÚBLICAS E ORDEM ECONÔMICA NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....</b>	<b>71</b>

4.1 ESTADO SOCIAL, GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E SEUS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	73
4.1.1 Um breve histórico do Estado Social e sua relação com as políticas públicas.....	73
4.1.2 A crise do Estado Social, a Globalização Econômica e seus reflexos nas políticas públicas.....	81
4.2 ORDEM ECONÔMICA, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	88
4.2.1 A Constituição de 1988 como Constituição Programático-Dirigente.....	95
4.2.2 Perspectivas constitucionais quanto ao desenvolvimento sustentável.....	100
4.2.2.1 A Ordem Econômica na Constituição de 1988.....	104
4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO.....	112
4.3.1 Políticas Públicas e Constituição Programático-Dirigente.....	114
4.3.2 O sentido de Políticas Públicas para o Direito.....	119
4.3.3 Políticas Públicas e seus instrumentos jurídicos.....	121
4.3.3.1 Benefícios e Incentivos Tributários.....	124
4.3.3.2 Garantias.....	128
4.3.3.3 Subsídios.....	130
4.3.3.4 Assistência Técnica.....	132
4.3.3.5 Empréstimos em Condições Favoráveis.....	133
4.3.3.6 Privilégios Especiais.....	134
4.3.3.7 Pólos Industriais e Comerciais e Sociedade de Capital de Risco.....	135
4.3.4 Políticas Públicas e seu sentido contemporâneo de participação social.....	136
4.3.4.1 A mulher como sujeito ativo de mudanças.....	141
<b>5 O MICROCRÉDITO COMO POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>142</b>
5.1 O MICROCRÉDITO NA AGENDA INTERNACIONAL.....	149
5.1.1 I Cúpula Internacional do Microcrédito para Famílias Pobres – 1997.....	151
5.1.2 Reunião Internacional do Microcrédito e Ano Internacional do Microcrédito – 2005.....	153
5.1.3 Cúpula Global do Microcrédito – Canadá, novembro de 2006.....	154
5.2 O Microcrédito.....	155
5.3 O Microcrédito no Brasil.....	161
5.2.1 Experiências e Programas de Microcrédito.....	161

<b>5.2.2 Marco Legal.....</b>	<b>168</b>
5.3 O MICROCRÉDITO COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	180
5.4 MICROCRÉDITO, DEMOCRACIA ECONÔMICA E CIDADANIA ATIVA.....	195
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>198</b>
REFERÊNCIAS.....	206

## 1 INTRODUÇÃO

O interesse em desenvolver a pesquisa que deu origem à presente dissertação partiu do exitoso projeto de Muhammad Yunus, denominado Banco Grameen, iniciado na Aldeia de Jobra, Bangladesh, em 1976, relativo ao microcrédito, que permitiu à população de Bangladesh e depois à de inúmeras localidades do mundo melhorarem não apenas suas condições econômicas, mas também civis, políticas, sociais, culturais, colaborando para a concretização do primado da dignidade da pessoa, não só diante do reflexo da obtenção de trabalho e do aumento de renda, mas também em decorrência da metodologia adotada para a concessão do crédito, compatível com a redução da exclusão social, dado o empoderamento propiciado.

Associado a esta experiência paradigmática, também fez nascer o interesse pelo tema, a constatação de que o direito ao desenvolvimento, desde a sua formal declaração, tem carecido de instrumentais voltados à sua promoção, e que a pobreza mundial tem se apresentado cada vez mais como um dos grandes obstáculos à obtenção deste desenvolvimento.

Ademais, foi decisiva a percepção de que, em tempos de moda do tema “desenvolvimento sustentável”, muito se doutrina a respeito de instrumentos e mecanismos voltados à proteção e à promoção do meio ambiente, mas muito pouco a respeito da erradicação da pobreza e da exclusão social, situações que negam os direitos humanos, ao vulnerarem a dignidade humana, e que constituem fatores de risco ao meio ambiente.

Por derradeiro, contribuiu para a definição da pesquisa o fato de as políticas meramente assistencialistas apenas “amenizarem” o estado de pobreza e de exclusão social, sem eliminar suas causas e sem prover o indivíduo de instrumentos que lhe possibilitem meios democráticos e de acesso à atividade econômica e, sobretudo, autonomia para agir neste campo, bem como na esfera civil, política, social e cultural.

Partiu-se para a pesquisa, objetivando-se a compreensão da interação existente entre as formas jurídicas, os fatores institucionais, econômicos e sociais presentes nas políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável, para, por fim, propor um aperfeiçoamento da atual política brasileira de microcrédito, a partir dos aspectos considerados elementares para a promoção do desenvolvimento sustentável, por via da redução da pobreza e da exclusão social.



**A questão central da pesquisa pode ser assim traduzida: como viabilizar o aperfeiçoamento da política brasileira de microcrédito, fulcrando-se nos valores constitucionais e de modo orientado à promoção do desenvolvimento sustentável?**

Para seu desenvolvimento, recorreu-se à pesquisa exploratória e bibliográfica a fim de estabelecer as bases conceituais e a identificação de iniciativas relacionadas ao microcrédito, lançando-se mão com frequência do método dedutivo, eis que, ao longo do trabalho, contempla-se a realidade a partir de postulados universais, leis, teorias, relativos aos direitos humanos, ao desenvolvimento sustentável, às políticas públicas, ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento frente ao contexto neoliberal e globalizado, para se erigir o fomento ao microcrédito como opção de política pública hábil a erradicar a pobreza e a exclusão social, uma das premissas para o desenvolvimento sustentável.

A principal referência para a análise do microcrédito e para se chegar a um modelo compatível com a realidade e as necessidades brasileiras foi a experiência do Banco Grameen.

A pesquisa também adotou uma abordagem histórico-comparativa. A perspectiva histórica é a tônica quando se trata de contemplar a teoria dos direitos humanos, a evolução dos modelos de Estado e o nascimento das políticas públicas no seio do Estado Social, os reflexos contemporâneos do neoliberalismo e da globalização econômica nas políticas públicas, bem como na análise das experiências brasileiras em torno do microcrédito e do tratamento dispensado especialmente pela Organização das Nações Unidas - ONU - à temática do microcrédito.

O método comparativo predomina quando se busca contrapor as experiências do microcrédito às balizas contemporâneas das políticas públicas e aos imperativos do desenvolvimento sustentável, para, na seqüência, buscar um modelo apropriado à realidade brasileira.

No desenvolvimento dos capítulos, constante é a preocupação em se manter um todo orgânico, cuidando-se de se estabelecer relações entre os capítulos e de deixar bem clara a pertinência de cada temática abordada.

Igualmente, constante é a preocupação para com a utilização de doutrinas abalizadas, pela recusa a fontes inseguras, tanto que, quando necessário, recorre-se à doutrina estrangeira, fazendo-a acompanhar de tradução livre, feita pela autora.

O Capítulo 2, intitulado “Direitos Humanos, Direito ao Desenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável”, tenciona demonstrar que a leitura contemporânea do direito ao desenvolvimento não mais se integraliza tão somente a partir de fatores e critérios econômicos satisfatórios, mas sim a partir do gozo dos direitos civis, políticos, econômicos,

sociais, culturais e ambientais, experimentando-se, pois, uma evolução para o chamado desenvolvimento sustentável, que tem como premissa básica a qualidade de vida, o equilíbrio das questões sociais, econômicas e ambientais.

Neste capítulo, aborda-se o direito ao desenvolvimento como direito humano, em seus contornos internacionais. Igualmente se procede em relação ao desenvolvimento sustentável, com a preocupação de se focar a realização deste pelas políticas públicas, contexto em que se analisa a temática da progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais – DESCs -, do *minimum core obligations* e da cláusula de proibição do retrocesso social.

O Capítulo 3, denominado “Direito ao Crédito como Direito Humano”, tem por escopo a fundamentação do direito ao crédito à luz dos direitos humanos. Além de pretender demonstrar a possibilidade de o crédito ser incluído no rol dos direitos humanos, tenciona evidenciar que o mesmo realiza o primado da indivisibilidade, unidade, universalidade e complementaridade dos direitos humanos, revelando-se um poderoso instrumento para erradicar a pobreza e a exclusão social e para concretizar inúmeros outros direitos humanos e promover o desenvolvimento sustentável, considerado neste capítulo conjuntura que integra a realização dos direitos humanos de todas as facetas.

Ao longo deste capítulo, constante é a referência à obra de Muhammad Yunus e Alan Jolis, denominada “O Banqueiro dos Pobres”, por permitir a experiência de Yunus à frente do Banco Grameen dimensionar a relação entre direitos humanos e microcrédito, bem como demonstrar que o caminho contemporâneo para a promoção do desenvolvimento sustentável perpassa pelo empoderamento (ou cidadania ativa), pela democracia econômica, pela meritocracia e pelo empreendedorismo, em poucas palavras, pela fé na possibilidade de o indivíduo ser o ator de sua própria vida.

Trata-se, ainda, de contemplar a pobreza como conjuntura de negação aos direitos humanos, valendo-se, em especial, dos Relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD -, contexto em que se insere a temática da proteção, defesa e promoção do meio ambiente e da erradicação da pobreza, como elementares para se conferir condições compatíveis com a dignidade humana.

Objetiva-se demonstrar como o crédito integra-se ao conjunto de condições necessárias ao patrocínio do mínimo ético existencial, como ele reforça o primado da indivisibilidade, unidade, universalidade e complementaridade dos direitos humanos, através do cotejo, dentre outros fatores, da metodologia de concessão de microcrédito desenvolvida pelo Banco Grameen, contexto em que são ressaltados os critérios e as “Dezesseis Resoluções” que orientam a sua prática.

Num passo seguinte, já adentrando ao tema das Políticas Públicas, investiga-se o espaço reservado pela Constituição de 1988 para a promoção de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável, a fim de se demonstrar, contando com o apoio da argumentação constante dos capítulos 2 e 3, quão imperativa é a atuação do Estado como agente indutor da atividade econômica e a introdução do microcrédito no campo das políticas públicas geradoras de renda e trabalho.

No Capítulo 4, é contemplado o tema “Políticas Públicas e Ordem Econômica na perspectiva do desenvolvimento sustentável”, com o intuito principal de demonstrar o papel, sobretudo do Estado brasileiro, no fomento da atividade econômica, mediante a análise dos instrumentos jurídicos e das políticas públicas que podem ser eleitos para a concretização do desenvolvimento sustentável, mediante análise da Constituição de 1988.

Pretende-se demonstrar com este capítulo que o sucesso de uma política pública de microcrédito, no atual ambiente neoliberal e de globalização econômica, depende de uma regulação, com esteio na Constituição Federal de 1988, a qual impõe um plano de desenvolvimento sustentável fulcrado nos fundamentos constitucionais.

No estudo das políticas públicas, faz-se um breve esboço a respeito de sua evolução no tempo, cotejando-se, inevitavelmente, a realidade dos diferentes modelos de Estados, especialmente o Social, tido como o berço das políticas públicas, bem como o modelo contemporâneo, considerado neoliberal. No mesmo capítulo, aborda-se as razões da crise do Estado Social, a doutrina que o substituiu, bem como as reformas do Estado que ocorreram a partir de 1980 e se intensificaram na década de 90 (em que consistiu este momento histórico, quais foram suas características marcantes e suas conseqüências no contexto global e interno).

Prossegue o Capítulo 4 para contemplar o novo enfoque conferido às políticas públicas, em decorrência do contexto mundial contemporâneo, marcado pelo neoliberalismo e pela globalização econômica, e investigar qual é a responsabilidade atribuída ao Estado e à sociedade civil, bem como se se está diante de uma transformação em termos de Democracia, rumo a uma Democracia que se diz Participativa ou Dialógica.

Por conseguinte, analisa-se a relação Políticas Públicas e Direito, bem como os instrumentos que este proporciona para a execução daquelas, no campo do fomento à atividade econômica.

No capítulo derradeiro, denominado “O microcrédito como política pública”, aborda-se, inicialmente, os reflexos patrocinados pelo microcrédito modelo Grameen aos direitos econômicos, sociais, civis, políticos, culturais e ambientais, a fim de estabelecer um vínculo

entre os capítulos iniciais e este último, e, com isso, legitimar a proposta em torno de uma política pública de microcrédito.

Por conseguinte, são carreados os eventos, agendas, pactos e convenções internacionais que se integram na missão de fundamentar o crédito como um direito humano, questão já abordada no Capítulo 3.

Centralmente, estuda-se neste capítulo o fenômeno do microcrédito e as formatações que a ele se tem dispensado no contexto brasileiro, o espaço reservado às políticas relacionadas ao microcrédito na agenda de desenvolvimento nacional e internacional, o papel do microcrédito no fomento do empreendedorismo feminino, e, por fim, a relação microcrédito, democracia econômica e cidadania ativa.

Buscou-se também neste Capítulo, mediante o conhecimento do histórico das instituições de microcrédito que operaram e operam no Brasil, bem como das características do atual marco regulatório, resgatar as fortalezas e as debilidades presentes na atual política de microcrédito no Brasil.

O estudo prossegue no afã de excluir as debilidades da atual política, manter as fortalezas, eleger os instrumentos e as formas apropriados para se aprimorar a política brasileira de microcrédito.

A preocupação para com a concretização do desenvolvimento sustentável perpassa todos os capítulos da presente dissertação. Os capítulos iniciais tocam diretamente na questão do desenvolvimento sustentável, teorizam sobre o mesmo, buscam visualizá-lo na Constituição de 1988, bem como analisar o plano por esta traçado para concretizá-lo. Por fim, o capítulo 5 busca propor uma política pública de microcrédito considerando bases compatíveis com a promoção do desenvolvimento sustentável.

Igualmente, as idéias relativas à democracia econômica e ao empoderamento são consideradas em todos os capítulos. Inicialmente, resgata-se a idéia do empoderamento, como discurso predominante no contexto dos direitos humanos, procede-se à sua inserção na dicção do desenvolvimento sustentável. Ao fim do Capítulo 3, faz-se o enlace entre crédito como direito-meio, meritocracia e empreendedorismo, com o fito de demonstrar a viabilidade do direito ao crédito como direito humano. No Capítulo 4, tais idéias vão qualificar o processo de desenvolvimento sustentável programado pela Constituição de 1988. Ao final do Capítulo 5, trata-se de demonstrar não só o elo entre microcrédito e democracia econômica, de forma a arrematar as idéias outrora desenvolvidas, mas também para evidenciar que esta combinação contribui para o florescimento da cidadania ativa, idéia que se liga ao caráter contemporâneo das políticas públicas, desenvolvido na seção 4.3.4.

Por fim, considerando-se todos os aspectos analisados ao longo da dissertação, bem como os aspectos que denotam vulnerabilidades e ambigüidades da atual política brasileira de microcrédito, são levantados os aspectos que demandam maior focalização, essencialmente para que se tenha o microcrédito como um dos instrumentos de promoção de democracia econômica, empreendedorismo, empoderamento, e que, como consequência, reduza a pobreza, a exclusão social, rumo a uma vida digna, sustentável.

A partir da formatação acima exposta, pretende-se, além de evidenciar a indiscartabilidade do microcrédito como mecanismo para a promoção do desenvolvimento sustentável, resgatar a idéia da utilização do direito como instrumento de transformação social e, conseqüentemente, o papel da academia no sentido de desabrochar nos seus estudantes essa concepção.

## 2 DIREITOS HUMANOS, DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### 2.1 O MÍNIMO EXISTENCIAL, A DIGNIDADE DA PESSOA<sup>1</sup> E A AFIRMAÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS

Nos albores do pensamento grego, acreditava-se piamente que o fundamento dos direitos humanos encontrava-se única e exclusivamente na natureza humana. Este fundamento jusnaturalista, todavia, revelou-se muito frágil como fundamento absoluto dos direitos humanos (BOBBIO, 2004, p. 16).

Reconhecida esta fragilidade, aos poucos, constatou-se que todos os homens detêm as características relativas à liberdade, à autoconsciência, à sociabilidade, à historicidade e à

---

<sup>1</sup> Convém aqui estabelecer os conceitos de homem ou ser humano, indivíduo e pessoa. O indivíduo é indistinto, singular, irrepetível, e a pessoa distinta, distinguindo-se daquele em função de suas relações. Relativamente ao termo pessoa: “no sentido mais comum do termo: o homem em suas relações com o mundo ou consigo mesmo. No sentido mais geral: [...] um sujeito de relações” (ABBAGNANO, 1970, p. 730). Quanto ao indivíduo: “em sentido físico: o indivisível, o que não pode ser ulteriormente reduzido com um processo de análise. Em sentido lógico: o impredecível, o que não se pode apregoar de mais coisas” (ABBAGNANO, 1970, p. 528). Em Sto. Tomás a diferença básica entre indivíduo e pessoa: “Sto. Tomás afirmava que, diferentemente do indivíduo que é por si indistinto, a P., numa natureza qualquer, significa o que é distinto nesta natureza; como na natureza humana significa estas carnes e estes ossos e esta alma que são os princípios que individualizam o homem (*Ibid.*, I, q. 29, a. 4). Mesmo no seu sentido comum a P. é, portanto, segundo Sto. Tomás, distinção e relação” (ABBAGNANO, 1970, p. 731).

A propósito, o artigo VI da Declaração Universal dos Direitos Humanos, enfatiza, em seu artigo VI, que “toda pessoa tem direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei”. (ONU, Declaração..., 1948).

Segundo De Plácido & Silva (1997, p. 365), o termo pessoa, vem do latim *persona*, e designa o próprio *ser humano*, abrangendo, também as *entidades e criações jurídicas*, personalizadas ou personificadas por força de lei. “Extensivamente, passou a designar o próprio ser humano, em sua constante representação no cenário da vida, em cumprimento aos ditames da natureza. Admitiu-o o Direito na sua terminologia técnica, precisamente para designar o homem como sujeito de direitos e obrigações, em desempenho do papel que o próprio Direito lhe confia, na ribalta jurídica”.

O termo homem, por sua vez, corresponde a “uma natureza comum, com um determinado modo de ser que compete às coisas individuais, isto é, que seja subsistente por si e distinto dos demais” (ABBAGNANO, 1970, p. 528). Segundo Comparato (1998, p. 69-73), o homem é caracterizado pela liberdade, eis que decide suas ações entre o bem e o mal, mediante reflexão; autoconsciência, já que tem consciência de sua condição vivente e moral, enxergando-se como sujeito do mundo; sociabilidade, eis que desenvolve suas potencialidades e se aperfeiçoa em sociedade; historicidade, já que em continua transformação e unidade existencial, por não poder ser substituído, por não ser coisa.

A expressão pessoa humana apresenta-se redundante. Como ensina Machado (1994, p. 113 e 244), “dizer pessoa humana é redundância desnecessária e tautologia imperdoável, da mesma espécie de *acordo amigável, pessoa viva e sentença de primeira instância*”.

unicidade existencial<sup>2</sup>, que os fazem detentores de um valor intrínseco, qual seja a dignidade (COMPARATO, 1998, p. 14).

A partir daí, concebeu-se a dignidade do ser humano como critério hábil a fundamentar os direitos humanos, posto dela decorrer que “[...] todo homem, aliás, todo ser racional, como fim em si mesmo, possui um valor não relativo (como é, por ex., um preço), mas intrínseco [...]”. Daí que “[...] o que tem um preço pode ser substituído por alguma coisa equivalente; o que é superior a todo preço e, portanto, não permite nenhuma equivalência, tem uma Dignidade” (ABBAGNANO, 1970, p. 259).

O imperativo categórico de Kant, expresso pelo “[...] age de forma que trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre também como um fim e nunca unicamente como um meio” conferiu grande contribuição à delimitação do conceito de dignidade, ao evidenciar a existência de um valor inerente ao ser humano (ABBAGNANO, 1970, p. 259).

Hoje, tem-se que os direitos humanos revelam-se categoria jurídica destinada a prover ao ser humano um *mínimo existencial*<sup>3</sup>, isto é, condições mínimas necessárias a possibilitar uma existência que respeite a dignidade a ele inerente.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> a) liberdade: o ser humano decide suas ações entre o bem e o mal, depois de refletir com conhecimento de causa; b) autoconsciência: o homem tem consciência de sua condição vivente e moral, enxergando-se como sujeito do mundo; c) sociabilidade: o ser humano desenvolve suas potencialidades e se aperfeiçoa quando vive em sociedade; d) historicidade: o ser humano está em contínua transformação, posicionado entre o passado já vivenciado e o futuro em projeto; e) unicidade existencial: um ser humano não pode ser substituído, não tem preço (pois não é coisa) e é o único que pode orientar sua existência pela razão (COMPARATO, 1998, p. 15-19).

<sup>3</sup> Expressões semelhantes são também utilizadas para conotar a mesma idéia transmitida pela expressão “mínimo existencial”, tais como “mínimo ético existencial” ou apenas “mínimo ético”. Quem primeiro referiu-se à idéia de mínimo existencial foi Jeremy Bentham, com a “Teoria do Mínimo Ético”. Posteriormente Georg Jellinek a aperfeiçoou. A Teoria do Mínimo Ético incorpora a idéia de que o Direito resguarda somente os valores imprescindíveis à manutenção da sociedade. Quanto à definição da noção de “mínimo ético existencial”, não há consenso, havendo diversas fundamentações, no sentido de que diz respeito à dignidade humana, à liberdade, à vida, dentre outros valores. Segundo Barcellos (2002, p. 248), “[...] o chamado mínimo existencial, formado pelas condições materiais básicas para a existência, corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia jurídica positiva ou simétrica”.

<sup>4</sup> Inúmeros doutrinadores amparam a teoria acerca dos direitos humanos na idéia de mínimo existencial. Dentre os quais, pode-se citar os seguintes e suas respectivas obras: TORRES, Ricardo Lobo. O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais. **Revista Brasileira de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, 1989; BARRETO, Vicente de Paulo. **Reflexões sobre os direitos sociais**. Rio de Janeiro: [s.n] 2002; SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001; SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998; SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado**. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 61, p. 90-125, jan.2007b; PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Saraiva, 2006a; PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006b.

Embora o mínimo existencial não tenha tratamento normativo explícito, encontra-se implícito nas idéias de dignidade humana e de Estado Social de Direito, bem como em outras disposições internas e internacionais ligadas ao reconhecimento dos direitos fundamentais.

Assim, por exemplo, no âmbito interno, os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 1º da Constituição Federal de 1988 - CF/88), em cujo contexto encontra-se a dignidade da pessoa, no inc. III; os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/88), os quais têm em mira a promoção do mínimo existencial; os direitos e garantias fundamentais constantes do art. 5º da CF/88; os direitos sociais, nos arts. 6º e 7º da CF/88; os dispositivos da ordem econômica e financeira, a partir do art. 170 da CF/88, bem como os inerentes à Ordem Social, a partir do art. 193 da CF/88.

No contexto internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU, 1948)<sup>5</sup>, reafirmada pela Declaração e Programa de Ação de Viena (ONU, 1993a)<sup>6</sup>, os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos - PIDCPs (ONU, 1966a)<sup>7</sup> e o dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESCs (ONU, 1966b)<sup>8</sup> contemplam diretrizes em prol da promoção do mínimo existencial.

Este mínimo existencial, pressuposto para a liberdade e a felicidade do ser humano, carece de conteúdo específico; abrange qualquer direito, a exemplo do direito à saúde, à alimentação, considerado em sua dimensão essencial e inalienável, e não é mensurável, por

5

Disponível no sítio Nações Unidas no Brasil: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)>. Acesso em: 03/04/2007. A Declaração foi proclamada em 10 de dezembro de 1948, pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Foi aprovada por 48 países - membros das Nações Unidas, tendo 08 abstenções, 02 ausências, com a inexistência de votos contrários. O Brasil participou da aprovação, já que é Estado-membro da ONU desde 24 de outubro de 1945. O Brasil firmou sua adesão incondicional à Declaração Universal dos Direitos Humanos na mesma data de sua proclamação, assumindo integralmente os compromissos nela contidos.

6

Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores brasileiro (MRE): <<http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2007. 170 países aprovaram a Declaração e Programa de Ação de Viena, número expressivo em se considerando os que aprovaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Declaração de Teerã, em 1968.

7

Adotado pela Resolução nº. 2.200-A da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Aprovado pelo Decreto Legislativo nº. 226, de 12.12.1991. Ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Em vigor no Brasil em 24.4.1992. Promulgado pelo Decreto nº. 592, de 6.7.1992. Disponível no sítio da Comunidade Virtual do Poder Legislativo: [www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy\\_of\\_20020319150524/20030616104212/20030616113554](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030616104212/20030616113554). Acesso em: 12 jul. 2007.

8

Adotado pela Resolução 2.200 - A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 16.12.1966 e ratificado pelo Brasil, em 24.01.1992. O PIDESCs teve o objetivo de tornar juridicamente vinculantes os dispositivos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, determinando a responsabilização internacional dos Estados-partes pela violação dos direitos enumerados. Disponível no sítio da Comunidade Virtual do Poder Legislativo: [www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy\\_of\\_20020319150524/20030616104212/20030616110115/-80k](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030616104212/20030616110115/-80k). Acesso em 12 jul. 2007.



envolver mais aspectos qualitativos do que quantitativos, mas sempre ligado à idéia de justiça e de redistribuição da riqueza social (TORRES, 1989, p. 31).

Conseqüentemente, o mínimo existencial está condicionado à ausência de pobreza, já que “sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade” (TORRES, 1989, p. 32).

As idéias de justiça e liberdade revelam-se essenciais à promoção do mínimo existencial. A liberdade, inclusive, defende Torres (1989, p. 34), deve fundamentar a luta contra a miséria e a pobreza absoluta<sup>9</sup> e fornecer condições para a superação da injustiça social.

Donnelly (1998, p. 7), definindo direitos humanos, enfatiza que:

Direitos humanos são, literalmente, os direitos que se têm simplesmente como ser humano. Como tal, trata-se de direitos iguais e inalienáveis: iguais porque somos todos igualmente seres humanos; inalienáveis porque, não importa quão desumanos nós sejamos em nossos atos ou na forma de sermos tratados, não podemos ser nada além de seres humanos. (grifo nosso)

Relativamente à fonte dos direitos humanos, ressalta Donnelly (1998, p. 7), que os preâmbulos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e da Declaração e Programa de Ação de Viena (ONU, 1993a) afirmam que os direitos humanos derivam da dignidade inerente à pessoa.

Os direitos humanos que objetivam patrocinar ao ser humano o mínimo existencial “na condição de reivindicações morais, [...] nascem quando devem e podem nascer” (PIOVESAN, 2006a, p. 7), e não nascem todos de uma vez, nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p. 32), não se apresentando, assim, como categoria pronta e acabada; mas antes se revelam e se desenvolvem gradativamente, histórica e progressivamente.

---

<sup>9</sup> Kraychete (2002, p. 37-38) esclarece a diferença entre pobreza absoluta e pobreza relativa: “Dentre as diferentes abordagens para medir a pobreza, os indicadores mais conhecidos são os que tomam a renda como variável central. Derivam do nível de renda as noções de *pobreza absoluta* e *pobreza relativa*. A primeira seria a que engloba o indivíduo ou grupo familiar cuja renda é apenas suficiente para adquirir uma cesta de bens e serviços que o ser humano requer como mínimo para sobreviver. Já a relativa seria constituída pelos indivíduos cujo nível de renda está abaixo da metade do rendimento mediano de outros grupos de indivíduos ou de uma outra sociedade. Esta definição permite a comparação entre um nível de vida e um outro eleito como referencial. A noção de pobreza absoluta comporta as medidas de *linha de indigência* e *linha de pobreza*. A definição desta tem por base um nível de renda necessário para a estrita reprodução do indivíduo ou grupo familiar. Os indivíduos ou grupos familiares abaixo dessa linha são classificados entre os que vivem em situação de pobreza extrema. Definida a linha de indigência, ao nível da renda mínima necessária à reprodução calórica, acresce-se uma nova renda necessária a suprir os gastos com roupa, aluguel e transporte para se obter a linha de pobreza”.

E isso porque, como reflete Comparato (1999a, p. 36), “[...] a compreensão da dignidade suprema da pessoa humana e de seus direitos, no curso da História, tem sido, em grande parte, o fruto da dor física e do sofrimento moral”.

Para Sachs (1998, p. 2), a ascensão dos direitos é fruto de lutas e longo é o caminho para a superação da pobreza:

Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta antes de serem reconhecidos como direitos. **O caminho a percorrer será longo e árduo a julgar pela distância a vencer para ultrapassar a extrema pobreza que constitui negação manifesta dos direitos fundamentais, sem falar de outras violações que surgem a cada dia.** (grifo nosso)

Galtung (1994, p. 91), em arremate, pondera que os direitos humanos localizam-se entre os seres humanos e suas necessidades, de forma que para existir consciência da necessidade do indivíduo e obtenção dos meios para satisfazê-la, deve haver mobilização, luta.

Os direitos humanos, portanto, revelam-se de modo gradativo, em momentos históricos propícios à sua respectiva afirmação e em decorrência das lutas em prol dos mesmos realizadas.

A famosa doutrina das Gerações ou Dimensões de Direitos, embora criticada por induzir ao falso pressuposto de que uma geração procede linearmente à outra e negar a indivisibilidade e dependência dos direitos humanos<sup>10</sup>, afirmada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e reafirmada pela Declaração e Programa de Ação de Viena (ONU, 1993a), dentre outros documentos de importância internacional, tem, todavia,

<sup>10</sup> “A fantasia nefasta das chamadas ‘gerações de direitos’, histórica e juridicamente infundada, na medida em que alimentou uma visão fragmentada e atomizada dos direitos humanos, já se encontra devidamente desmistificada. **O fenômeno que hoje testemunhamos não é o de uma sucessão, mas antes de uma expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, consoante uma visão necessariamente integrada de todos os direitos humanos.** As razões histórico-ideológicas da compartimentalização já há muito desapareceram: hoje podemos ver com clareza que os avanços nas liberdades públicas em tantos países nos últimos anos devem necessariamente fazer-se acompanhar não de retrocessos – como vem ocorrendo em numerosos países – mas também de avanços paralelos no domínio econômico-social. O empobrecimento das populações dos países endividados constitui um grave atentado aos direitos humanos” (TRINDADE, 2003, v. I, p. 488). (grifo nosso)

“Assim, partindo do critério metodológico que classifica os direitos humanos em gerações, compartilha-se do entendimento de que uma geração de direitos não substitui a outra, mas com ela interage. Isto é, afasta-se a equivocada visão da sucessão ‘geracional’ de direitos, na medida em que **se acolhe a idéia da expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos, todos essencialmente complementares e em constante dinâmica de interação.** Logo, apresentando os direitos humanos uma unidade indivisível, revela-se esvaziado o direito à liberdade quando não assegurado o direito à igualdade; por sua vez, esvaziado, revela-se o direito à igualdade quando não assegurada a liberdade” (PIOVESAN, 2006b, p. 135). (grifo nosso)

indiscutível mérito didático, ao engendrar categorias de direitos e ao relacionar o reconhecimento dos mesmos a determinados contextos históricos.

Atualmente, existe uma certa dissonância entre os diversos doutrinadores quanto à definição do número de gerações e dos direitos correspondentes. Classicamente, no entanto, as gerações de direitos são concebidas em consonância com o lema da Revolução Francesa, de forma a identificar a primeira geração, a dos direitos civis e políticos – DCPs -, com a liberdade (*liberté*); a segunda, dos direitos econômicos, sociais e culturais – DESCs -, com a igualdade (*égalité*) e a última, a dos direitos de solidariedade, entre os quais se incluem o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, com a fraternidade (*fraternité*).

Bobbio, a quem muitos atribuem a responsabilidade pela construção teórica das gerações de direitos, na verdade, apenas divulgou a teoria de Vasak<sup>11</sup>, com certas inovações. Na obra “A era dos direitos”, Bobbio (2004, p. 06) considera a existência das quatro gerações, sendo a primeira relativa aos direitos civis, a segunda relativa aos direitos políticos e sociais, ou direitos de participar do Estado, a terceira concernente aos direitos econômicos, sociais e culturais; cujo mais importante seria o representado pelos movimentos ecológicos e uma quarta geração relativa aos direitos decorrentes da pesquisa biológica e da defesa do patrimônio genético.

Assim, o fundamento dos direitos humanos reside na dignidade da pessoa e os mesmos não se revelam prontos e acabados, mas sempre em constante afirmação, expansão, cumulação e fortalecimento, conjuntura favorável à afirmação de um direito humano ao crédito.

## 2.2 AS CATEGORIAS DE DIREITOS

Não obstante as divergências e com o devido cuidado para não transparecer a adoção da Teoria das Gerações de Direitos, o tratamento conferido pela doutrina majoritária ao tema dos direitos humanos segue a seguinte categorização: a) direitos civis e políticos – DCPs; b) direitos econômicos, sociais, culturais – DESCs, c) direitos da solidariedade.

---

11

“No ano de 1979, proferindo a aula inaugural no Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, o jurista Karel Vasak utilizou, pela primeira vez, a expressão ‘gerações de direitos do homem’, buscando, metaforicamente, demonstrar a evolução dos direitos humanos com base no lema da revolução francesa (liberdade, igualdade e fraternidade)” (LIMA, 2003, p. 01).

Os DCPs, que foram objeto da Declaração Francesa (FRANÇA, 1789) e da Declaração Americana (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA - EUA, 1776), revelam-se fruto do discurso liberal da cidadania e têm como tônica limitar e controlar o poder do Estado, como ensina Piovesan (2006b, p. 132):

[...] a não atuação estatal significava liberdade. Daí o primado do valor da liberdade, com a supremacia dos direitos civis e políticos e a ausência de previsão de qualquer direito social, econômico e cultural que dependesse da intervenção do Estado.

Por sua vez, os DESCs marcam o fomento do discurso social da cidadania, sob o jugo do qual se passa a exigir atuação estatal em prol da igualdade. Dentre os documentos que marcaram a afirmação de tais direitos, tem-se a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, da República Soviética da Rússia (REPÚBLICA SOVIÉTICA DA RUSSIA, 1918)<sup>12</sup>, a Constituição Mexicana (MEXICO, 1917)<sup>13</sup> e a Constituição de Weimar (ALEMANHA, 1919)<sup>14</sup>.

A terceira geração de direitos tem como traço peculiar sua titularidade: são os direitos de grupos ou coletividades, que vão desde a família até a própria humanidade. Neste grupo se insere a temática relativa à proteção, defesa e promoção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável.

Os direitos humanos são instrumentais para a promoção de um mínimo existencial ao ser humano. Logo, impossível conceber a integralização deste mínimo existencial para toda a humanidade, sem a presença dos direitos humanos em todas as suas facetas, para se lograr a realização integral da dignidade do ser humano.

---

<sup>12</sup> Disponível no sítio da Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP (Universidade de São Paulo): [http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc\\_Histo/texto/Direitos\\_Povo\\_trabalha\\_explorad.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_Povo_trabalha_explorad.html). Acesso em: 10 abr. 2007.

<sup>13</sup> Disponível no sítio do DHNET – Rede direitos humanos e cultura: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/mexico/const1917.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2007.

<sup>14</sup> Disponível no sítio *The Constitution of the German Federation* em: <<http://web.jjay.cuny.edu/~jobrien/reference/ob13.html>>. Acesso em: 22 set. 2007.

### 2.3 INDIVISIBILIDADE, UNIDADE, UNIVERSALIDADE E COMPLEMENTARIDADE DOS DIREITOS HUMANOS

Marcada pelo processo de internacionalização desencadeado pela Declaração Universal de 1948 (ONU, 1948), a concepção contemporânea dos direitos humanos lhes confere as características de universalidade, indivisibilidade, interdependência e complementaridade.

Acerca do conceito de tais caracteres, doutrina Piovesan (2006a, p. 13):

Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.

Tematizar em torno dos direitos humanos impõe considerar a afirmação histórica e gradativa dos mesmos, bem como a indivisibilidade, unidade, universalidade e complementaridade dos mesmos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) representa um marco na afirmação dos direitos humanos e no processo de internacionalização dos mesmos. Ao posicionar conjuntamente direitos civis e políticos (arts. 3º a 21), assim como direitos sociais, econômicos e culturais (arts. 22 a 28), ela reconhece e afirma a indivisibilidade, unidade, universalidade e complementaridade dos direitos humanos, de modo a conjugar o valor da liberdade com o da igualdade. Ao assim estatuir, a Declaração reconhece que (PIOVESAN, 2006b, p. 135-136):

[...] sem a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais, enquanto, sem a realização dos direitos civis e políticos, ou seja, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem de verdadeira significação. **Não há mais como cogitar da liberdade divorciada da justiça social, como também infrutífero pensar na justiça social divorciada da liberdade.** Em suma, todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, no qual os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si. (grifo nosso)

Ante o fato de a Declaração carecer de juridicidade, posto ter sido recepcionada como declaração e não como tratado<sup>15</sup>, foram elaborados os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966a) e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966b). Os três documentos conjuntamente formaram a *International Bill of Rights* ou Carta Internacional de Direitos Humanos.

A primeira sensação que geralmente se tem, ao se vislumbrar a existência de pactos separados normatizando os direitos acima mencionados, é de uma negativa ao caráter indivisível, unitário, universal e complementar dos direitos humanos, ou seja, de uma compartimentalização; não é, todavia, esta a interpretação que deve predominar.

O intuito inicial da Comissão de Direitos Humanos da ONU foi a elaboração de um único pacto. A divisão ideológica do mundo, todavia, em um ocidente individualista e adepto aos chamados *blue rights*, isto é, aos DCPs, e socialistas defensores dos *red rights*, DESCs, indicou a conveniência em se adotar dois distintos pactos.<sup>16</sup>

A isto se somou a idéia, defendida pelos ocidentais, de que os direitos civis e políticos eram auto-aplicáveis, à diferença dos econômicos, sociais e culturais, os quais demandariam cofres cheios e políticas públicas, sendo realizáveis, portanto, de modo progressivo<sup>17</sup>.

A elaboração de dois pactos separadamente deu-se, assim, por motivos políticos, sobretudo para a obtenção de um consenso entre os países, como retrata Comparato (1999a, p. 278):

A elaboração de dois tratados e não de um só, compreendendo o conjunto dos direitos humanos segundo o modelo da Declaração Universal de 1948, foi o resultado de um compromisso diplomático. As potências ocidentais insistiam no reconhecimento, tão-só, das liberdades individuais clássicas, protetoras da pessoa humana contra os abusos e interferências dos órgãos estatais na vida privada.

<sup>15</sup> Acerca do poder jurídico da Declaração Universal, há controvérsias na doutrina; alguns reconhecem que a mesma tem caráter apenas de *soft law*, isto é, caráter recomendatório (LAFER, 1995, p. 177); outros advogam que a mesma transformou-se em tratado (*hard law*), isto é, em um acordo formal entre sujeitos de direito internacional público, destinado a produzir efeitos jurídicos (REZEK, 1984, p. 21); outros ainda dizem que se transformou em costume internacional, isto é, uma prática generalizada, impulsionada pela convicção de que é obrigatória.

<sup>16</sup> Galtung utiliza-se das expressões *red rights*, *blue rights*, na obra: **Direitos Humanos**. Uma nova perspectiva. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

<sup>17</sup> Hoje predomina o entendimento de que tais premissas não são necessariamente verdadeiras. A propósito, os países socialistas, quando das discussões acima, argumentavam que não eram todos e nem sempre que os direitos civis e políticos se faziam auto-aplicáveis e os direitos sociais, econômicos e sociais não auto-aplicáveis. Trindade (2003, v. I, p. 446-447), a propósito, informa que já na época da elaboração dos Pactos “[...] se podia constatar que tal dicotomia não se revestia de caráter absoluto, porquanto o Pacto de Direitos Civis e Políticos também prevê a ‘possibilidade de uma realização progressiva’, de certos direitos, e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contém dispositivos suscetíveis de aplicação a curto prazo”.

Já os países do bloco comunista e os jovens países africanos preferiam pôr em destaque os direitos sociais e econômicos, que têm por objeto políticas públicas de apoio aos grupos ou classes desfavorecidas, deixando na sombra as liberdades individuais. Decidiu-se, por isso, separar essas duas séries de direitos em tratados distintos, limitando a atuação fiscalizadora do Comitê de Direitos Humanos unicamente aos direitos civis e políticos, e declarando-se que os direitos que têm por objeto programas de ação estatal seriam realizados progressivamente, “até o máximo dos recursos disponíveis” de cada Estado (Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 2º, alínea 1).

Não obstante o estabelecimento dos direitos em dois pactos, permaneceu íntegra a idéia da indivisibilidade, unidade, universalidade e complementaridade dos direitos humanos, coroada pela Declaração Universal de 1948 (ONU, 1948) e reforçada pela Proclamação de Teerã (ONU, 1968)<sup>18</sup> e pela Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993 (ONU, 1993a)<sup>19</sup>.

A respeito desta última, as pontuações de Trindade (2003, v. I, p. 452):

O divisor de águas, nesse sentido, foi a I Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Teerã em 1968, dois anos após a adoção dos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas. A Conferência proclamou a indivisibilidade dos direitos humanos, afirmando que a realização plena dos direitos civis e políticos seria impossível sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais. Poucos anos após, os Estados socialistas, concebendo os direitos humanos não como categoria abstrata e inalterável, mas antes como fenômeno histórico, concordaram com a inserção, no Ato Final de Helsinqui de 1975, de referência expressa (Princípio 7) ao respeito aos direitos humanos consoante os princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Verifica-se não haver mais qualquer espaço para uma visão compartimentalizada e antinômica dos direitos humanos. Uma vez demonstrado que os direitos humanos encontram fundamento na dignidade da pessoa, os direitos de todas as facetas revelam-se imprescindíveis para realizá-la. A eleição de categorias (DCPs e DESCs e ambientais, Direitos de Solidariedade) apenas cumpre o papel de tornar didática a visualização dos direitos humanos.

<sup>18</sup> Esta Conferência desencadeou a edição da Resolução nº. 32/130, de 1977, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, com o seguinte teor: “Todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertencem, se inter-relacionam necessariamente entre si, e são indivisíveis e interdependentes”. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Confere\\_cupula/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Confere_cupula/texto/texto_2.html). Acesso em: 09 set. 2007.

<sup>19</sup> Consta do art. 5º da Declaração e Programa de Ação de Viena: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”. Disponível em: [www.min-nestrangeiros.pt/politica/multilateral/politicas/cdhvienna.html](http://www.min-nestrangeiros.pt/politica/multilateral/politicas/cdhvienna.html). Acesso em: 12 jul. 2007.

## 2.4 A PROGRESSIVIDADE DOS DESCs, O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL E O *MINIMUM CORE OBLIGATIONS*

Particularmente aos DESCs, a análise das idéias que titularizam esta seção não pode ser omitida, haja vista a importância das mesmas para se legitimar a necessidade de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável e que enfoquem, sobretudo, o microcrédito como um dos seus instrumentos.

A doutrina acerca da progressividade dos direitos sociais, da proibição de retrocesso social e do *minimum core obligations* qualificam a atuação estatal, no campo das políticas públicas.

Para Piovesan (2006b, p. 169-170), enquanto os DCPs são, na maioria dos casos, auto-aplicáveis, os DESCs são programáticos e, como tais, demandam aplicação progressiva, já que “a realização integral e completa desses direitos, em geral, não se faz possível em um curto período de tempo”. Ademais, não podem ser os mesmos implementados sem que exista um mínimo de recursos econômicos disponível, um mínimo *standard* técnico-econômico, um mínimo de cooperação econômica internacional (2006b, p. 170).

Da progressividade, ensina Piovesan (2006b, p. 177), decorre a cláusula de proibição do retrocesso social, “na medida em que é vedado aos Estados retrocederem no campo de implementação desses direitos. Vale dizer, a progressividade dos DESCs proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia desses direitos”.

O PIDESC contempla um sistema de monitoramento, o qual fomenta a progressiva realização dos mesmos e objetiva impedir o retrocesso social, ou seja, a redução de políticas públicas voltadas à garantia de tais direitos, já que a idéia central, em matéria de DESCs, é a realização progressiva dos direitos, jamais regressiva.

Acerca do conteúdo inerente a esta garantia, as palavras de Canotilho (2003, p. 338):

A idéia aqui expressa tem sido designada como proibição de “contra-revolução social” ou da “evolução reacionária”. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e económicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma *garantia institucional* e um *direito subjetivo*. A “proibição do retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos *direitos adquiridos* (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do *princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural*, e do *núcleo essencial* da



existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desta protecção de “direitos prestacionais de propriedade”, subjectivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjectivamente alicerçadas.

Sarlet (2007a, p. 121-122) reforça que a proibição de retrocesso social tem por escopo evitar ofensa ao núcleo essencial dos direitos sociais, a dignidade da pessoa. A respeito aduz:

Neste mesmo contexto – ou seja, no âmbito de uma “função protetiva” (e, portanto defensiva) da dignidade – situa-se a noção de que a dignidade da pessoa humana constitui um dos critérios materiais para a aferição da incidência de uma proibição de retrocesso em matéria de direitos fundamentais, notadamente (mas não exclusivamente) na esfera dos direitos fundamentais sociais de cunho prestacional. A idéia nuclear [...] é a de que eventuais medidas supressivas ou restritivas de prestações sociais implementadas (e, portanto, retrocessivas em matéria de conquistas sociais) pelo legislador haverá de ser considerada inconstitucional por violação do princípio da proibição do retrocesso, sempre que com isso restar afetado o núcleo essencial legislativamente concretizado dos direitos fundamentais, especialmente e acima de tudo nas hipóteses em que resultar uma afetação da dignidade da pessoa humana (já que também aqui não há dignidade necessária entre as noções de conteúdo essencial e conteúdo em dignidade) no sentido de um comprometimento das condições materiais indispensáveis para uma visão com dignidade, no contexto daquilo que tem sido batizado como mínimo existencial.

A existência da presente cláusula de proibição do retrocesso social infere-se do art. 2º, 1, do PIDESCs (ONU, 1966b). Segundo este dispositivo, cada Estado-parte compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, nomeadamente nos planos económico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, para assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no mencionado, incluindo-se, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Em função da concretização dos DESCs demandar, quase sempre, recursos públicos, possibilita-se ao Estado-parte promovê-los progressivamente, mas sempre mediante demonstração de que se operou o uso pleno do máximo dos recursos disponíveis, sejam os disponíveis nos cofres do Estado-parte, assim como os provenientes da comunidade internacional, alcançáveis por intermédio de cooperação e assistência internacional.

O “a realizar”, fulcrado no argumento da progressividade, não pode, todavia, servir de pretexto para uma eterna busca pela efetivação dos direitos em questão. Em que pese a possibilidade de promoção progressiva dos DESCs, deve o Estado, mesmo diante da escassez de recursos técnicos e económicos, lançar mão de políticas públicas que possam assegurar um núcleo mínimo, na linguagem dos direitos humanos, o *minimum core obligations*.

Vê-se o Estado obrigado, perante a ordem nacional e internacional, a satisfazer o núcleo essencial mínimo dos DESCs, que se concentra, para uns, na saúde, no trabalho e na educação, para outros no direito à alimentação, à moradia, aos cuidados médicos e à educação.<sup>20</sup>

Em função da tendência histórica de a maioria dos países considerar como direitos apenas os DCPs e por tão somente 40% (quarenta por cento) de eles efetivarem políticas voltadas à implementação dos DESCs, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais enfatiza o dever de os Estados-partes assegurarem um núcleo essencial mínimo, bem como de efetivarem várias obrigações de efeito imediato.

Trindade (2003, v. I, p. 473) traz à baila um breve cenário de tais obrigações:

a) obrigação de “adotar medidas” (“to take steps”) pouco após a entrada em vigor do Pacto (antigo 2(1)); b) compromisso de garantir o exercício dos direitos protegidos “sem discriminação”; c) aplicabilidade “imediata” de determinadas disposições por órgãos judiciais e outros nos ordenamentos jurídicos internos (artigos 3; 7(a)(1); 8; constantemente a realização dos direitos consagrados sem retrocessos; e) “obrigações mínimas” (“minimum core obligations”) em relação a todos os direitos consagrados, e, em caso de não-cumprimento, obrigação de provar que “o máximo dos recursos disponíveis” (tanto no plano nacional como mediante a cooperação e assistência internacionais) foi utilizado, ou se tentou utilizá-lo, para a realização dos direitos consagrados (artigos 11, 15, 22 e 23 do Pacto); f) em épocas de crises econômicas graves, de processos de ajuste, de recessão econômica, obrigação de proteger os setores e membros mais vulneráveis da sociedade por meio de programas específicos de relativamente baixo custo.

---

20

Como alerta Trindade (2003, v. I, p. 493), a primeira posição é da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e a segunda a que se vem apontando nas recentes reuniões internacionais, em referência a direitos de subsistência.

O *minimum core obligations* tem o condão de compelir o Estado-parte à adoção de ações afirmativas<sup>21</sup>, destinadas a minimizar as injustiças e desequilíbrios resultantes de um passado marcado pela discriminação.

Para tanto, o próprio Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966b) contempla sistemática de monitoramento e implementação dos direitos, em razão do qual são os Estados-partes obrigados a encaminhar relatórios ao Secretário-Geral das Nações Unidas, consignando as medidas adotadas para o respeito, proteção e implementação dos direitos em questão, bem como as dificuldades encontradas e os resultados obtidos. A análise dos relatórios é efetivada pelo Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A realização progressiva dos DESCs não pode ser tida como mera promessa, para o que se impõe aos Estados-partes a promoção de um núcleo mínimo, cuja tendência, apontada nas recentes reuniões internacionais privilegia os direitos de subsistência (alimentação, moradia, cuidados médicos e educação), o que vem ao encontro da proposta de fomento ao microcrédito, dada a capacidade deste erradicar a pobreza e a exclusão social.

Por conseguinte, a implementação de uma política pública de fomento ao microcrédito não pode ensejar retrocessos, a exemplo da exclusão de benefícios assistenciais.

## 2.5 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

<sup>21</sup> Segundo Moehlecke (2002, p. 198-199), a expressão ação afirmativa “tem origem nos Estados Unidos, local que ainda hoje se constitui como importante referência no assunto. Nos anos 60, os norte-americanos viviam um momento de reivindicações democráticas internas, expressas principalmente no movimento pelos direitos civis, cuja bandeira central era a extensão de igualdade de oportunidades a todos. No período, começam a ser eliminadas as leis segregacionistas vigentes no país, e o movimento negro surge como uma das principais forças atuantes, com lideranças de projeção nacional, apoiado por liberais e progressistas brancos, unidos numa ampla defesa de direitos. É nesse contexto que se desenvolve a idéia de uma ação afirmativa, exigindo que o Estado, para além de garantir leis anti-segregacionistas, viesse também a assumir uma postura ativa para a melhoria das condições da população negra”. Muito embora o instituto tenha nascido nos EUA, logo se disseminou para outros países e continentes, recebendo a designação também de discriminação positiva e assumindo variadas formas, como ações voluntárias, ações de caráter voluntário, estratégia mista, programas governamentais ou privados, leis e orientações a partir de decisões judiciais ou agências de fomento e de regulação. O público-alvo abrange, sobretudo, minorias étnicas, raciais e mulheres. Contempla as áreas do mercado de trabalho, do sistema educacional, especialmente o ensino superior, e da representação política. O sistema de cotas, usual no Brasil, constitui ação afirmativa, amparada no estabelecimento de um determinado número ou percentual a ser ocupado em área específica por grupo(s) definido(s). A autora acima se vale da definição de ação afirmativa do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra no Brasil, para o qual ação afirmativa é uma medida que tem por objetivo “[...] eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros”.

O direito ao desenvolvimento insere-se no elenco dos direitos humanos e se associa diretamente à idéia de sustentabilidade<sup>22</sup> e ao intuito de se erradicar a pobreza. O microcrédito<sup>23</sup>, que se pretende fundamentar como direito humano, por sua vez, tem este intuito como objetivo central, daí a importância do presente tópico.

### 2.5.1 Evolução histórica do direito ao desenvolvimento

<sup>22</sup> Importante aqui a correta definição de sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento auto-sustentável. Ensina Bittencourt (2006, p. 151-152) que o conceito de sustentabilidade passou a ser utilizado com mais frequência, ganhando um sentido mais amplo a partir do conceito de responsabilidade social, assumindo, a partir daí, dimensões econômicas, sociais e ambientais, buscando embasar uma nova forma de desenvolvimento, sustentado sócio-ambientalmente.

Um passo adiante ao desenvolvimento sustentável é a idéia de desenvolvimento auto-sustentável, que consiste numa série de transformações que ocorrem em meio à sociedade de forma cadenciada, em que uma fase cria condições necessárias para a implementação da fase imediatamente posterior, viabilizando-se a auto-sustentabilidade, de forma que não é crível admitir-se o emprego do termo desenvolvimento sustentável em situações efêmeras, já que se trata de um processo de melhoria de todo o sistema social, que não depende apenas de fatores econômicos, mas também de outros aspectos relacionados à melhoria da qualidade de vida das pessoas.

<sup>23</sup> Cumpre por ora evidenciar - ainda que sem maiores aprofundamentos, já que o espaço para tanto é o último capítulo da presente - o conceito de microcrédito, a diferença entre os termos microcrédito e microfinanças, bem como registrar que a presente dissertação foca-se no microcrédito e não nas microfinanças.

Ensina Deangelo (2005a, p. 92) que “o termo ‘microcrédito’ designa indiscriminadamente atividades bastante distintas, causando confusão terminológicas. Não há uniformização quanto às garantias (com ou sem garantia real), finalidade (produção, serviço ou consumo), preço (taxas de juros subsidiadas ou não), público destinatário (excluídos do sistema financeiro ou não), etc”. Diz a autora (DEANGELO, 2005a, p. 92) ainda que “embora nem todas as formas de empréstimos populares sejam microcrédito, todas estão inseridas no contexto das microfinanças”. Releva aqui destacar que microcrédito é um dos serviços possíveis de serem prestados no contexto das microfinanças”, com ela, portanto, não se confundido, eis que pode abranger, além do microcrédito, “microdepósitos”, “microseguros” etc. Em vista da ausência de uma uniformização conceitual, Deangelo (2005a, p. 96), aproveitando algumas matizes legais e factuais, apresenta o seguinte conceito de microcrédito e microfinanças: microcrédito é “forma de empréstimo orientado, de pequeno porte, com metodologia própria, voltado para o desenvolvimento de atividade produtiva do setor formal e informal, visando gerar trabalho e renda”. Microfinanças, por sua vez, diz respeito aos “serviços financeiros, voltados para a população mais carente que podem ser prestados por instituições autorizadas pelo governo”.

Quanto à origem do microcrédito, registra-se que em 1846, no sul da Alemanha, foi criada, pelo pastor Raiffeisen, a *Associação do Pão*, que cedeu farinha de trigo aos camponeses endividados com agiotas para que eles, com a fabricação e comercialização do pão, pudessem aumentar sua renda. Registra-se também que em 1990, um jornalista da Assembleia Legislativa de Quebec criou as *Caisses Populaires* que, com a ajuda de 12 amigos, reuniu o montante inicial de 26 dólares canadenses para emprestar aos mais pobres. Atualmente, estão associados às *Caisses Populaires* cinco milhões de pessoas, em 1.329 mil agências. Tem-se, ainda, que nos Estados Unidos, em 1953, Walter Krump, presidente de uma metalúrgica de Chicago, criou os “fundos de ajuda” nos departamentos das fábricas, onde cada operário participante depositava mensalmente US\$ 1,00 destinado a atender aos associados necessitados. Posteriormente, os fundos de ajuda foram consolidados e transformados no que foi denominado Liga de Crédito. Após esta iniciativa, outras se sucederam, existindo, atualmente, a Federação das Ligas de Crédito, operadas nacionalmente e em outros países (DEANGELO, 2005a, p. 09-12).

O direito ao desenvolvimento, obedecendo ao caráter histórico dos direitos humanos, foi reconhecido internacionalmente após longo esforço da comunidade internacional, em especial junto à ONU.

O primeiro documento internacional que se preocupou com a melhoria do nível de vida da humanidade foi a Carta das Nações Unidas ou, como é popularmente conhecida, Carta de São Francisco (ONU, 1945)<sup>24</sup>, eis que conclamou a cooperação internacional para a promoção de mais altos níveis de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social.

Quem primeiramente fez referência ao direito ao desenvolvimento foi Keba M. Baye, em conferência inaugural no Instituto de Direitos Humanos de Estrasburgo, em 1971 (PÉRRONE-MOISÉS, 1999, p. 184).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948), em seu art. XXII, reforçou a iniciativa da Carta de São Francisco, ao declarar a indivisibilidade dos direitos humanos, para fomentar a concretização do primado da dignidade e do desenvolvimento da personalidade da pessoa.

Na década de 60, instituiu-se a 1ª. Década<sup>25</sup> das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1961-1970), com vistas à promoção do crescimento auto-sustentado das Nações. Valiosos foram os frutos deste Programa. O primeiro deles o Pacto Internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966b), que contribuiu com a introdução de dois conceitos importantes para a formatação do conceito de desenvolvimento, conforme advoga Perrone-Moisés (1999, p. 180):

[...] o direito à autodeterminação dos povos, direito que tem como consequência conceder aos povos a liberdade de determinação de seu estatuto político e de assegurar livremente o seu **desenvolvimento econômico, social e cultural, e o art. 11, que reconhece o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si**

<sup>24</sup> Disponível no sítio das Nações Unidas do Brasil: <[www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)>. Acesso em: 12 jul. 2007.

<sup>25</sup> Trata-se de nomenclatura própria ao âmbito da ONU e referenciada por Perrone-Moisés em sua obra: *Direitos humanos e desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas*. In: AMARAL JR., Alberto. **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Edusp, 1999.

**próprio e para sua família, incluindo-se a alimentação, vestimenta e moradia, assim como a melhoria contínua de suas condições de vida, e determina que os Estados Partes devem tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito.** (grifo nosso)

Ademais, em 1969, proclamou-se a Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento no Campo Social (ONU, 1969)<sup>26</sup>, que declarou, em seu artigo 11, que “[...] o progresso e o desenvolvimento social devem ter como metas a provisão de todos, em particular para as pessoas dos grupos de baixa renda e famílias grandes, de moradia adequada e serviços comunitários”.

A 2ª. Década da ONU para o Desenvolvimento (1971-1980), voltado ao intuito de se pôr fim à injustiça social, como diz Pérrone-Moisés (1999, p. 181), evidenciou o interesse no alargamento do conceito de desenvolvimento, para se aliar crescimento econômico ao desenvolvimento cultural e social e se institucionalizar o direito ao desenvolvimento como direito humano.

Em função disso, em 1972, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. Desta Conferência resultou a Declaração sobre o Ambiente Humano (ONU, 1972)<sup>27</sup>, a qual apresentou um conceito mais amplo de qualidade de vida, associado a princípios como liberdade, igualdade e justiça social.

Ato contínuo, em 1974, a Declaração Universal para a eliminação definitiva da fome e da subnutrição (ONU, 1974), declarou que cada pessoa tem o direito inalienável de ser libertado da fome e da subnutrição, a fim de se desenvolver plenamente e de conservar as suas faculdades físicas e mentais (TRINDADE, 2003, v. I, p. 298).

Durante a 3ª. Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1981-1990), no ano de 1986, é declarado formalmente o direito ao desenvolvimento pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986)<sup>28</sup>, que conceituou, delimitou e indicou os caminhos para realizá-lo, como será cotejado, com maior profundidade, no tópico seguinte.

Esta 3ª. Década experimentou amplo destaque diante da publicação do Relatório da 1ª Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtlandt – Nosso Futuro Comum (ONU, 1987)<sup>29</sup> -, que veio homenagear o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, conceituado como:

<sup>26</sup> Foi proclamada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas na sua resolução nº. 2.542 (XXIV), de 11 de dezembro de 1969.

<sup>27</sup> Disponível no sítio da Universidade Federal do Pará: <http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/DeclaraAmbienteHumano.pdf>. Acesso em: 21 set. 2007.

<sup>28</sup> Disponível no sítio do DHNET – Rede direitos humanos e cultura: [www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm). Acesso em: 22 set. 2007.

<sup>29</sup> Este Relatório, fruto da *World Commission on Environment and Development*, da ONU, contém 109 recomendações para viabilizar os princípios elaborados em Estocolmo. Disponível em: [www.babels.org/lexicons/IMG/xls/Sustainability6](http://www.babels.org/lexicons/IMG/xls/Sustainability6). Acesso em: 20 jan. 2007.

[...] um processo de mudança no qual a exploração, a direção de investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão todos em harmonia e ambos aumentam o potencial corrente e futuro para reunir necessidades e aspirações humanas.

Embora fora do contexto da ONU, insta ressaltar a Carta Africana de Direitos Humanos, de 1981 (CONFERÊNCIA DOS CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1981)<sup>30</sup>, por ter declarado, em seu art. 22, o direito de todos os povos ao desenvolvimento econômico, social e cultural.

Entre 1991 e 2000, no âmbito da 4ª. Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Declaração sobre a cooperação econômica internacional, adotada em 1990 (ONU, 1999), reflexo da atitude dos Estados-membros da ONU, ressaltou a necessidade de um clima econômico internacional favorável, de políticas nacionais apropriadas à relevância dos recursos humanos (PÉRRONE-MOISÉS, 1999, p. 181).

Em 1992, a Declaração Mundial sobre a Nutrição (ONU, 1992a) reconheceu o direito humano ao acesso a alimentos apropriados, sob o ponto de vista nutricional, e sem perigo (TRINDADE, 2003, v. I, p. 300).

Destacada por endossar a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, a Declaração e Programa de Ação de Viena (ONU, 1993a)<sup>31</sup>, fruto da II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, como ressalta Trindade (2003, v. I, p. 304-305), contribuiu enormemente para incorporar definitivamente o direito ao desenvolvimento ao vocabulário do Direito Internacional dos Direitos Humanos e declarou que a pobreza extrema e a exclusão social constituem “[...] uma violação da dignidade humana, pelo que se impõe sua eliminação como ‘alta prioridade para a comunidade internacional’”.

Ainda no contexto da 4ª. Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento, tem-se o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (ONU, 1994b)<sup>32</sup>, realizada no Cairo, em 1994. Merece destaque o Princípio 3º, o qual denota que a erradicação da pobreza impõe-se para a obtenção do desenvolvimento sustentável:

<sup>30</sup> Disponível no sítio do DHNET – Rede direitos humanos e cultura: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 14 out. 2007.

<sup>31</sup> Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores brasileiro (MRE): <<http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2007. 170 países aprovaram a Declaração e Programa de Ação de Viena, número expressivo em se considerando os que aprovaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos (48) e a Declaração de Teerã (84), em 1968.

<sup>32</sup> Disponível no sítio da Comissão Nacional da População e Desenvolvimento: [www.cnpd.gov.br/institucional/conferencia.htm](http://www.cnpd.gov.br/institucional/conferencia.htm). Acesso em: 23 set. 2007.

Se bem o desenvolvimento facilita o gozo de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não pode ser invocada para justificar a redução dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. O direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a atender equitativamente as necessidades da população, do desenvolvimento do meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Por conseguinte, em 1995, realiza-se, em Copenhague, a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social. Dela resultaram a Declaração e Programa de Ação de Copenhague (ONU, 1995a)<sup>33</sup>, os quais manifestaram os objetivos centrais de erradicar a pobreza, fortalecer a integração social e expandir o emprego, promovendo-se o pleno emprego e a capacitação da população, por meio da educação. Para concretizar tais objetivos, denotou-se a necessidade de se pôr a economia a serviço das necessidades humanas. Como assinala Trindade (2003, v. I, p. 314).

**A Declaração e Programa de Ação de Copenhague ampliou o conceito de pobreza de modo a 'incluir a falta de acesso a serviços básicos e amenidades, a falta de segurança e a exclusão de participação na vida da comunidade. Além disso, afiguram-se a discriminação e a desigualdade social como facetas significativas da pobreza: e a redução da pobreza é explicitamente ligada à redução das desigualdades. (grifo nosso)**

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing, em 1995, advertiu, em sua Plataforma de Ação (ONU, 1995b)<sup>34</sup>, que o fato de a pobreza atingir, sobretudo, as mulheres, demanda ações especiais no que tange ao papel da mulher na luta contra a pobreza. Teve por objetivo a mencionada Conferência eliminar os aspectos que impedem as mulheres de exercerem papel ativo na vida pública e privada, promover a repartição de poderes e responsabilidades entre homens e mulheres em todos os setores e fomentar políticas de desenvolvimento que contemplem a participação das mulheres (TRINDADE, 2003, v. I, p. 315).

A Agenda Habitat (ONU, 1996b)<sup>35</sup>, documento resultante da II Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos, a Habitat-II, realizada em Istambul, ressaltou a interdependência entre desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental, de modo a invocar uma vinculação entre as políticas econômicas e sociais. Ademais, declarou que toda pessoa tem direito a um padrão adequado de vida, incluindo

<sup>33</sup> Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores: <[www2.mre.gov.br/dts/dts.htm](http://www2.mre.gov.br/dts/dts.htm)>. Acesso em: 23 set. 2007.

<sup>34</sup> Disponível no sítio da Biblioteca Virtual da Universidade de São Paulo: [www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Mulher/texto/texto\\_12.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Mulher/texto/texto_12.html). Acesso em: 23 set. 2007.

<sup>35</sup> Disponível no sítio da *United Nations Human Settlement Programme*: <http://www.unhabitat.org/list.asp?typeid=25&catid=1>. Acesso em: 23 set. 2007.



alimentação adequada, vestuário, moradia, água e saneamento, e ao aprimoramento contínuo das condições de vida.

Enfim, todos os eventos, pactos, tratados, declarações e agendas acima cotejados foram essenciais para localizar o direito ao desenvolvimento como um direito humano e, sobretudo, para formatar o seu conceito, contribuindo para a consideração universal que se tem hoje. O progressivo amadurecimento do direito ao desenvolvimento permitiu o florescimento do discurso acerca do desenvolvimento sustentável e, por derradeiro, localizou a erradicação da pobreza, da fome e da exclusão social como imprescindíveis à sua concretização.

### **2.5.2 A concepção do direito ao desenvolvimento**

Antes de se perquirir sobre a concepção do direito humano ao desenvolvimento, faz-se imprescindível conhecer o que se entende por desenvolvimento.

Furtado (1994, p. 47), ao se manifestar sobre o desenvolvimento, pontuou:

Quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas potencialidades, e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou, produz-se o que chamamos desenvolvimento. [...] A ciência do desenvolvimento preocupa-se com dois processos de criatividade. O primeiro diz respeito à técnica, ao empenho do homem de dotar-se de instrumentos, de aumentar sua capacidade de ação. O segundo refere-se ao significado de sua atividade, aos valores com que o homem enriquece seu patrimônio existencial.

Perrone-Moisés (1999, p. 181-182) demonstra que o termo desenvolvimento é um conceito antigo, mas que assumiu novo significado no contexto internacional. Diz ela:

[...] antes entendido como puramente econômico, ganha hoje outras conotações, pressupondo uma aproximação integrada (econômica e social) e uma ação global. Com a Declaração da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre o direito ao desenvolvimento (41/128 de 4 de dezembro de 1986), positivaram-se todas as dimensões que o termo 'desenvolvimento' implica.

Sobre a antiga concepção puramente econômica do desenvolvimento, Perrone-Moisés (1999, p. 180) e Veiga (2005, p. 10-11) denunciam que equivocado foi o tratamento, nos idos da década de 60, de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, eis que desenvolvimento não implica apenas e tão somente opulência econômica.

A propósito, por esta razão foi que se desenvolveu o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, estruturado com base em critérios sociais, civis, políticos, culturais e econômicos<sup>36</sup>. A formulação do IDH foi resultado do Primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (ONU, 1990a). Optou-se pelo IDH, por entender serem os demais (Produto Nacional Bruto - PNB, por exemplo), incapazes de medir fidedignamente o desenvolvimento. Concluiu-se que o IDH satisfaz esta pretensão por considerar os fatores longevidade, conhecimentos e a renda, proporcionando uma visão mais real e global do progresso humano.<sup>37</sup>

Esta desvinculação do desenvolvimento ao crescimento econômico desencadeou-se em razão da constatação de que a industrialização e a conseqüente riqueza de alguns países não patrocinava ampliação do acesso das populações pobres à saúde, à educação, aos bens materiais e culturais.

Perrone-Moisés (1999, p. 82), em breve síntese, demonstra o que se entende por desenvolvimento no contexto do Direito Internacional tradicional:

No Direito Internacional tradicional trata-se de princípio reconhecido, segundo o qual os Estados, como membros da comunidade internacional, gozam do princípio do direito ao desenvolvimento, sem que haja interferência dos outros membros da comunidade internacional. Consistia nessa primeira acepção em um direito passivo. Hoje, dentro do desenvolvimento progressivo de uma nova ordem mundial e reafirmando o art. 1º, §3º, da Carta das Nações Unidas, a expressão “direito ao desenvolvimento” pressupõe também uma atividade. Nesse sentido, prevê-se a cooperação dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento, fundada no conceito de solidariedade e justiça econômica distributiva. O direito ao desenvolvimento, um dos direitos fundamentais do homem, como veremos adiante, apresenta igualmente dois aspectos: é um direito oponível contra terceiros e um direito de crédito.

Enquadrado na terceira geração de direitos humanos, a correlata aos direitos da solidariedade, ou como diz Galtung (1994, p. 170), dos possíveis direitos a adquirir, o direito

---

<sup>36</sup> Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, “[...] para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas e tão somente a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade de vida humana” (ONU, 2004. Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento: [www.pnud.org.br/rdh](http://www.pnud.org.br/rdh). Acesso em: 05 jan. 2007).

<sup>37</sup> Rapidamente, em decorrência mesmo da tendência globalizante do direito humano ao desenvolvimento, constatou-se que o IDH deveria considerar também aspectos ligados à liberdade humana e aos avanços culturais. Já em 1991, o Segundo Relatório sobre o Desenvolvimento Humano propôs o índice de liberdade política, contribuindo para completar a aferição do desenvolvimento, até porque, segundo o primeiro Relatório, o desenvolvimento foi concebido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas, visando uma vida longa e sadia, com acesso aos conhecimentos e aos recursos necessários a um padrão digno de vida. (ONU, 1990a). Disponível no sítio do *Human Development Report* em: <http://gd.tuwien.ac.at/soc/undp/90.htm>. Acesso em: 05 jul. 2007.

ao desenvolvimento é visto como fruto da realização da indivisibilidade, unidade, universalidade e complementaridade dos direitos humanos, sendo concebido, portanto, como consta dos considerandos da Declaração sobre o Desenvolvimento, um processo econômico, social, cultural e político, que objetiva o bem-estar de toda a humanidade, liderado pelo Estado, mas com a participação ativa daquela, como declarado pelos art. 6º, 2, e 9º, 1, da Declaração sobre o Desenvolvimento (ONU, 1986)<sup>38</sup>.

Embora a constante afirmação da indivisibilidade, unidade, universalidade e complementaridade dos direitos humanos, a realidade mundial clamou por mais uma declaração solene dessa condição, como se percebe dos considerandos da Declaração sob comento e do art. 6º, 3<sup>39</sup>.

O art. 1º. da Declaração sobre o Desenvolvimento (ONU, 1986) enfatiza que o desenvolvimento nada mais é do que o respeito, a proteção e a implementação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais<sup>40</sup>.

Verifica-se, pois, que central para o conceito de direito ao desenvolvimento é a concepção de que ele pretende realizar a indivisibilidade, a unidade, a universalidade e a complementaridade dos direitos humanos, visando, pois, o patrocínio da qualidade de vida globalmente considerada. Logo, quando se fala em concretização global dos direitos

<sup>38</sup> “Artigo 6º, 2. Todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes; **atenção igual e consideração urgente devem ser dadas à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.** (grifo nosso)  
Artigo 9º, 1. Todos os aspectos do direito ao desenvolvimento estabelecidos na presente Declaração são indivisíveis e interdependentes, e cada um deles deve ser considerado no contexto do todo”.

<sup>39</sup> Considerandos: “Preocupada com a existência de sérios obstáculos ao desenvolvimento, assim como à completa realização dos seres humanos e dos povos, constituídos, *inter alia*, pela **negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais**, e considerando que todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes, e que, para promover o desenvolvimento, devem ser dadas **atenção igual e consideração urgente à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais**, e que, por conseguinte, a **promoção, o respeito e o gozo de certos direitos humanos e liberdades fundamentais não podem justificar a negação de outros direitos humanos e liberdades fundamentais**”. (grifo nosso)  
“Artigo 6º, 3. Os Estados devem tomar providências para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes da falha na observância dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais”.

<sup>40</sup> “Artigo 1º, 1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do **desenvolvimento econômico, social, cultural e político**, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados”. (grifo nosso)  
“Artigo 1º, 2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a **plena realização do direito dos povos de autodeterminação** que inclui, sujeito às **disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos**, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais”. (grifo nosso)  
Interessante é notar a partir dessa passagem que a percepção então existente acerca do meio ambiente orientava-se apenas pelo domínio sobre os recursos naturais, inexistindo preocupação para com a preservação do meio ambiente, tal como fica evidenciado a partir da Rio 92, como se verá adiante.

humanos, não se pode conceber o direito humano ao desenvolvimento tão somente como crescimento econômico.

Trindade (1993, p. 281), a respeito, ressalta:

**O direito ao desenvolvimento teve o propósito de fortalecer, jamais restringir, os direitos pré-existentes.** Assim ocorre em razão da natureza complementar de todos os direitos humanos. **Todos os aspectos do direito ao desenvolvimento, por sua vez, são do mesmo modo interdependentes e não de ser levados em conta como um todo.** Assim, uma denegação do direito ao desenvolvimento há de acarretar conseqüências adversas para o exercício dos direitos civis e políticos assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais. **O reconhecimento e a cristalização do direito ao desenvolvimento só puderam ter ocorrido à luz da unidade de concepção e indivisibilidade dos direitos humanos. O fenômeno que hoje testemunhamos não é o de uma sucessão generacional imaginária (a infundada teoria das gerações de direitos), mas antes o da expansão e fortalecimento dos direitos humanos reconhecidos.** (grifo nosso)

O conceito de desenvolvimento, portanto, é global, busca a realização da pessoa, o que não passou despercebido pelo olhar crítico de Sen (2000, p. 17), como se percebe da passagem abaixo:

[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). De forma análoga, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir a liberdade humana, mas ela depende também de outras influências. Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo.

Prosseguindo na importante justificativa a respeito daquilo que denomina desenvolvimento como liberdade, Sen (2000, p. 17-18) arremata:

**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.** Apesar de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um

grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. **Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico.** Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade. (grifo nosso)

A erradicação da fome e da pobreza é tida como o principal óbice à efetivação do direito humano ao desenvolvimento. Trindade (1993, p. 179) reforça esta premissa, ao declarar que situações como crescimento do desemprego, da pobreza e da fome e a falta de acesso a serviços básicos de saúde e de educação negligenciam os direitos de cunho social, econômico e cultural, caracterizando violações aos direitos humanos, eis que incompatíveis com o direito ao desenvolvimento, todas estas partes de uma conjuntura que necessita ser erradicada.

Na passagem a seguir, Trindade (1999, p. 265-266) sintetiza o que se entende por desenvolvimento na atualidade e localiza a erradicação da pobreza como um dos desafios para se lograr o desenvolvimento:

O desenvolvimento passa a ser concebido como abrangendo a sustentabilidade ambiental, a justiça social e o fortalecimento das instituições democráticas (participação pública). Neste quadro, a posição central ocupada pela pessoa humana em todo processo ou estratégia de desenvolvimento é inquestionável. **A erradicação da pobreza permanece um desafio considerável: a educação e os conhecimentos – a capacitação das pessoas – revestem-se de importância capital para buscar e alcançar o desenvolvimento humano sustentável.** Com o atual agravamento do fenômeno trágico do empobrecimento de vastos setores da população, as atenções hão de se concentrar na situação dos amplos segmentos da população injustamente excluídos dos benefícios dos chamados “crescimento” e “modernização”. (grifo nosso)

Persistindo, a Declaração sobre o Desenvolvimento (ONU, 1986) destaca o papel central do Estado e subsidiária da pessoa (que é sujeito central também) na concretização do

desenvolvimento, como se ressaltam dos arts. 2º e 3º<sup>41</sup>, os quais também enfatizam a necessidade de cooperação entre os Estados para a obtenção do desenvolvimento.

A respeito do papel dos Estados, a Declaração sobre o Desenvolvimento (ONU, 1986) preconiza, em seu art. 8º, que os Estados devem tomar todas as medidas necessárias para a promoção do desenvolvimento, assegurando igualdade de oportunidade, acesso aos recursos básicos, à educação, aos serviços de saúde, à alimentação, à habitação e ao emprego.

Interessante notar a ressalva conferida pela Declaração sobre o Desenvolvimento (ONU, 1986) ao papel da mulher como agente ativo no processo de desenvolvimento: “medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais”.

Em abono, o art. 10, relativo às políticas públicas e à realização progressiva dos direitos, enfatiza que:

[...] os Estados deverão tomar medidas para assegurar o pleno exercício e fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, a níveis nacional e internacional. (grifo nosso)

A propósito das políticas públicas, no ano de 1992, foi publicado mais um Relatório sobre o Desenvolvimento Humano (ONU, 1992)<sup>42</sup>. Este teve o condão de conclamar a comunidade internacional “[...] a **um novo ‘pacto internacional’ sobre desenvolvimento humano que situasse as pessoas no centro das políticas nacionais** e da cooperação internacional para o desenvolvimento” (TRINDADE, 1993, p. 285). (grifo nosso)

<sup>41</sup>

Artigo 2. 1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento. 2. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano, e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento. 3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

Artigo 3. 1. Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento. 2. A realização do direito ao desenvolvimento requer pleno respeito aos princípios do direito internacional relativos às relações amistosas e cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas. 3. Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos.

<sup>42</sup>

Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://www.undp.org/spanish/>. Acesso em: 12 jul. 2007.

Este novo conceito desencadeou implicações diretas para a proteção ambiental e para a erradicação da pobreza, ao evidenciar que a pobreza ameaça o meio-ambiente e a sustentabilidade da vida humana e que a maioria dos pobres vive nas áreas mais vulneráveis do ponto de vista ecológico, ou seja, 80% na América Latina, 60% na Ásia e 50% na África (TRINDADE, 1993, p. 285).

A Conferência de Viena desempenhou importante papel, ao possibilitar a obtenção de um consenso universal, voltado ao reconhecimento do direito ao desenvolvimento como um direito universal, inalienável, e parte integrante dos direitos humanos (ALVES, 1994, p. 29).

A Decisão 48/141, de 20/12/93, da Assembléia Geral da ONU, resultante da supra citada Conferência, declara que: “[...] o direito ao desenvolvimento é um direito universal e inalienável que é uma parte fundamental dos direitos da pessoa humana”.

A Declaração de Viena (ONU, 1993a) consignou, em seu art. 2º, que “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento” e que “a falta de desenvolvimento não pode ser invocada para justificar limitações aos (outros) direitos humanos reconhecidos internacionalmente”, tornando intolerável a omissão no combate à pobreza, à fome e à exclusão social.

Também é de relevo a afirmação da referida Declaração, segundo a qual democracia, desenvolvimento e direitos humanos são interdependentes (art. 8º).

Nesse contexto, no Programa de Ação de Viena (ONU, 1993a) foi preconizada a criação de um programa abrangente, por parte da ONU, para auxiliar os Estados na implementação de projetos nacionais com impacto direto na observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito. Por essa razão, a propósito, o apoio da ONU às iniciativas correlatas à promoção do microcrédito, a partir de 1997.

O direito ao desenvolvimento não envolve apenas caracteres de ordem econômica, contemplando não só a melhoria de aspectos econômicos, mas também, e em sintonia e equilíbrio, sociais, culturais, ambientais, civis, políticos. Enfim, tem-se o direito ao desenvolvimento, além de tudo, como síntese dos direitos humanos.

## 2.6 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O ano de 1987, durante a 3ª. Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1981-1990), marca os esforços voltados a uma nova consciência mundial, porque contempla a publicação do Relatório desenvolvido sob a coordenação da 1ª. Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland – Nosso Futuro Comum -, homenageando o Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

O discurso em torno do desenvolvimento sustentável foi reforçado e internacionalizado a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUCED, realizada no Rio de Janeiro, popularmente conhecida como Rio-92. Este evento teve o condão de tornar global o consenso em torno da necessidade de se proteger e defender o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações, e de reforçar a indivisibilidade, unidade, universalidade e complementaridade dos direitos humanos.

Diante da conjuntura mundial, marcada por um processo de crescente degradação do meio ambiente, a Rio 92 procurou aclarar o que a Humanidade entende por desenvolvimento sustentável, sobretudo tornando evidente a necessidade de atenção para com o meio ambiente. Afinal, desenvolvimento extrapola o mero crescimento econômico, tendo por objetivo a realização da pessoa em sua integralidade, de modo a propugnar o aperfeiçoamento de condições sociais, econômicas, culturais, ambientais, civis e políticas.

O desenvolvimento sustentável, mais do que isso, confere especial tônica ao meio ambiente, visto que o desenvolvimento deve se dar em consonância com a proteção e defesa deste, para não obstar a qualidade de vida das futuras gerações.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1992 (ONU, 1992) desencadeou implicações diretas para a proteção ambiental, ao vislumbrar uma conexão entre pobreza e sustentabilidade ambiental. Trindade (2003, v. III, p. 285) sobre ele se manifesta nos seguintes termos:

O novo conceito de desenvolvimento humano tem implicações diretas para a proteção ambiental: como o Relatório de 1992 do PNUD corretamente advertiu, **a pobreza é uma das piores ameaças ao meio ambiente e à sustentabilidade da própria vida humana. Não é por mera coincidência que a maioria dos pobres vive nas “áreas mais vulneráveis do ponto de vista ecológico”: 80% dos pobres na América Latina, 60% dos pobres na Ásia e 50% dos pobres na África vivem em “terras marginais” caracterizadas por uma “baixa produtividade” e uma “alta susceptibilidade” à degradação ambiental.**

O desenvolvimento sustentável implica um novo conceito a abarcar não só o crescimento econômico, mas também o provimento de justiça e oportunidades para



todos, tendo em mente a proteção da vida humana e opções humanas assim como a proteção ambiental, de modo a promover o desenvolvimento humano. (grifo nosso)

Em que pese os esforços em prol da formação de uma cultura de proteção e defesa do meio ambiente e de promoção de um desenvolvimento sustentável já terem sido tentados anteriormente, foi na Rio-92 que esse compromisso foi oficializado e incorporou força, em razão da existência de um clima de cooperação entre os 175 países nela reunidos.

Nesta Conferência foram adotados cinco documentos, os quais revelam a concretude dos compromissos assumidos pelos países participantes, quais sejam: a Convenção sobre Mudança do Clima (ONU, 1992b), a Convenção sobre Biodiversidade (ONU, 1992c), a Declaração sobre Florestas (ONU, 1992d), a Declaração do Rio (ONU, 1992e) e a Agenda 21 (ONU, 1992f)<sup>43</sup>.

A Rio 92 procurou harmonizar o esforço do desenvolvimento industrial e econômico com a preservação dos sistemas ecológicos. O objetivo foi pregar a diminuição da degradação do meio ambiente para as próximas gerações, de forma a se promover um desenvolvimento sustentável mais apropriado para a preservação da biodiversidade, evidenciando-se, com isso, que o crescimento econômico refere-se ao crescimento da produção e da renda, enquanto o desenvolvimento à elevação do nível de vida da população, tornando patente a distinção entre crescimento e desenvolvimento, a partir do momento em que aquele tem natureza quantitativa e este qualitativa.

A Declaração do Rio (ONU, 1992e)<sup>44</sup> situa o ser humano como centro do desenvolvimento, clama a atenção aos grupos vulneráveis, isto é, pobres urbanos e rurais, estabelece uma relação entre pobreza e degradação ambiental, prima pela satisfação das necessidades humanas básicas e denuncia que o padrão de consumo e de produção agrava a pobreza e os desequilíbrios econômico-sociais e, além de tudo, busca estabelecer uma

---

<sup>43</sup> Disponíveis no sítio do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/>. Acesso em: 23 set. 2007.

<sup>44</sup> A Declaração do Rio compõe-se de 27 princípios e a Agenda 21 contém recomendações destinadas a orientar a formulação e execução de políticas públicas com vistas ao desenvolvimento sustentável. Dentre os Princípios da Declaração do Rio, destacam-se: Princípio 1 – seres humanos no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável; vida sadia e produtiva em harmonia com a natureza; Princípio 3 – direito ao desenvolvimento exercido de modo a possibilitar que se satisfaçam equitativamente as necessidades das gerações presentes e futuras; **Princípio 5 – erradicação da pobreza – requisito indispensável do desenvolvimento sustentável e da melhora dos padrões de vida e tarefa essencial de todos os Estados e todo o povo**; Princípio 10 – importância do direito à informação, direito de participação e direito a recursos internos eficazes. (grifo nosso)

estratégia para a erradicação da pobreza focada nos recursos, na produção, nas questões demográficas, nos direitos da mulher, na saúde e na educação.

Logo, nasce um novo conceito de desenvolvimento, que tem por missão desenvolver e reduzir a dívida social de modo simultâneo, conforme enunciado no Relatório da ONU sobre o Desenvolvimento Humano, elaborado em 1994 (ONU, 1994a)<sup>45</sup>, já que “[...] toda a dívida social cujo adimplemento é adiado, seja ela de que natureza for, prejudica a sustentabilidade do processo de desenvolvimento” (COMPARATO, 1999a, p. 326).

Donnelly (1998, p. 22-23) é da opinião de que o desenvolvimento sustentável foi somente uma resposta condizente ao enfoque do direito ao desenvolvimento apenas na teoria do crescimento. Para ela, as publicações do PNUD adotaram uma concepção de desenvolvimento com uma justiça social mais ampla e orientada para a equidade.

Com efeito, o Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano de 1994 (ONU, 1994a), no dizer de Trindade (2003, v. III, p. 289):

[...] concentrou-se nas novas dimensões da segurança humana como uma preocupação universal: o conceito de segurança não mais se volta ao território dos Estados-nação, mas antes à população, a suas legítimas preocupações em suas vidas diárias (e.g., a proteção contra as ameaças da fome, das enfermidades, do desemprego, do crime, dos conflitos sociais, da repressão política, dos riscos ambientais). [...] **O Relatório de 1994, elaborado em conexão com os preparativos da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (de 1995) em Copenhague, deu outro passo à frente: ao cultivar o conceito de desenvolvimento humano sustentável, ponderou que o paradigma deste último valoriza a vida humana por si mesma, ao invés de erroneamente encarar os seres humanos meramente como meios de produzir bens materiais. A qualidade de vida é um fim em si mesmo, que toma em conta todos os direitos humanos (econômicos, sociais e culturais, assim como civis e políticos).** (grifo nosso)

Em abono, Sachs (1997, p. 139) propõe uma reconceitualização do desenvolvimento, advogando que esta poderá consistir em considerá-lo em termos de universalizar a apropriação efetiva de todos os direitos humanos, o que pode permitir escapar do estreito economicismo e, ao mesmo tempo, oferecer um arcabouço para a avaliação do progresso (ou regressão), obtido no árduo caminho do mau desenvolvimento ao desenvolvimento.

No intuito de sintetizar o conceito de desenvolvimento sustentável, Sachs (1997, p. 139) ensina que o mesmo ampara-se em cinco pilares: a) social, identificando que o processo deve prestar-se a reduzir as diferenças sociais; b) econômico, visando uma melhor gestão dos recursos financeiros, incluindo-se o fluxo regular de investimento público e privado; c)

<sup>45</sup> Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://www.undp.org/spanish>. Acesso em: 12 set. 2007.

ecológico, compreendendo o uso dos potenciais inerentes aos variados ecossistemas, compatíveis com sua mínima deterioração; d) espacial, que deve evitar a excessiva concentração geográfica de populações, de atividade e de poder; e) cultural, tendo em vista que o conceito de eco-desenvolvimento deve respeitar as especificidades de cada local, no que tange ao ecossistema e à cultura.

Conclui-se que o direito ao desenvolvimento é um direito humano e que sua leitura contemporânea não se satisfaz, ante ao caráter unitário, indivisível e inter-relacionado dos direitos humanos, apenas e tão somente a partir de questões econômicas, compreendendo o conjunto de fatores importantes à realização da dignidade da pessoa, entre eles sociais, civis, econômicos, culturais e ambientais.

O desenvolvimento sustentável, leitura contemporânea do direito humano ao desenvolvimento, por sua vez, ressalta a necessidade de se compatibilizar o crescimento econômico com a realização integral da pessoa, proporcionando-lhe qualidade de vida, o que demanda especial atenção à realização de todos os aspectos que iluminam os direitos humanos, civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, em especial para se possibilitar condições de segurança para o desenvolvimento das futuras gerações, o que inclui, em especial, a proteção e defesa do meio ambiente.

### 3 DIREITO AO CRÉDITO COMO DIREITO HUMANO

O exitoso projeto de Muhammad Yunus, denominado Banco Grameen, iniciado na Aldeia de Jobra, Bangladesh, em 1976, permite dimensionar a relação entre direitos humanos e o microcrédito, razão pela qual, a propósito, o presente capítulo inicia abordando esta experiência.

Este projeto permitiu à população de Bangladesh e depois à de inúmeras localidades do mundo melhorarem não apenas suas condições econômicas, mas também sociais, culturais, ambientais, civis e políticas, colaborando para a concretização do primado da dignidade da pessoa, não só como reflexo da melhoria das condições econômicas, do aumento de renda, mas também por orientação do modelo de microcrédito, voltado ao empoderamento<sup>46</sup> do

<sup>46</sup> Na língua portuguesa, o termo empoderamento constitui-se um neologismo. Na língua inglesa, utiliza-se também como neologismo (*buzz words*), em correspondência, o termo *empowerment*; na alemã *die stärkung*, na espanhola *potenciación*; na francesa *empowerment*, na italiana *empowerment*.

O termo *empowerment*, ensina Pinto (1998, p. 247), tem sido uma das mais requisitadas "*buzz words*" no campo das Ciências Sociais e a referência ao mesmo em artigos e trabalhos acadêmicos tem aumentado em várias publicações de âmbito internacional ligadas ao serviço social e à política social.

A referida autora define *empowerment* "como um processo de reconhecimento, criação e utilização de recursos e de instrumentos pelos indivíduos, grupos e comunidades, em si mesmos e no meio envolvente, que se traduz num acréscimo de poder - psicológico, sócio-cultural, político e económico - que permite a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania. O caminho histórico que alimentou este conceito tem sido um caminho que visa a libertação dos indivíduos relativamente a estruturas, conjunturas e práticas culturais e sociais que se revelam injustas, opressivas e discriminadoras, através de um processo de reflexão sobre a realidade da vida humana. Devido a uma certa imaturidade teórica e metodológica, não existe ainda nenhum conjunto de princípios estabelecidos e institucionalizados como sendo os princípios de uma correcta prática deste estilo de intervenção. Contudo, procuramos avançar neste artigo algumas orientações essenciais para este tipo de intervenção" (Pinto, 1998, p. 247).

No olhar de Donnelly (1998, p. 23-24), o "empoderamento" transmite a idéia de que "a expansão das capacidades e escolhas de homens e mulheres aumenta sua habilidade para aquelas escolhas livres da fome e privação. Também aumenta sua oportunidade para participarem, ou endossar, tomadas de decisão que afetam suas vidas". Ademais, representa um dos cinco aspectos do desenvolvimento humano sustentável que afeta as vidas dos pobres e vulneráveis. Os demais dizem respeito à "Cooperação", conotando um sentimento de "pertencer", importante à realização pessoal, bem-estar e um sentido de propósito e significado, eis que o desenvolvimento humano preocupa-se com as formas nas quais as pessoas trabalham juntas e interagem; a "Equidade", significando "a expansão das capacidades e oportunidades; significa mais do que renda – também significa equidade, tal como um sistema educacional ao qual todos deveriam ter acesso"; a "Sustentabilidade", pelo que "as necessidades desta geração precisam ser satisfeitas sem comprometer o direito das gerações futuras de serem livres da pobreza e privação e de exercerem suas capacidades básicas" e a "Segurança", pela qual "as pessoas precisam ser livres de ameaças, tais como doença ou repressão e de rupturas nocivas repentinas em suas vidas".

Para Bessa (2006, p. 236) *empowerment* corresponde a cidadania ativa, conjuntura "em que o indivíduo se reconhece como sujeito de direitos que pode modificar uma realidade, como parte de uma coletividade com que se solidariza e com a qual, agindo de forma orquestrada, amplia suas possibilidades de influência".

No Dicionário Direitos Humanos – Projeto Unicef (Disponível em: [www.dhnet.org.br/interagir/dicionario/verdicionario.php?id=1&c=U](http://www.dhnet.org.br/interagir/dicionario/verdicionario.php?id=1&c=U). Acesso em: 15 set. 2007), empoderamento diz respeito a: "tradução da palavra inglesa "empowerment", significa a criação ou a socialização do poder entre os cidadãos e o reforço da cidadania. O processo de empoderamento inclui a

indivíduo, isto é, à capacitação do mesmo para assumir o controle de sua vida e de seu destino e de tomar consciência de sua habilidade e competência autônoma para produzir, criar e gerir.

Tal orientação coaduna-se perfeitamente aos atributos básicos do desenvolvimento, ressaltados por Sachs (2002, p. 20):

[...] desenvolvimento deve ter três atributos básicos: desenvolvimento das pessoas, aumentando suas oportunidades, capacidades, potencialidades e direitos de escolha; desenvolvimento para as pessoas, garantindo que seus resultados sejam apropriados equitativamente pela população; e **desenvolvimento pelas pessoas, empoderando-as, isto é, alargando a parcela de poder dos indivíduos e comunidades humanas durante sua participação ativa na definição do processo de desenvolvimento do qual são sujeitos e beneficiários.** (grifo nosso)

Tem-se notado que o direito ao desenvolvimento, desde sua explícita declaração, em 1986, tem carecido de instrumentais voltados à sua promoção. Em tempos de busca do clamado “desenvolvimento sustentável”, muito se fala em instrumentos destinados à proteção, à defesa e à promoção do meio ambiente, todavia muito pouco a respeito da erradicação da pobreza, circunstância que, como demonstrado no Capítulo 2, ameaça também o meio-ambiente e a sustentabilidade da vida humana.

Erradicação da pobreza é o que se deve buscar e a nenhum ser humano é permitido estranhar a expressão, por considerá-la radical, eis que a pobreza não se coaduna com a dignidade com que deve ser tratado o ser humano.

Compartilha-se da idéia manifestada por Yunus *et al* (2006, p. 33), consoante a qual a concepção do desenvolvimento precisa ser redefinida, pois desenvolvimento deve significar uma mudança positiva no *status* econômico dos 50% (cinquenta por cento) da população que vive em condições de vida inferior. Se não ajudar a melhorar a condição econômica dessa faixa da população, então não se trata de ajuda para o desenvolvimento. Em outras palavras, é

---

conscientização e a participação com relação a dimensões da vida social, antes desconhecidas ou negadas a determinado grupo ou a um conjunto de uma sociedade. Neste sentido, empoderamento significa a conquista da condição e da capacidade de participação, inclusão social e exercício da cidadania”.

preciso julgar e medir o desenvolvimento econômico pela renda real *per capita*<sup>47</sup> das populações.

Essa busca pela erradicação da pobreza é a bandeira que deve iluminar o direito humano ao crédito e os debates acerca de sua efetivação.

### 3.1 MUHAMMAD YUNUS E O BANCO GRAMEEN

Firme no propósito de tornar a pobreza algo visualizável apenas nos museus<sup>48</sup>, Yunus iniciou, em 1976, uma saga voltada a oportunizar crédito às pessoas enquadradas na mais drásticas situações de pobreza em Bangladesh, em especial na Aldeia de Jobra, para, por conseguinte, livrá-las das condições subumanas e, em especial, da quase escravidão a que estavam submetidas, por obra de agiotas.

Em 1976, quando catedrático do Programa de Economia Rural da Universidade de Chittagong, Yunus, insatisfeito pelo fato de a Economia manter-se distante dos problemas da vida real, em especial da pobreza que assolava o mundo<sup>49</sup>, emprestou 27 (vinte e sete) dólares de seu próprio bolso para 42 (quarenta e duas) mulheres da aldeia de Jobra, próxima à

---

<sup>47</sup> Renda real “é o conjunto de bens e serviços que a renda monetária pode comprar. Para um indivíduo, corresponde tanto ao dinheiro quanto aos bens que ele recebe em determinado período de tempo. É determinada não apenas pelo montante de dinheiro à disposição de um indivíduo, mas pelos preços dos bens que ele deseja adquirir” (SANDRONI, 2004, p. 525). A renda *per capita*, literalmente ‘renda por cabeça’, “é indicador utilizado para medir o grau de desenvolvimento de um país, obtido a partir da divisão da renda total pela população. Este índice, embora útil, oferece algumas desvantagens, pois, tratando-se de uma média, esconde as disparidades na distribuição da renda. Assim, um país pode ter uma renda *per capita* elevada, mas uma distribuição muito desigual dessa renda. Ou, ao contrário, pode ter uma renda *per capita* baixa, mas uma renda bem distribuída, não registrando grandes disparidades entre ricos e pobres”. (SANDRONI, 2004, p. 524).

Assim, a renda real é função das atividades produtivas e traduz, portanto, o valor dos bens e serviços produzidos em determinado período. Renda real *per capita*, por sua vez, representa a renda real dividida por sua população. Disponível em: [www2.interlegis.gov.br/interlegis/processo\\_legislativo/20050124115411/20050126144017/view?page=histr\\_i56.htm](http://www2.interlegis.gov.br/interlegis/processo_legislativo/20050124115411/20050126144017/view?page=histr_i56.htm). Acesso em: 20 set. 2007.

<sup>48</sup> “A pobreza não pertence à sociedade humana civilizada. Seu lugar é mesmo o museu. É lá que ela deve ficar. Quando os colegas forem visitar os museus da pobreza, ficarão horrorizados ao ver a miséria e a indignidade dos seres humanos e culparão seus ancestrais por tolerarem essa condição desumana e por terem permitido que ela perdurasse em escala tão maciça até o início do século XXI”. (YUNUS *et al*, 2006, p. 281).

<sup>49</sup> “Assim, onde estava a teoria econômica que dava conta de sua vida real? Como continuar a contar histórias de faz-de-conta a meus alunos em nome da economia?” [...] “Ao tentar oferecer aos estudantes uma espécie de visão panorâmica, as universidades tradicionais haviam criado uma enorme distância entre os alunos e a realidade da vida” (YUNUS *et al*, 2006, p. 14 e 15). Ademais: “Uma universidade não deve ser uma torre de marfim onde intelectuais se deixam entusiasmar com o conhecimento sem partilhá-lo com o mundo que os cerca” (YUNUS *et al*, 2006, p. 85).

Universidade. O intuito do professor foi permitir a estas mulheres a aquisição de matéria-prima para confeccionarem seus artesanatos, de modo a livrá-las das garras de agiotas que as mantinham em regime de trabalho análogo à escravidão.<sup>50</sup>

Para a surpresa de Yunus (YUNUS *et al*, 2006, p. 23-25), todos esses empréstimos foram pagos pontualmente, conferindo-lhe a idéia de que esse processo talvez pudesse ser multiplicado indefinidamente, como meio para proporcionar, através do empreendedorismo de cada indivíduo, a libertação da pobreza e de todos os males que ela patrocina.

De 1976 a 1979, Yunus (YUNUS *et al*, 2006, p. 115-164) expandiu esse tipo de operação em Jobra e nos vilarejos vizinhos. Em 1979, o projeto obteve o apoio do Banco Central de Bangladesh, bem como dos bancos comerciais que foram nacionalizados, estendendo-se para o distrito de Tangail, no norte de Dhaka, capital de Bangladesh. Com a obtenção de sucesso também em Tangail, o projeto foi ampliado para vários outros distritos no país.

Em outubro de 1983, o projeto de Yunus deu origem ao Banco Grameen<sup>51,52</sup>.

Este exitoso projeto permitiu à população de Bangladesh e depois à de inúmeras localidades do mundo melhorar não apenas suas condições econômicas, mas também sociais, culturais, ambientais, civis e políticas, e isto não só como reflexo da melhoria das condições econômicas oportunizada pelo crédito, mas igualmente em decorrência da filosofia do modelo de microcrédito operacionalizado pelo Grameen.

O funcionamento atual do Banco Grameen obedece às seguintes regras: a) empréstimos por um ano; b) prestações semanais de um montante fixo; c) pagamento uma semana depois do recebimento do dinheiro; d) taxa anual de juros de 20% (vinte por cento); e) a cada semana pagam-se 2% (dois por cento) da soma emprestada, durante 50 (cinquenta)

<sup>50</sup> “A complicação toda era apenas essa. Ela não tinha o dinheiro necessário e estava presa nesse círculo vicioso: tomar emprestado do intermediário para lhe vender em seguida o produto de seu trabalho. Impossível sair dessa relação de dependência. Vistas desse ângulo, as coisas pareciam relativamente simples. Tudo o que eu devia fazer era lhe emprestar 5 takas. [...] Sufia não sairia desse estado de semi-escravidão enquanto não encontrasse os 5 takas para se libertar. Sua salvação chegaria pelo crédito. Com o crédito ela poderia vender sem constrangimento seus produtos no mercado, obtendo uma melhor margem entre o custo dos materiais e o preço de venda” (YUNUS *et al*, 2006, p. 22 e 23).

<sup>51</sup> “No dia 2 de outubro de 1983 o projeto do banco Grameen se converteu finalmente no banco Grameen. [...] O dia estava muito bonito, ensolarado. Abri a cerimônia recitando trechos do Alcorão, como manda a tradição nessas circunstâncias. Os discursos das financiadas foram apaixonantes. Para todos nós, depois de longos anos de esforços, era como se um sonho estivesse se transformando em realidade. Eu olhava todas aquelas mulheres sentadas, envergando sáris vermelhos, verdes, ocres e rosa – um mar de sáris -, centenas de mulheres descalças, algumas das quais tinham vindo de muito longe para participar da festa. A presença delas, mais que os discursos, era a melhor prova da vitalidade do banco. Sua vontade, sua determinação de sair da miséria, não deixava a menor dúvida. Era um lindo espetáculo, forte em todos os sentidos” (YUNUS *et al*, 2006, p. 214-215).

<sup>52</sup> “*Grameen* vem da palavra *gram*, que quer dizer ‘aldeia’. Assim, o adjetivo *grameen* pode ser traduzido por ‘rural’ ou ‘da aldeia’. Na proposta, dei um nome à minha nova agência: Agência Experimental Grameen” (YUNUS *et al*, 2006, p. 161).

semanas; f) os juros representam a soma de 2 (duas) takas (moeda de Bangladesh) por semana para um empréstimo de 1.000 (hum mil) takas (YUNUS *et al*, 2006, p. 141).

No ano de 2006, Muhammad Yunus e o Banco Grameen ganharam o Prêmio Nobel da Paz<sup>53</sup>.

Hoje, o Banco Grameen conta com 2.185 agências e, desde sua fundação, emprestou o equivalente a 5,72 bilhões de dólares para 6,61 milhões de mutuários, 97% dos quais são mulheres. Atende a 71.371 vilarejos e possui um quadro de 18.795 funcionários remunerados. Sua taxa de inadimplência é baixíssima, de fazer inveja aos mais bem administrados bancos comerciais do mundo: apenas 1,15%, o que significa que o Banco Grameen recebe de volta 98,85% dos empréstimos que concede.

Atualmente, mais de duas (2) dúzias de entidades trabalham juntamente com o banco, dentre as quais se destaca a Fundação Grameen, sediada em Washington, cujo lema é *Empowering people. Changing lives. Innovating for the world's poor*<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> O Prêmio Nobel 2006 foi para Muhammad Yunus e o *Grameen Bank*. O Comitê Nobel norueguês decidiu dar o prêmio de 2006 a Muhammad Yunus e ao *Grameen Bank*. Em seu pronunciamento, o Comitê Nobel afirma que “o Prêmio Nobel 2006 será dividido em duas partes iguais entre Muhammad Yunus e o *Grameen Bank* por seus esforços para criar, do zero, desenvolvimento econômico e social. A paz duradoura não pode ser alcançada sem que grandes grupos populacionais encontrem formas de sair da miséria. Microcrédito é uma delas. Criar desenvolvimento também significa um avanço na democracia e nos direitos humanos”. O Primeiro Ministro norueguês Jens Stoltenberg parabenizou os ganhadores do Prêmio Nobel da Paz 2006, Muhammad Yunus e o *Grameen Bank* de Bangladesh. “Por 30 anos eles garantiram empréstimos aos pobres, em particular às mulheres, tornando possível a abertura de novas empresas como forma de sair da miséria por meio de seu próprio trabalho”, disse o Primeiro Ministro. “Estou muito contente que o Comitê Nobel norueguês tenha prestado esta homenagem ao Professor Muhammad Yunus e ao *Grameen Bank*”, disse o Ministro das Relações Exteriores da Noruega, Jonas Gahr Støre. “Eles providenciaram uma ajuda concreta e fora do comum que permitiu que milhões de pessoas saíssem da miséria. O *Grameen Bank* é um dos exemplos mais importantes de sucesso em auxílio ao desenvolvimento. Ele criou um modelo de microcrédito que está sendo copiado em todo o mundo”. “Esta é uma contribuição imensamente criativa para o debate sobre o desenvolvimento. É obvio que melhorar as condições de vida das pessoas é um fator importante para a criação da paz. Estou muito feliz, portanto, que o Comitê Nobel esteja direcionando o foco a este assunto. Nosso Governo dá prioridade ao Microcrédito – e irá dar mais ainda no futuro”, disse o Ministro do Desenvolvimento Internacional da Noruega, Erik Solheim. O *Grameen Bank* é representado por todo o Bangladesh, e 97% do total de 6 milhões de pessoas que pegam empréstimos é de mulheres. O modelo de microcrédito do banco é baseado no respeito e na confiança que as mulheres pobres podem alcançar, e em sua habilidade de criar um futuro melhor para elas mesmas quando lhes é dada esta oportunidade. Este é um conceito inovador em muitos lugares. A Noruega providenciou 400 milhões de coroas norueguesas para o *Grameen Bank* em um período de mais de dez anos. Foi um dos primeiros países a acreditar no conceito, e prover fundos até que o banco tivesse a capacidade de se manter sozinho. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA NORUEGA. **O Prêmio Nobel 2006 foi para Muhammad Yunus e o Grameen Bank.** Disponível em: <http://www.noruega.org.br/policy/Nobel+Peace+Prize/nobel.htm>. Acesso em: 28 set. 2007.

<sup>54</sup> Capacitando pessoas. Mudando vidas. Inovações para os pobres do mundo. Tradução livre feita pela autora do lema da Fundação Grameen, com sítio em: <http://www.grameenfoundation.org/?gclid=COHTk6775I4CFQHgPAodt28VPO>. Acesso em: 28 set. 2007.



Dentre os objetivos do Banco Grameen, destacam-se: a) prover serviços bancários aos pobres, homens e mulheres, em especial às mulheres; b) eliminar a exploração dos pobres, tradicionalmente feita pelos agiotas; c) criar novas oportunidades de auto-emprego para a vasta população desempregada na Bangladesh rural, reforçando as habilidades para desempenho de atividades autônomas; d) trazer a população carente, especialmente as mulheres mais pobres, para o seio de um sistema orgânico que elas possam compreender e administrar sozinhas; e) reverter o antigo círculo vicioso de baixa renda, baixa poupança e baixo investimento, injetando crédito para torná-lo um círculo virtuoso de investimento, maior renda, maior poupança (YUNUS *et al*, 2006).

O trabalho de Muhammad Yunus contribuiu para aproximar a Economia à vida real, através da introdução e implementação de um modelo de microcrédito hábil a promover a redução e até mesmo a erradicação da pobreza<sup>55</sup>. Antes de 1976, a propósito, o conceito de microcrédito nunca tivera sido pensado. Seu nascimento e as benesses por ele proporcionadas à Humanidade devem-se a Muhammad Yunus e às pessoas que o auxiliaram.

O conhecimento acerca da experiência promovida por Muhammad Yunus demonstra que ele, por intermédio do Banco Grameen, concretizou o desenvolvimento como liberdade, preconizado por Sen, Prêmio Nobel da Paz, tornando as próprias pessoas agentes ativos de mudanças, e não meros receptores passivos de assistencialismo. Sen, a propósito, escreve (2000, p. 11):

A expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento.

Tal declaração vem no sentido de corroborar o entendimento de que contemporaneamente os direitos humanos devem ser protegidos de modo integral, uno e indivisível e, além disso, que o direito ao desenvolvimento (sustentável) deve ser instrumentalizado, isto é, deve ser servido de meios que permitam concretizá-lo; não sendo assim, o direito ao desenvolvimento (sustentável) continuará a ser apenas um discurso.

Nesta conjectura, torna-se importante aprofundar o estudo do microcrédito como instrumento capaz de promover o direito ao desenvolvimento (sustentável), como uma forma

---

<sup>55</sup> A meta até 2005 era possibilitar o acesso do microcrédito a 100 milhões de pessoas mais pobres, conforme declarado na Conferência do Microcrédito, realizada em 1997 (YUNUS *et al*, 2006, p. 26). Hoje, calcula-se que já existem mais de 300 milhões de pessoas beneficiadas com o microcrédito. A moeda social, junto com outras formas de economia solidária, está criando um sistema econômico paralelo ao hegemônico (FERREIRO, 2007).

de avançar na construção do caminho rumo à efetividade dos direitos humanos, especialmente daqueles dotados de caráter econômico, social, cultural e ambiental, muitas vezes tão negligenciados a alguns povos da humanidade. Tal esforço é necessário para se fundamentar um direito humano ao crédito, já que não se pode conceber a existência de um rol eterno e imutável de direitos, mas sim um permanente e incessante repensar dos direitos.

### 3.1.1 As “Dezesseis Resoluções” e os Critérios do Banco Grameen

As “Dezesseis Resoluções” do Banco Grameen revelam o propósito deste em promover o desenvolvimento sustentável, senão confira-se:

1. Nós respeitaremos e aplicaremos os quatro princípios do Banco Grameen: disciplina, união, coragem e trabalho árduo em todas as atividades de nossa vida.
  2. Levaremos a prosperidade à nossa família.
  3. Não viveremos numa casa em mau estado. Vamos manter nossa casa, e aspiraremos a construir uma nova o mais breve possível.
  4. Cultivaremos legumes durante todo o ano. Consumiremos bastante e venderemos o que sobrar.
  5. Durante o período de cultivo, nós plantaremos tanto quanto nos for possível.
  6. Tentaremos ter poucos filhos. Limitaremos nossas despesas. Cuidaremos da nossa saúde.
  7. Daremos educação a nossos filhos e providenciaremos os meios de arcar com essa educação.<sup>56</sup>
  8. Zelaremos pela limpeza de nossos filhos e do ambiente.
  9. Construiremos e utilizaremos fossas para servirem de latrina.
  10. Beberemos água de poços salubres. Se não dispusermos deles, ferveremos a água ou a desinfetaremos com alume.
  11. Não exigiremos nenhum dote para nossos filhos, assim como não daremos nenhum dote para nossas filhas. Os dotes serão proscritos de nossos centros. Nós nos oporemos ao casamento de crianças.
  12. Não cometeremos nenhuma injustiça e nos oporemos à que for cometida pelos outros.
  13. Iremos nos propor coletivamente investimentos cada vez mais elevados para obter maior renda.
  14. Estaremos sempre dispostos a ajudar os outros. Se alguém estiver em dificuldade, nós o ajudaremos.
  15. Se soubermos que num centro a disciplina está sendo desconsiderada, iremos até lá para restabelecê-la.
  16. Introduziremos os exercícios físicos em nossos centros. Participaremos coletivamente de todos os encontros organizados.
- (YUNUS *et al.*, 2006, p. 145-146).

<sup>56</sup> Neste contexto da paternidade e maternidade responsáveis, interessante a opinião externada por Flores (2007, p.A2), no sentido de que: “a paternidade-maternidade responsável é condição para que no maior prazo o tão falado crescimento possa ocorrer com significativa elevação da qualidade de vida da base da pirâmide e a conseqüente redução do desrespeito epidêmico à lei, das agressões socioambientais e do descompasso entre a inclusão política e social – essa, uma redução necessária à cidadania política protegida das injunções da miséria e ignorância, deformadoras do processo democrático”.

Ademais, para a concessão do crédito pelo Banco Grameen faz-se necessário o atendimento aos critérios abaixo arrolados, os quais enfatizam as resoluções acima e o propósito de se promover o desenvolvimento sustentável:

1. A família deve dispor de uma casa à prova d'água;
  2. Deve dispor também de banheiros bem-asseados;
  3. Deve ter água potável;
  4. Deve estar em situação de pagar 300 takas (8 dólares) por semana;
  5. Todas as crianças em idade escolar devem estar na escola;
  6. Toda a família deve fazer três refeições por dia;
  7. Toda a família deve fazer exames médicos regulares.
- (YUNUS *et al.*, 2006, p. 145-146).

O condicionamento da obtenção do crédito à obediência a tais critérios e resoluções torna o microcrédito instrumento capaz não apenas de melhorar a vida das pessoas em termos econômicos, mas também em termos sociais, políticos, civis, culturais e ambientais. Possibilita, nas palavras de Sen (2000, p. 33), que os indivíduos expandam suas liberdades e se tornem agentes ativos de mudanças, ou seja:

[...] membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas).

Constata-se, assim, que o microcrédito não significa apenas e tão somente a concessão de crédito em pequenas quantias. Adrede a este crédito encontra-se uma poderosa missão social a cumprir, qual seja, possibilitar o empoderamento do indivíduo, torná-lo autônomo, capaz de criar, produzir e gerir, auto-sustentar-se, de contribuir para o seu desenvolvimento, bem como para o desenvolvimento sustentável do mundo.

Por tais razões, uma política de microcrédito deve se fazer acompanhar de claros objetivos acerca dos propósitos da concessão de crédito e, sobretudo, fomentar uma cultura, uma educação quanto à adequada e sensata utilização do crédito, para que este seja utilizado efetivamente para a promoção do desenvolvimento sustentável.

### 3.2 A POBREZA COMO CONJUNTURA DE NEGAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

O interesse em se fundamentar a existência de um direito ao crédito à luz dos direitos humanos surge em decorrência da constatação de que a pobreza é uma das principais fontes de insustentabilidade no mundo atual, e, portanto, principal óbice à materialização do mínimo existencial, isto é, de condições mínimas necessárias a uma existência que respeite a dignidade inerente ao ser humano.

Na 56ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, no ano de 2000, a representante da Indonésia afirmou em seu discurso que “a pobreza é tão degradante quanto à tortura” (LIMA, *In*: PIOVESAN, 2002, p. 651-667).

Para a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2003), “[...] a pobreza é a maior *causa mortis* do mundo. A pobreza dissemina sua influência destrutiva desde os primeiros estágios da vida humana, do momento da concepção ao momento da morte”.<sup>57</sup>

Trindade (1993, p. 179) afirma que situações como crescimento do desemprego, da pobreza e da fome, a falta de acesso aos serviços básicos de saúde e de educação, são incompatíveis com o direito ao desenvolvimento e muitos dos direitos econômicos, sociais e culturais consagrados como instrumentos internacionais de proteção, evidenciando-se maciça e flagrante violação dos direitos humanos, dentre os quais ao direito ao desenvolvimento.

Para Sen (2000, p. 9), em que pese se viver hoje em um mundo de opulência sem precedentes, vive-se igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão extraordinárias, eis que problemas novos convivem com antigos, como a pobreza, fomes coletivas e crônicas, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social.

---

<sup>57</sup> Vital Signs 2003. The Worldwatch Institute. Disponível em: <<http://www.worldwatch.org/node/1056>>. Acesso em: 10 jun. 2007.

Yunus *et al* defendem que atacar a pobreza deve ser o objetivo de toda ajuda para o desenvolvimento, que deve ser considerado uma questão de direitos humanos, e não uma questão de crescimento do Produto Nacional Bruto - PNB<sup>58</sup>. Para eles, o desenvolvimento deve mudar a situação econômica dos 50% da população que vive em condições de vida inferior, eis que “[...] se não ajudar a melhorar a condição econômica dessa faixa da população, então não se trata de ajuda para o desenvolvimento” (YUNUS *et al*, 2006, p. 33).

Prosseguindo, enfatiza Yunus (YUNUS *et al*, 2006, p. 21-22):

Eu pensava na imensa defasagem existente entre as grandes fórmulas dos governos e as realidades da prática. Na Declaração Universal dos Direitos do Homem se diz que “toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar sua saúde, seu bem-estar e o de sua família, sobretudo para a alimentação, o vestuário, a moradia, os cuidados médicos, assim como os serviços sociais necessários; tem direito à segurança em caso de desemprego, de doença, de invalidez, de viuvez, de velhice ou nos outros casos de perda dos meios de subsistência em consequência de circunstâncias alheias à sua vontade”.

A Declaração exige igualmente que os Estados assegurem “o reconhecimento e a aplicação efetiva” desses direitos.

**Parecia-me que a pobreza culminava na negação efetiva de todos os direitos do homem, e não apenas na de um pequeno número deles. Os pobres não têm nenhum direito, independentemente das declarações assinadas pelos governos ou do que eles escrevem em seus grandes livros.** (grifo nosso)

O PNUD vem, desde 1990, retratando em seus Relatórios as nuances do conceito do direito humano ao desenvolvimento, bem como denunciando os óbices à sua concretização. Em grande parte desses Relatórios, tem-se afirmado que a fome, a pobreza, o desemprego, a desnutrição, a doença, a ausência de moradia decente, constituem-se as principais fontes de insustentabilidade, de negação à dignidade da pessoa.

O Relatório do PNUD de 1992 (ONU, 1992) enfatizou a necessidade de se erradicar a pobreza extrema e a exclusão social, por constatar que o agravamento da pobreza repercute direta e negativamente nos direitos humanos, representando um estado de necessidade em que não há liberdade alguma e que corresponde em última análise à uma denegação da totalidade dos direitos humanos<sup>59</sup>.

Por conseguinte, o Relatório de 1996 (ONU, 1996a) introduziu o Índice de Pobreza de Capacidade - IPC, para caracterizar conjunturas marcadas pela falta de estar bem alimentado e

<sup>58</sup> Significa “[...] a renda que efetivamente pertence aos nacionais, aos residentes no país” (VASCONCELLOS *et al*, 1998, p. 104).

<sup>59</sup> Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em: <<http://hdr.undp.org/>>. Acesso em: 12 jul. 2007.

sadio, de procriar em condições saudáveis, de ter educação e conhecimentos, de modo a despertar esforços para a promoção da capacidade humana, como condição para o desenvolvimento. Pretendeu, também, convencer que a criação de emprego constitui o vínculo principal entre crescimento econômico e as oportunidades de desenvolvimento humano<sup>60</sup>.

Imediatamente após, o Relatório de 1997<sup>61</sup> (ONU, 1997) concentrou-se na prioridade de erradicar a pobreza, não só a pobreza de renda, como salientou Trindade (1993, p. 295), mas também a pobreza resultante da denegação de escolhas e oportunidades para se viver dignamente.

Este Relatório é amplamente reverenciado por ter introduzido o Índice de Pobreza Humana - IPH. Este índice contribui para precisar as medidas de pobreza, tomando em consideração dimensões de privação, quais sejam: a) vida curta; b) falta de educação básica; c) falta de acesso aos recursos públicos e privados.

A inserção de tais parâmetros deu-se diante do convencimento de que a pobreza tem caráter multidimensional, não se associando unicamente à ínfima renda ou à sua ausência, mas numa série de fatores, dentre os quais os acima mencionados.

Ao contemplar o caráter multidimensional da pobreza, o Relatório advogou que a peça-chave para a erradicação da pobreza é a capacitação das pessoas, o empoderamento (*empowerment*) para enfrentar as adversidades, objetivo possível de ser alcançado por obra de uma política de microcrédito adequadamente orientada, nos moldes da executada pelo Banco Grameen.

Por fim, merece destaque a seguinte mensagem do aludido Relatório, segundo a qual “erradicar a pobreza absoluta no início do século XXI constitui um imperativo moral, um fim alcançável. Não mais inevitável, a pobreza deveria ser relegada à História – juntamente com a escravidão, o colonialismo e a guerra nuclear”.<sup>62</sup>

Tamanha a preocupação da ONU com a erradicação da pobreza, que o tema se repetiu no Relatório de 1998<sup>63</sup> (ONU, 1998), intitulado “Erradicação da Pobreza Humana”. Trindade (1993, p. 298) trouxe à baila as preocupações expressas por este Relatório:

<sup>60</sup> Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em: <<http://hdr.undp.org/>>. Acesso em: 12 jul. 2007.

<sup>61</sup> Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em: <<http://hdr.undp.org/>>. Acesso em: 12 jul. 2007.

<sup>62</sup> Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em: <<http://hdr.undp.org/>>. Acesso em: 12 jul. 2007.

<sup>63</sup> Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em: <<http://hdr.undp.org/>>. Acesso em: 12 jul. 2007.

**[...] a pobreza, mal social criado pelas desigualdades e iniquidades em seus impactos recíprocos, afeta todos os direitos humanos, - não apenas os econômicos, sociais e culturais, mas também os civis e políticos (tal como ilustrado, e.g., pelas dificuldades dos pobres de acesso à justiça). Assim sendo, o combate à pobreza não pode ser setorial, mas sim, necessariamente, multidimensional, abarcando uma ampla gama de iniciativas e atividades, e com ênfase especial na capacitação (*empowerment*) dos pobres.** Desse modo, - acrescentou o último relatório do PNUD -, a redução da pobreza, o crescimento econômico, e a estabilidade política não devem ser tidos como itens separados da agenda contemporânea competindo para angariar atenção, mas sim como itens interligados, a ser abordados de modo coordenado. (grifo nosso)

À luz das informações e das opiniões acima, não é demasiado afirmar que onde reina a pobreza ou para quem a experimenta, os direitos humanos não são nada além de retórica.

A iniciativa promovida por Yunus, relativa à implantação de programas de microcrédito em Bangladesh e em outros cantos do mundo, demonstra o imenso potencial do crédito, enquanto instrumento destinado a reduzir a pobreza e, quiçá, em longo prazo, exterminá-la, torná-la algo perceptível apenas nos museus e nos livros de História.

Entre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 1990a), adotados pelos 191 Estados-Membros da ONU, a serem concretizados até 2015, encontra-se o alusivo a “erradicar a extrema pobreza e a fome”, que tem como metas, entre 1990 a 2015, reduzir, pela metade, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e a proporção da população que sofre de fome<sup>64</sup>.

Ao lado deste objetivo central, encontram-se outros, complementares, como o de “reduzir a mortalidade infantil”, em especial das crianças menores de 5 anos, em dois terços, e o de “estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento”. A propósito, duas das metas deste objetivo atinam a: a) avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório; b) em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo<sup>65</sup>, de forma a preconizar políticas públicas voltadas aos desprovidos economicamente.

Segundo dados da ONU, em sua Folha Informativa sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, “[...] na América Latina e no Caribe há 96 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema. Cerca de 52 milhões vivem nas zonas urbanas e 44 milhões nas rurais”. Lamentavelmente, todavia, passados mais de dezessete (17) anos do período estabelecido para a concretização da meta, a ONU noticia que o percentual de redução da

<sup>64</sup> Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi>>. Acesso em: 17 maio 2007.

<sup>65</sup> Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi>>. Acesso em: 17 maio 2007.

pobreza extrema foi de 34% (trinta e quatro por cento), o que é agravado ante o fato de a Argentina e a Venezuela terem registrado um nível de pobreza extrema maior do que em 1990<sup>66</sup>.

Todos esses dados tornam concreta a concepção segundo a qual a fome e a pobreza vêm crescendo vertiginosamente e que imensas são as assimetrias globais, em face das quais, como assevera Piovesan (2006b, p. 26), “[...] os 15% mais ricos concentram 85% da renda mundial, enquanto que os 85% mais pobres concentram 15% da renda mundial”.

O Relatório sobre Desenvolvimento Humano, de 1993 (ONU, 1993b), advertiu que um bilhão de pessoas padece na pobreza absoluta e a quinta parte mais pobre vê a quinta mais rica desfrutar de mais de 150 vezes a sua renda<sup>67</sup>.

As informações acima corroboram o entendimento de que contemporaneamente os direitos humanos devem ser protegidos de modo integral, uno e indivisível e que, sobretudo, o direito ao desenvolvimento deve ser instrumentalizado, isto é, deve se servir de meios que permitam concretizá-lo, contexto no qual se insere o discurso acerca de um direito ao crédito ou o crédito como instrumento de concretização do desenvolvimento, como desencadeado pelo bem sucedido Banco Grameen.

Para se fundamentar a existência de um direito humano ao crédito, todavia, impõe-se todo um esforço no sentido de demonstrar que, de fato, ele reúne as premissas que justificam considerá-lo como tal.

### 3.3 O CRÉDITO INTEGRA-SE AO CONJUNTO DE CONDIÇÕES NECESSÁRIAS AO PATROCÍNIO DO MÍNIMO EXISTENCIAL?

Esta indagação revela-se central no esforço para se fundamentar a existência de um direito humano ao crédito, já que os direitos humanos dizem respeito às condições necessárias para se fazer respeitar a dignidade da pessoa, dignidade esta entendida como predicado do ser humano, que o transforma em pessoa e, por conseguinte, dota-o de direitos considerados essenciais, porque necessários à própria condição humana.

---

<sup>66</sup> Folha Informativa. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. **Uma visão a partir da América Latina e do Caribe**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi>>. Acesso em: 17 maio 2007.

<sup>67</sup> Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em: <<http://hdr.undp.org/>>. Acesso em: 12 jul. 2007.



Para que o crédito possa ser considerado um direito humano é preciso demonstrar ser ele capaz de ensejar condições mínimas para uma existência digna.

Alerte-se para o fato de que o crédito, pura e simplesmente, sem uma educação para o crédito e um sistema voltado a instrumentalizá-lo, como forma de promoção do trabalho, de geração de renda, de empreendedorismo, de democracia econômica, pode significar estímulo ao endividamento irresponsável.<sup>68</sup>

Vive-se num mundo em que os 15% (quinze por cento) ricos se auto-satisfazem, obtendo as condições necessárias para assegurar sua dignidade e, mais do que isso, para gozarem do supérfluo. Tais pessoas pouco ou nada dependem do Estado; para eles o que importa é a predominância de um Estado Liberal ou de um Estado que, na regulação das condições econômicas, não atrapalhe o sucesso de suas atividades econômicas ou contribua para tanto. Para os 85% (oitenta e cinco por cento) pobres, o Estado revela-se figura crucial, para lhes oportunizar condições mínimas de sobrevivência, declarando direitos, obrigando e impulsionando o respeito destes por terceiros (proteção) ou se auto-obrigando ao respeito e à implementação dos direitos humanos.

No campo dos direitos humanos, cabe aos Estados **respeitá-los**, não os violando, **protegê-los**, impedindo que terceiros os violem e **implementá-los**, adotando todas as medidas para a efetivação dos mesmos, sejam legislativas, executivas e judiciais.

Particularmente à implementação, revelam-se imprescindíveis as políticas públicas, concebidas por Bucci (2006, p. 241) como programas de ação governamental destinados a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

As políticas promotoras de direitos humanos, todavia, têm um limite, em especial por razões de ordem orçamentária. O Estado nunca se demonstrou capaz e não é agora que vai realizar plenamente a dignidade da pessoa, a não ser que lance mão de políticas públicas capazes de contribuir para este resultado sem muito gasto.

Como disse Yunus, em entrevista ao “Diário de Notícias” português, “[...] não adianta consagrar o direito à saúde, ao trabalho, à educação, tudo ótimas idéias, se todos sabemos que os Estados não têm dinheiro suficiente para fazer cumprir todos esses direitos”.<sup>69</sup>

Efetivamente, o Estado, a sociedade e o próprio conceito de democracia mudaram, de forma que não se pode conceber o Estado como único ator em matéria de melhoria das

<sup>68</sup> A análise do crédito como instrumento de política de desenvolvimento será feita com mais detalhes no Capítulo 5 da presente dissertação.

<sup>69</sup> Direito ao crédito deve estar na carta dos direitos humanos. **Diário de Notícias**, Lisboa/PT, 24 jan. 2006. Disponível em <[http://dn.sapo.pt/2006/01/24/economia/direito\\_credito\\_deve\\_estar\\_carta\\_dir.html](http://dn.sapo.pt/2006/01/24/economia/direito_credito_deve_estar_carta_dir.html)>. Acesso em 20 maio 2007.

condições de vida. Impõe-se, nesse sentido, a participação do indivíduo, de forma a ele próprio buscar a melhoria de sua existência (empoderamento), claro que com o auxílio do Estado e da sociedade, promovendo-se políticas públicas capazes de patrocinar instrumentais básicos para que se possa obter a autodeterminação. Nesse contexto despertam a atenção as políticas públicas de fomento ao microcrédito.

Em abono, a conjuntura da crescente redução do número de postos de trabalho, da impossibilidade e inviabilidade de o Estado erradicar a pobreza com a prática do assistencialismo, visto que, ao contrário do que se pretende, este obsta o desabrochar da autonomia, tornando as pessoas pacientes da atuação estatal (SEN, 2000, p. 26)<sup>70</sup>.

Ao contrário do mero assistencialismo, “o empréstimo do Grameen não é apenas dinheiro; é uma espécie de passaporte para a autodescoberta e a auto-exploração. Quem o recebe começa a explorar seu potencial e a perceber sua criatividade oculta” (YUNUS *et al*, 2006, p. 139).

Este é o cenário fático que legitima teorizar acerca de um direito humano ao crédito. Como afirmou Yunus, em entrevista ao Diário de Notícias português<sup>71</sup>:

**[...] o que é importante, o direito fundamental, deve ser capacitar os indivíduos com meios que lhes permitam ser autônomos, criando seu próprio emprego.**

Os pobres são apenas pessoas *bonsai*. Tal como as árvores se forem colocadas em vasos pequenos sem espaço para crescer nunca ultrapassam um determinado tamanho. O microcrédito, diz, é o espaço para crescerem. (grifo nosso)

Prova da eficiência e da eficácia do sistema de crédito implantado pelo Banco Grameen é o fato de a taxa de pobreza em Bangladesh ter se reduzido em 1% a.a. (um por cento ao ano) na última década e de mais de 100 milhões de pessoas terem sido resgatadas de condições de extrema pobreza (MUSA, 2001).

Particularmente à eficácia do Banco Grameen, tem-se que atualmente o Grameen socorre 12 milhões de indivíduos, ou seja, um décimo da população de Bangladesh. Estudos independentes destacaram que no espaço de dez anos o Grameen conseguiu tirar da pobreza

<sup>70</sup> Como assertivamente afirmam Yunus *et al* (2006, p. 38), “A caridade não é uma solução, nem a longo nem a curto prazo. O mendigo passará para o carro seguinte e recomeçará”. Ademais, ressaltam Yunus *et al* (2006, p. 231) que “nos países desenvolvidos, a maior dificuldade é lutar contra os estragos do sistema de amparo social. Aqueles que se inspiram em nosso exemplo sempre deparam com o mesmo problema: os beneficiários de ajudar governamentais mensais ficam tão tímidos e amedrontados com a oferta de um empréstimo pessoal para iniciar uma atividade como as mulheres das aldeias de Bangladesh reprimidas pela *purdah*. Muitos até calculam o que perderiam em ajudas e em cobertura social se se tornassem seus próprios patrões. Acabam concluindo que não vale a pena”.

<sup>71</sup> Direito ao crédito deve estar na carta dos direitos humanos. **Diário de Notícias**, Lisboa/PT, 24 jan. 2006. Disponível em <[http://dn.sapo.pt/2006/01/24/economia/direito\\_credito\\_deve\\_estar\\_carta\\_dir.html](http://dn.sapo.pt/2006/01/24/economia/direito_credito_deve_estar_carta_dir.html)>. Acesso em: 20 maio 2007.

um terço dos indivíduos a quem emprestou dinheiro e elevar outro terço acima do limite de pobreza (YUNUS *et al*, 2006, p. 40).

Agora, qual é a revolução que o crédito pode patrocinar à vida das pessoas desprovidas economicamente e como? Ou, transferindo para a linguagem dos direitos humanos: de que forma o crédito pode oportunizar o mínimo existencial?

Elementar para iniciar esta comprovação a seguinte passagem da obra de Yunus *et al* (2006, p. 41-42):

Disseram-nos que a renda gerada pelos empréstimos minúsculos que concedíamos (em média 150 dólares por pessoa) não seria suficiente para provocar a evolução da situação de uma família; que a pobreza estava muito enraizada para que esses empréstimos tivessem algum resultado. A esses eu respondo com os dados a que chegaram os estudos independentes a que me referi há pouco. Assim, **em dez anos, metade das pessoas transpuseram o limite da pobreza e outro quarto está perto de fazê-lo.**

**Por outro lado, muitos desses estudos revelam que nossos financiados estão mais bem situados que outras famílias quanto a nutrição, mortalidade no primeiro ano de vida, condições sanitárias, abastecimento de água potável e uso de anticoncepcionais. Nossos empréstimos para a casa própria permitiram a 350 mil famílias ter um teto, além disso, 150 mil outras puderam construir uma casa para si graças às rendas obtidas com suas atividades financiadas pelo Grameen.** (grifo nosso)

Em 1997, o então presidente do Banco Mundial, Jim D. Wolfensohn, reconheceu o microcrédito como instrumento eficaz na luta contra a pobreza:

Os programas de microcrédito insuflaram a energia da economia de mercado em aldeias e nas populações mais deserdadas do planeta. **Ao abordar a luta contra a pobreza através de uma ótica de mercado, permitiu-se a milhões de indivíduos sair dela com dignidade.** (YUNUS *et al*, 2006, p. 43). (grifo nosso)

A partir do momento que a pobreza, situação que carrega consigo fome, doença, morte, mendicância, venda do corpo, escravidão, anulação frente ao ser humano mais forte, fulmina as condições mínimas necessárias para realizar o primado da dignidade do ser humano, resta indubitável que alternativas capazes de erradicá-la ou ao menos amenizá-la, devem ser consideradas no elenco dos direitos humanos, já que estes se voltam a patrocinar o mínimo existencial ao ser humano.

### 3.4 O REFORÇO À INDIVISIBILIDADE, UNIDADE, UNIVERSALIDADE E COMPLEMENTARIDADE DOS DIREITOS HUMANOS

O caráter histórico dos direitos humanos compeliu à afirmação do direito ao desenvolvimento, depois ao reforço do caráter indivisível, unitário, interdependente e inter-relacionado, dos direitos humanos, o que foi coroado com o discurso acerca do desenvolvimento sustentável e agora ao reconhecimento do crédito como poderoso instrumental para a concretização do desenvolvimento humano.

Hoje, verifica-se não haver mais qualquer espaço para uma visão compartimentalizada e antinômica dos direitos humanos. Demonstrado que os direitos humanos encontram fundamento na dignidade da pessoa, os direitos de todas as facetas revelam-se imprescindíveis para realizá-la.<sup>72</sup>

Percebe-se, atualmente, uma confluência de situações e idéias. Constata-se que apenas o mero crescimento (aspecto meramente quantitativo, renda) não satisfaz a dignidade da pessoa, diante do que se começou a discutir a questão do desenvolvimento sustentável, isto é, um processo de desenvolvimento cujo foco central é a satisfação das necessidades e aspirações humanas, para o que impende a promoção simultânea e em harmonia dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais.

Yunus (YUNUS *et al.*, 2006, p. 67)<sup>73</sup>, ao pôr em prática o sistema de microcrédito operado pelo Banco Grameen, concretizou aquilo que Sen (2000) considera desenvolvimento como liberdade.<sup>74</sup>

Imenso é o potencial do microcrédito promover o desenvolvimento sustentável, haja vista sua habilidade em erradicar ou amenizar a pobreza e, mais do que apenas melhorar a situação econômica, promover direitos sociais, ambientais, culturais, civis e políticos. Objetiva o microcrédito reverter os efeitos da pobreza, ou seja, todas as privações que ela oportuniza. Nesse sentido, oportuna a reflexão de Sen (2000, p. 18-19):

Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de

<sup>72</sup> Cabe lembrar, como dissertado no Capítulo 2, que a eleição de categorias (DCPs, DESCs e Direitos de Solidariedade) apenas cumpre o papel de tornar didática a visualização dos direitos humanos.

<sup>73</sup> Yunus pertence ao grupo de economistas voltados à promoção de melhorias do nível de vida da Humanidade através da Economia e da aproximação desta com outras ciências. Yunus foi aluno de Nicholas Georgescu-Roegen, na Universidade de Vanderbilt, importante teórico no campo do desenvolvimento sustentável. A respeito da obra deste, vide o artigo de Veiga, intitulado “Seminário “Georgescu +10”, disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/pdf/1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2007.

<sup>74</sup> Vide, a propósito, o que se falou a respeito de Sen, na seção 2.6.2, intitulada “A concepção do direito ao desenvolvimento”.

programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade. [...] A privação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade.

Elementar também a consideração feita por Trindade (2003, v. I, p. 475):

Com efeito, a denegação ou violação dos direitos econômicos, sociais e culturais, materializada, e.g., na pobreza extrema, afeta os seres humanos em todas as esferas de suas vidas (inclusive a civil e a política), revelando assim de modo marcante a interrelação ou indivisibilidade de seus direitos. **A pobreza extrema constitui, em última análise, a negação de todos os direitos humanos. Como falar de direito de livre expressão sem o direito à educação? Como conceber o direito de ir e vir (liberdade de movimento) sem o direito à moradia? Como contemplar o direito de participação na vida pública sem o direito à alimentação? Como referir-se ao direito à assistência judiciária sem ao mesmo tempo ter presente o direito à saúde?** E os exemplos se multiplicam. Em definitivo, todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no cotidiano de nossas vidas: é esta uma realidade inescapável. Já não há lugar para compartimentalizações, impõe-se uma visão integrada de todos os direitos humanos. (grifo nosso)

Nesse passo, o microcrédito é capaz de realizar direitos de todas as categorias, podendo-se dizer que reúne mais um caráter hábil a enquadrá-lo como direito humano. Tomando-se em consideração a experiência do Grameen, comprova-se a assertiva de que o microcrédito, embora essencialmente voltado para o desenvolvimento em escala individual, possibilita uma mudança radical na vida das pessoas, já que reverte a situação financeira destas e promove qualidade de vida.

### 3.5 CRÉDITO COMO DIREITO-MEIO, MERITOCRACIA E EMPREENDEDORISMO

A convicção de que todo indivíduo tem um enorme potencial a ser explorado, o qual pode promover o seu desenvolvimento, bem como o desenvolvimento da comunidade da qual faz parte, é o que alimentou todo o esforço de estruturação do sistema de microcrédito do Banco Grameen.

Para Yunus *et al* (2006, p. 327), o Grameen volta-se para o desenvolvimento econômico em escala individual, capaz de promover mudanças na vida do indivíduo, em todos os aspectos. Representa o microcrédito “[...] uma simples ferramenta que libera os

sonhos dos homens e ajuda até mesmo o mais pobre entre os pobres a atingir a dignidade, o respeito e um sentido para a sua vida” (YUNUS *et al*, 2006, p. 327).

A fé na capacidade do ser humano ocupar um lugar na sociedade e de ter reconhecida a qualidade de suas realizações, o que se afina à meritocracia (BARBOSA, 1999, p. 22)<sup>75</sup>, é uma constante na filosofia do Banco Grameen e do microcrédito, cabendo mencionar, a propósito, a reprovação explícita por parte daquele à política assistencial dos governos<sup>76</sup>.

Em breves linhas, o intuito do Banco Grameen é despertar no indivíduo o empreendedorismo, e, com isso, permitir-lhe uma vida digna. Trata-se, como dizem Yunus *et al* (2006, p. 191)<sup>77</sup>, da utilização de dinheiro, em pequenas somas, para estimular a criatividade e o dinamismo econômico.

O elo entre o microcrédito e a promoção da dignidade é o trabalho autônomo, em especial diante da constatação de que o desemprego é um dos flagelos das sociedades modernas (YUNUS *et al*, 2006, p. 268). A propósito, diga-se que os Estados, mormente aqueles signatários das Convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT -, costumam ressaltar demasiadamente a busca pelo aumento dos postos de emprego, quando deveriam estar preocupados também com a promoção de meios de trabalho autônomo, até mesmo diante da impossibilidade, nas atuais conjunturas, de se prover postos de emprego para toda a população.

Para Yunus *et al* (2006, p. 270), “o trabalho autônomo em muitos casos é a única solução para melhorar a sorte daqueles que nossas economias se recusam a empregar e cuja carga os contribuintes se recusam a suportar”. Diz ainda que “não é o trabalho que salva os

<sup>75</sup> O termo Meritocracia, conforme ensinamento de Barbosa (1999, p. 21), refere-se a uma das mais importantes ideologias e ao principal critério de hierarquização social das sociedades modernas, permeando todas as dimensões da vida social no âmbito público. Representa a meritocracia “[...] um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um. Ou seja, do reconhecimento público da qualidade das realizações individuais” (BARBOSA, 1999, p. 22). A meritocracia afina-se à idéia de uma sociedade democrática, já que é vista, em sua dimensão negativa, como “conjunto de valores que rejeita toda e qualquer forma de privilégio hereditário e corporativo e que valoriza e avalia as pessoas independentemente de suas trajetórias e biografias pessoais” (BARBOSA, 1999, p. 22). Por outro lado, tem a meritocracia uma dimensão positiva, que corresponde ao critério básico de organização social que deve ser o desempenho das pessoas, ou seja, o conjunto de talentos, habilidades e esforços de cada um (BARBOSA, 1999, p. 22).

<sup>76</sup> “Tenho a convicção íntima de que os seguros-desempregos não são uma solução eficaz para o problema dos pobres. São antes um modo de ignorar as dificuldades das pessoas e de deixá-las se degenerarem. Os pobres com boa saúde não querem caridade e não têm necessidade dela. Os fundos de desemprego apenas aumentam o seu abandono, privando-os do espírito de iniciativa e, mais importante ainda, da dignidade. A pobreza não foi criada pelos pobres, mas pelo modo como a sociedade se estruturou, assim como pelas políticas implantadas” (YUNUS *et al*, 2006, p. 263).

<sup>77</sup> “As pessoas sempre ficam espantadas ao constatar como o microcrédito funciona quase espontaneamente: assim como um grande investimento gera dividendos, uma entrada de dinheiro, por modesta que seja, estimula a criatividade e o dinamismo econômico. Graças ao microcrédito, os pobres podem conjugar seu capital humano e o seu capital monetário para melhorar as condições de vida e o mundo que os cerca” (YUNUS *et al*, 2006, p. 191).

pobres, mas o capital ligado ao trabalho; na maioria dos casos esse capital elimina a pobreza a um custo nulo ou mínimo para o contribuinte” (YUNUS *et al*, 2006, p. 270).

O microcrédito, ressaltam Yunus *et al* (2006, p. 266):

[...] põe em funcionamento o motor econômico do último vagão, acionando o motor de cada passageiro que está naquele lugar decadente e infecto. Com isso ele permite aumentar a potência do trem social, o que os pretensos projetos de desenvolvimento são incapazes de fazer.

Percebe-se, a partir do acima narrado, a habilidade do microcrédito em possibilitar ao indivíduo empreender, buscando formas de trabalho autônomo, compatível, pois, com o florescer da meritocracia. Nada mais pertinente, haja vista que a meritocracia, ensina Barbosa (1999, p. 26), contempla como princípios a autonomia, a competitividade, o empreendedorismo, a criatividade, o esforço pessoal e o trabalho como valor central de sua existência.

Ligação entre o direito ao crédito e o direito de propriedade pode ser estabelecida, a partir do momento em que ambos podem ser considerados instrumentais para a subsistência individual e assim serem enquadrados como direitos-meio, isto é, como direitos que se prestam ao gozo de outro ou de outros direitos. A respeito, a doutrina de Comparato (1999b, p. 384):

A concepção privatista da propriedade [...] tem levado, freqüentemente, autores e tribunais à desconsideração da verdadeira natureza constitucional da propriedade, que é um direito-meio e não um direito-fim. **A Constituição não garante a propriedade em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais da pessoa humana.**

Desde a fundação do constitucionalismo moderno, com a afirmação de que há direitos anteriores e superiores às leis positivas, a propriedade foi concebida como um instrumento de garantia da liberdade individual, contra a intrusão dos Poderes Públicos. **As transformações do Estado contemporâneo deram à propriedade, além dessa função, também a de servir como instrumento de realização da igualdade social básica e da solidariedade coletiva para com os fracos e desamparados.** (grifo nosso)

Reconhece Comparato (1999b, p. 381) que na contemporaneidade, a proteção da liberdade econômica individual e do direito à subsistência já não dependem, unicamente, da propriedade de bens materiais, abarcando outros bens patrimoniais, tangíveis ou intangíveis, justificando-se fundamentar, pois, um direito ao crédito, uma vez reconhecido este como instrumento hábil ao florescimento do empreendedorismo, do trabalho autônomo, patrocinadores de condições de vida digna.

A consagração da propriedade como direito humano liga-se essencialmente à função de proteção pessoal, e abarca tanto os que já são proprietários, quanto os que carecem desse direito para a sua subsistência própria (COMPARATO, 1999b, p. 382). O mesmo pode-se dizer em relação ao crédito: inúmeras pessoas podem ser salvas da pobreza, da fome e da exclusão social, caso lhe seja proporcionado capital destinado à aplicação em atividades capazes de multiplicar aquele, como meio para a promoção de uma vida digna.

Além do caráter meramente instrumental do acesso ao crédito e do empreendedorismo oportunizado, é de se ressaltar a função social daí proveniente, a partir do momento em que pode o indivíduo “contribuir para aumentar o bem-estar comum exercendo suas capacidades de produtor” (YUNUS *et al*, 2006, p. 277). O crédito e a propriedade possibilitariam ao indivíduo cumprir sua função social, já que “a propriedade obriga. Seu uso deve ser, por igual, um serviço ao bem comum”.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup>

Art. 153, última alínea, da Constituição de Weimar, de 1919.



#### 4 POLÍTICAS PÚBLICAS E ORDEM ECONÔMICA NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No campo dos direitos humanos, cabe aos Estados respeitá-los, não os violando, protegê-los, impedindo que terceiros os violem e implementá-los, adotando todas as medidas para a efetivação dos mesmos, sejam legislativas, executivas ou judiciais, neste último contexto inserindo-se a temática das políticas públicas.

Os DCPs foram por muito tempo considerados de aplicação imediata e os DESCs, por sua vez, de aplicação progressiva.

Esta idéia foi uma das utilizadas na fase legislativa de elaboração dos pactos internacionais, não obstante, já naquela época, como salienta Trindade (2003, v. I, p. 447), já se pudesse constatar que tal dicotomia não se revestia de caráter absoluto, diante do fato de o PIDCPs prever a possibilidade de uma realização progressiva de certos direitos e o PIDESCs conter dispositivos suscetíveis de aplicação a curto prazo.

De fato, o PIDCPs reconheceu os direitos que enuncia como de aplicação imediata, impondo aos Estados a obrigação de respeitá-los, protegê-los e implementá-los, mediante abstenções (obrigações negativas), por exemplo, não torturando, ou mediante ações (obrigações positivas), por exemplo, viabilizando-se uma estrutura para o exercício do sufrágio.

A propósito, comparando-se os arts. 2º de ambos os Pactos, percebe-se ser predominante, jamais exclusiva, a demanda de políticas públicas para a concretização e reforço dos DESCs. Relativamente aos DCPs, declarou-se que “os estados-partes [...] comprometem-se a garantir a todos os indivíduos [...] os direitos reconhecidos no atual Pacto [...]”. Já no que pertine aos DESCs, estabeleceu-se:

[...] cada estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Exemplos práticos dessa conjugação são oportunizados por Trindade (2003, v. I, p. 451-452):

Não tardou muito para que se apercebesse do fato de que, se dentre os direitos econômicos, sociais e culturais havia os que se aproximavam de “normas organizacionais”, também havia os que requeriam implementação semelhante à dos direitos civis e políticos (os direitos clássicos de liberdade), o que veio a ressaltar a unidade fundamental de concepção dos direitos humanos. Assim como há direitos civis e políticos que requerem “ação positiva” do Estado (e.g., direito civil à assistência judiciária como integrante das garantias do devido processo legal, direitos políticos atinentes aos sistemas eleitorais), também há os direitos econômicos, sociais e culturais ligados à garantia do exercício de medida de liberdade (e.g., direito à greve e liberdade sindical), - ao que há que acrescentar a vinculação dos chamados direitos *fundamentais* à garantia efetiva da liberdade da pessoa humana.

Parafrazeando Piovesan (2006b, p. 169), tem-se o exemplo relativo ao aparato de segurança, eleitoral e de justiça, os quais, não obstante tenham um custo, asseguram direitos civis clássicos, como o direito à liberdade e o direito à propriedade, direitos políticos e o direito ao acesso ao Judiciário.

O PIDESCs, por sua vez, reconheceu que a realização dos direitos por ele contemplados dá-se, predominantemente, de forma progressiva, o que implica compromisso do Estado para com o planejamento, implementação e controle de políticas públicas<sup>79</sup>, para o que é imprescindível a disponibilização de recursos públicos, não se descurando, todavia, da possibilidade também de posturas negativas hábeis a assegurá-los.

As políticas públicas devem ser concretas e capazes efetivamente de promover melhorias no campo ao qual se destinam, não se podendo tolerar que a obrigação dos Estados de promover os direitos humanos se reduza a uma mera promessa.

Para que a realização dos direitos ocorra de forma progressiva, faz-se imprescindível que as medidas em prol deste objetivo sejam tomadas dentro de um prazo razoável, a partir da entrada em vigor do Pacto.

As obrigações do Estado de respeitar, de proteger e de implementar os direitos humanos são tomadas em consideração, em se tratando de DCPs e dos DESCs (neste com preponderância), já que hoje é bem nítida a concepção segundo a qual obrigações positivas e negativas encontram-se presentes em todas as facetas dos direitos humanos, não sendo mais as obrigações positivas exclusividade dos DESCs e nem sendo estas a única atitude do Estado no que a eles concerne.

Além de retratar o primado da indivisibilidade, unidade, universalidade e complementaridade dos direitos humanos, esta passagem demonstra que os direitos

---

<sup>79</sup> O tema “Políticas Públicas” será analisado na seqüência, neste Capítulo. Porquanto, o seguinte conceito: “Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 241).

econômicos, sociais e culturais demandam, não sempre, mas na maioria dos casos, a efetivação de políticas públicas e os civis e políticos também podem demandar tais políticas e que estes podem eventualmente ser concretizados como reflexo de políticas públicas voltadas aos DESCs.

#### 4.1 ESTADO SOCIAL, GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E SEUS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas nasceram com o advento do Estado Social, cabendo, portanto, vislumbrá-las primeiramente diante deste, para, na seqüência, indagar a respeito da manifestação das mesmas perante os demais modelos<sup>80</sup> de Estados.

##### 4.1.1 Um breve histórico do Estado Social e sua relação com as políticas públicas

Por um longo período da História, o tema políticas públicas não esteve em pauta no cenário político, muito menos foi considerado pela Ciência Jurídica. É com o surgimento do Estado Social<sup>81</sup> que as políticas públicas entram em cena, sendo concebidas como instrumento para a realização das vontades coletivas.

Para se entender a filosofia do Estado Social, bem como a razão de as políticas públicas serem mormente nele consideradas, convém cotejar a realidade do seu antecessor, o Estado Liberal, que marca propriamente o surgimento do Estado Moderno.

O Estado Moderno surge com o fim do Feudalismo, isto é, ao modo de organização da sociedade, caracterizado pela descentralização do poder nas mãos dos senhores feudais.

---

<sup>80</sup> Bucci (2006, p. 244) fala em modelos de Estado, quando se refere a Estado Social, Estado Liberal, Estado Neoliberal: “Uma primeira dificuldade em se trabalhar com a noção de política pública em direito diz respeito à relação entre o direito e o modelo de Estado”, dada a tendência em se reconhecer as políticas públicas como realidade afeta apenas ao Estado Social.

<sup>81</sup> Este modelo de Estado também é denominado “Estado-Providência”, “Estado do bem-estar social”, ou pela tradução deste último para o inglês: “*Welfare State*”. Para tornar uniforme o texto da presente dissertação, utilizar-se-á apenas a expressão “Estado Social”, por entendê-la a mais comumente utilizada pelos doutrinadores nacionais.

Os senhores feudais concentravam os poderes jurídico, econômico e político relativamente aos seus feudos (lotes de terra)<sup>82</sup>, pela economia baseada na agricultura, pela relação de troca, pela relação de vassalagem e suserania, pela educação, arte e cultura somente disponível aos filhos dos nobres, bem como pela atuação da Igreja Católica que, concebida como protetora espiritual da sociedade, influenciava o modo de pensar e as formas de comportamento (ROTH, 1996, p. 15).

A partir de três elementos principais, Roth (1996, p. 16) traça a distinção entre o Estado Moderno e o Feudalismo:

Em primeiro lugar, instituiu-se a separação entre uma esfera pública, dominada pela racionalidade burocrática do Estado, e uma esfera privada sob o domínio dos interesses pessoais. Em segundo lugar, o Estado Moderno dissociou o poderio político (poder de dominação legítima legal-racional) do poderio econômico (posse dos meios de produção e de subsistência), que se encontram reunidos no sistema feudal. E para terminar, o Estado Moderno realiza uma estrita separação entre as funções administrativas e políticas, tornando-se autônomo da sociedade civil.

Em abono, Kritsch (2004, p. 106) assevera que a definição de fronteiras geográficas estáveis, o surgimento de instituições impessoais e burocratizadas e a concepção da soberania revelaram-se elementos importantes na caracterização do Estado Moderno.

O Estado Moderno nasceu Absolutista, sendo caracterizado nesta etapa pela concentração do poder nas mãos dos reis, pelo uso da violência, pela falta de liberdade e de controle social. Como esclarece Dallari (1995, p. 233), “já no século XVIII o poder público era visto como inimigo da liberdade individual e qualquer restrição ao *individual* em favor do *coletivo* era tida como ilegítima”, fazendo germinar a oposição contra o Absolutismo e preparando terreno para o nascimento do Estado Liberal.

Fruto da Revolução Francesa, caracterizada pelo lema da Igualdade, Liberdade e Fraternidade e do Iluminismo<sup>83</sup>, o Estado Liberal, surgido entre os séculos XVIII e XIX, foi

<sup>82</sup> O feudo foi instituição existente na Idade Média, consistente em uma convenção que se firmava entre o suserano e os pequenos proprietários, denominados vassallos. Em virtude desta convenção, os vassallos deveriam prestar obediência aos suseranos e cumprir certas obrigações a troco de proteção para suas pessoas e para seus bens (SILVA, 1997, p. 284).

<sup>83</sup> Harvey (2000, p. 23), acerca do Iluminismo, esclarece: “O pensamento iluminista (e, aqui, sigo Cassirer, 1951) abraçou a idéia do progresso e buscou ativamente a ruptura com a história e a tradição esposada pela modernidade. Foi, sobretudo, um movimento secular que procurou desmistificar e dessacralizar o conhecimento e a organização social para libertar os seres humanos de seus grilhões. Ele levou a injunção de Alexander Pope de que ‘o estudo próprio da humanidade é o homem’ muito a sério. Na medida em que ele também saudava a criatividade humana, a descoberta científica e a busca da excelência individual em nome do progresso humano, os pensadores iluministas acolheram o turbilhão da mudança e viram a transitoriedade, o fugidio e o fragmentário como condição necessária por meio do qual o projeto modernizador poderia ser realizado. Abundavam doutrinas de igualdade, liberdade, fê na inteligência humana (uma vez permitidos os benefícios da educação) e razão universal. ‘Uma boa lei deve ser boa para todos’, pronunciou Condorcet, observa Habermas (1983, 9), estavam possuídos ‘da extravagante expectativa de que as artes e as ciências iriam promover não somente o controle das forças naturais como também a

caracterizado pela defesa da liberdade do indivíduo, pela supremacia da Constituição no trato da relação Estado-cidadão, pelo predomínio da legalidade, por uma postura abstencionista do Estado e pela submissão deste ao império da lei.

A respeito da configuração do Direito no Estado Liberal, manifesta-se Roth (1996, p. 17):

O direito do Estado Liberal se destina à proteção dos direitos dos indivíduos contra toda pretensão de interferência do Estado em sua vida privada. Seu projeto é de garantir a livre circulação das idéias, das pessoas e dos bens, e acabar com a arbitrariedade. Tornam-se necessárias, por isso mesmo, regras gerais, abstratas e previsíveis. O direito liberal constitui um quadro autoritário e abstrato, que fixa as regras do jogo nas relações familiares e nos intercâmbios econômicos. Ele garante ao cidadão, com a força se necessário, o uso e o respeito de suas liberdades privadas. Antes de tudo, protege-se o direito de propriedade, da liberdade de comércio e de indústria, e da liberdade de contratar (direito privado). O direito liberal funda-se, antes de tudo, contra o do Estado e assegura a regulação espontânea da sociedade.

Em complemento, Morais (1996, p. 70-71) explicita as características dominantes do Estado Liberal:

- A. Separação entre Estado e Sociedade Civil mediada pelo Direito, este visto como ideal de justiça;
- B. A garantia das liberdades individuais; os direitos do homem aparecendo como mediadores das relações entre os indivíduos e o Estado.
- C. A democracia surge vinculada ao ideário da soberania da nação produzido pela Revolução Francesa, implicando a aceitação da origem consensual do Estado, o que aponta para a idéia de representação, posteriormente matizada por mecanismos de democracia semidireta – *referendum* e plebiscito, etc. – bem como, para a imposição de um controle hierárquico da produção legislativa através do controle de constitucionalidade.
- D. O Estado tem um papel reduzido, apresentando-se como Estado Mínimo, assegurando, assim, a liberdade de atuação dos indivíduos.

Característico do Estado Liberal é também o Constitucionalismo, que buscou representar a vontade geral do povo e limitar o poder estatal. Assim, é de se acrescentar às características acima a supremacia da Constituição, no trato da relação Estado-cidadão (SUNDFELD, 2000, p. 38-39).

O modelo de direito acima referido, como se constata, prima pelos direitos civis e políticos, os quais foram objeto, a propósito, da Declaração Francesa, de 1789 (FRANCA, 1789), e da Declaração Americana, de 1776 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1776). Revelam-se tais direitos frutos do discurso liberal da cidadania e têm como tônica limitar e

---

compreensão do mundo e do eu, o progresso moral, a justiça das instituições e até a felicidade dos seres humanos' ”.

controlar o poder do Estado. Como assevera Piovesan (2006a, p. 132), a não atuação estatal, ante a ausência de previsão de qualquer direito social, econômico e cultural que dependesse da intervenção estatal, evidenciava o primado do valor da liberdade.

No contexto econômico, o Estado Liberal, ressalta Bonavides (1993, p. 45, 48), em razão da liberdade do contrato, possibilitava a exploração da força de trabalho alheia, revelando-se vã “a esperança de reprimir a rotação idealista do progresso, a busca necessária de uma liberdade e de uma democracia esteada em postulados de justiça social e econômica”.

O Estado Liberal perdurou no século XIX e se estendeu até meados de 1930, sendo caracterizado pela ausência de intervenções na produção e na circulação de bens, produtos e mercadorias. Seguindo a máxima da igualdade perante a lei, o Estado, como pontua Bastos (2002, p. 90), dedicava-se apenas ao resguardo do mínimo: educação, saúde, justiça, patrimônio e segurança pública, direitos civis e políticos (1ª. geração), assumia a função de árbitro das relações sociais e deixava ao mercado a tarefa de regular a economia.

A insatisfação com a realidade individualista, abstencionista e neutra do Estado Liberal, revelada pelos movimentos sociais da época, ensejou o seu abandono, rumo ao Estado Social (SILVA, 2007a, p. 119).

O modelo de proteção do indivíduo em face do Estado, concepção do Estado liberal, já não mais se revelava capaz de satisfazer as aspirações da sociedade, porque, em conclusão, não eram todos iguais. Clamava-se por ação concreta do Estado.

Bonavides (1993, p. 48-49) retrata com percuciência as razões que compeliram à transição Estado Liberal – Estado Social, enfatizando que a demanda por uma maior intervenção do Estado teve como principal motivador a desigualdade, fomentada pela igualdade formal:

Leva Vierkandt o seu pensamento às últimas conseqüências, ao afirmar que seria correto o conceito de liberdade do liberalismo se os homens fossem dotados de igual capacidade.

**Mas como a igualdade a que se arrima o liberalismo é apenas formal, e encobre na realidade, sob o seu manto de abstração, um mundo de desigualdades de fato – econômicas, sociais, políticas e pessoais – termina “a apregoada liberdade, como Bismarck, já o notara, numa real liberdade de oprimir os fracos, restando a estes, afinal de contas, tão-somente a liberdade de morrer de fome”.**

A Primeira Grande Guerra Mundial, no juízo de Vierkandt, abriu os olhos de muitos pensadores da escola liberal para essa triste e dolorosa verdade.

Deslembado estava, porém, o sociológico de que, há quase um século, já as doutrinas socialistas utópica e científica, de Sant Simon e Marx, respectivamente, assinalaram na fase primária do capitalismo (o *fruehe Kapitalismus*, de Sombart) a visível e nua contradição entre a liberdade do liberalismo e a escravidão social dos trabalhadores.

Estes morriam de fome e de opressão, ao passo que os mais respeitáveis tribunais do Ocidente assentavam as bases de toda a sua jurisprudência constitucional na inocência e no lirismo daqueles formosos postulados de que “todos os homens são iguais perante a lei”. (grifo nosso)

O Estado Social, conforme dicção de Bento (2003, p. 15), teve uma fase de experimentação, de 1870 a 1925, marcada pelo surgimento das Constituições do México, de 1917 (MEXICO, 1917), e da Constituição de Weimar, de 1919 (ALEMANHA, 1919), as quais autorizaram o Estado a intervir na ordem econômica e social, para preservar o capital, a partir de disposições meramente programáticas, ou seja, desprovidas de eficácia plena e de aplicabilidade imediata.

A fase de consolidação, concentrada no período entre guerras, até o fim da Segunda Guerra Mundial, compreendeu a tentativa de aplicação das teorias de John Maynard Keynes, em prol da intervenção estatal, através do *New Deal* de Franklin Roosevelt<sup>84</sup> (BENTO, 2003, p.15), período em que se instala a recessão econômica e a conseqüente quebra da Bolsa de Nova York, em 1929.

Acerca da influência das idéias de John Maynard Keynes sobre o surgimento do Estado Social, Bento (2003, p. 5) esclarece:

[...] o movimento no sentido de criar uma correspondência entre os imperativos de crescimento econômico e as exigências não menos urgentes de igualdade e justiça social, não apenas através da garantia formal da concorrência via mercado, mas no âmbito de um Estado distribuidor, econômica e socialmente atuante, ganhou novo influxo na década de 1930, a partir das teorizações de Keynes. Com efeito, seus estudos acerca dos fatores determinantes do desemprego concluem que ele provém de uma insuficiência de investimento. Em casos como o da crise de 1929, causada por insuficiência crônica da demanda, cumpre ao Estado desempenhar o papel de estimulador do investimento, seja diretamente (investimento público), seja indiretamente através da política fiscal e de crédito. O grande problema da teoria liberal, segundo Keynes, era não possuir mecanismos institucionais para a obtenção do pleno emprego. Por outro lado, naturalmente, a falta de uma garantia de emprego está na base da desigualdade social e de fortunas, eis que o processo de acumulação capitalista opera-se à base da exploração da mão-de-obra, possível graças à existência desse exército de reserva de desempregados. Por sua vez, a desigualdade social resultante de uma repartição arbitrária e iníqua de rendas e riquezas prejudica o consumo, haja vista que a classe mais pobre não consegue consumir por falta de uma renda mínima garantida, ao passo que a mais rica tende também a um baixo consumo proporcional, isto é, seus rendimentos superam em muito sua capacidade de gastar. Com isso, o capital torna-se escasso e

<sup>84</sup> “Em 1932, Franklin Roosevelt é eleito presidente dos Estados Unidos, encontrando o povo em situação desesperadora: milhões de desempregados, famílias inteiras sem abrigo e sem alimentos, e até os altos círculos financeiros inseguros e desorientados. Enfrentando a resistência dos empresários e dos tradicionalistas, Roosevelt lançou seu programa de governo conhecido como *New Deal*, que era, na realidade, uma política intervencionista; a própria Suprema Corte norte-americana criou obstáculos para a implantação dessa nova política, mas as solicitações sociais eram intensas, os resultados começaram a demonstrar o acerto da orientação e, afinal, o intervencionismo se tornou irreversível. Em 1936, Franklin Roosevelt conseguiria reeleger-se com votação esmagadora e seus próprios adversários reconheciam o êxito de sua política de governo” (DALLARI, 1995, p. 236).

conseqüentemente caro no mercado, entesourado nas mãos dos mais ricos que o empregam na especulação a juros altos, desestimulando os investimentos.

Por derradeiro, a fase de expansão do Estado Social diz respeito ao consenso político em torno das políticas keynesianas de intervenção econômica e social. É nesta fase que as Constituições passaram a transformar as disposições meramente programáticas em direitos sociais, isto é, exigências de prestações positivas dirigidas ao Estado, no que concerne a educação, saúde, previdência, garantia salarial, assistência social, desenvolvimento<sup>85</sup>, como relata Bento (2003, p. 13-14):

No pós-Segunda Guerra Mundial, a necessidade de reestruturação da economia européia [...] resultou no Plano Marshall, o qual possibilitou que a economia mundial experimentasse um expressivo e ininterrupto crescimento econômico durante praticamente três décadas, combinado com um mais que proporcional aumento da qualidade de vida, de bem-estar e de pleno emprego. Durante todo esse período, as políticas de bem-estar européias puderam sustentar-se graças ao endividamento externo e ao déficit público americano, possível em virtude da confiança inabalável no dólar, então vinculado à reserva de ouro. Também é desse época o célebre Relatório Beveridge, sobre a reforma do sistema de seguridade social da Inglaterra, que marca o início do Estado de Bem-estar nesse país, apresentado ainda em 1943. Também a William Beveridge, autor do relatório, é atribuída a disseminação da expressão *Welfare State*, que então se opunha ao *Welfare State* nazista.

Como se percebe, é após 1930 que o Estado passa a intervir na economia e a ampliar o véu de direitos resguardados, com a incorporação dos direitos sociais, de forma que de uma conduta caracterizada apenas pela ausência de qualquer intervenção na esfera da liberdade individual (DCPs), passa-se a presenciar um Estado mais forte e atuante na proteção dos direitos sociais, a fim de se proporcionar condições de vida digna, surgindo desta pretensão a formulação de políticas públicas, como assevera Bonavides (1993, p. 186):

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social.

---

<sup>85</sup>

No Brasil, a primeira Constituição a incorporar o Estado Social foi a de 1934.



A partir daí, o campo das políticas públicas torna-se objeto de interesse intelectual e político, deixando de se ater aos clássicos temas, como eleições, partidos, governo, para “englobar aspectos que indicam ações coletivas (ou *policies*), engendradas por uma gama de interesses em jogo, tendo como referência a satisfação de necessidades sociais”, segundo apontamentos Pereira e Stein (2003, p. 80).

Em função disso, passa-se do *government by law*, isto é, de um governo em que impera a produção de leis, para o *government by policies*, ou seja, para um Estado voltado à promoção de políticas ou programas, com vistas à realização dos direitos e interesses da coletividade, em contraste, pois, com a ótica puramente individualista do Estado Liberal.

Para Morais (1996, p. 73-74), o modelo de legalidade do Estado Liberal esvai-se, já que a lei passa a ser utilizada não mais como ordem geral e abstrata, mas como instrumento de ação, muitas vezes, com caráter específico e concreto, atendendo critérios circunstanciais.

Claramente, o *government by policies* não exclui o *government by law*, antes o aprimora, como aduz Bucci, citando Charles-Albert Morand<sup>86</sup> (2006, p. 255):

[...] as políticas públicas podem ser incorporadas à lei, se superpor a elas ou se pôr a seu serviço, num quadro em que o direito é cada vez mais desordenado, complexo e movediço. Não obstante, no modelo que estamos propondo, a realização das políticas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito – e gerar efeitos jurídicos – os atos e também as omissões que constituem cada política pública. O problema passa a ser, então, o de desenvolver a análise jurídica, “de modo a tornar operacional o conceito de política, na tarefa de interpretação do direito vigente e de construção do direito futuro”.

Na opinião de Comparato (1989, p. 119), experimenta-se sensível alteração nos fins do Estado, de modo que a sua função não é mais a produção do Direito, mas a realização de políticas.

Comparato (1989, p. 105) também enfatiza a incompatibilidade entre as políticas públicas, mormente de longo prazo, com a estrutura de poder estatal baseada no pensamento político liberal. Enfatiza que os governantes neste esquema institucional não tomam iniciativas nem empreendem políticas, mas administram os negócios correntes:

Ora, a administração das questões do quotidiano ou, quando muito, de conjuntura, difere substancialmente da organização e execução de políticas a longo prazo. A diferença não é apenas de horizonte temporal, dado que a política a longo prazo exige, como vimos, uma constante previsão ou extrapolação, fundada em estimativas de experiência ou em cálculos de probabilidade. A diferença é também de método ou modo de apreensão da realidade. A administração quotidiana da coisa

<sup>86</sup> MORAND, Charles-Albert. *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris: LGDJ, 1999, p. 13.

pública conduz sempre a uma visão analítica dos fatos e à especialização de atendimento em cada um dos setores da vida coletiva. Todos os governos, em qualquer país ou unidade política, dividem-se em ministérios ou secretarias, como condição de eficiência de sua atuação. A visão a longo prazo, ao contrário, só se torna inteligível quando o planejador consegue interconexão essencial, no conjunto nacional e mundial. Não existe uma política industrial desligada da política econômica geral. Não há política econômica desvinculada da política social, nem política nacional que possa ignorar o contexto mundial. Ademais, toda política implica o estabelecimento de objetivos e a escolha de prioridades, de acordo com a sua importância relativa, o que não ocorre na administração corrente dos negócios sociais.

Bucci (1997, p. 90) acrescenta que o Estado Social caracteriza-se por “um modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas, um conceito mais amplo que o de serviço público, que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados”.

O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica seu aparecimento, como apõe Bucci (1997, p. 90), é a própria existência dos direitos sociais<sup>87</sup>, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado.

Demonstradas as razões para o surgimento das políticas públicas, bem como seu desenvolvimento no contexto do Estado Social, passa-se a cotejar os reflexos que a crise do Estado Social e o advento da Globalização Econômica acarretaram para as políticas públicas.

#### **4.1.2 A crise do Estado Social, a Globalização Econômica e seus reflexos nas Políticas Públicas**

---

<sup>87</sup> Acerca do surgimento dos direitos sociais, assinala Bobbio (2002, p. 42): “Da crítica das doutrinas igualitárias contra a concepção e a prática liberal do Estado é que nasceram as exigências de direitos sociais, que transformaram profundamente o sistema de relações entre o indivíduo e o Estado e a própria organização do Estado, até mesmo nos regimes que se consideram continuadores, sem alterações bruscas, da tradição liberal do século XIX (...) Liberalismo e igualitarismo deitam suas raízes em concepções da sociedade profundamente diversas: individualista, conflitualista e pluralista, no caso do liberalismo; totalizante, harmônica e monista, no caso do igualitarismo. Para o liberal, a finalidade principal é a expansão da personalidade individual, abstratamente considerada como um valor em si; para o igualitário, essa finalidade é o desenvolvimento harmonioso da comunidade. E diversos são também os modos de conceber a natureza e as tarefas do Estado: limitado e garantista, o Estado liberal; intervencionista e dirigista, o Estado dos igualitários”.

O estudo do Estado evidencia situações de crise de seus modelos, implicando substituição por outros. Assim aconteceu com o Estado Liberal. Não obstante o seu evidente mérito na luta contra o absolutismo monárquico, constatou-se que sua postura abstencionista, fulcrada na igualdade formal entre os indivíduos, ao contrário de protegê-los, oprimia-os, daí a necessidade do advento de um Estado inclusor.

Ademais, a crise econômica mundial do início do século passado, que tem como um dos marcos simbólicos a quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929, demonstrou que muito dificilmente uma mão invisível, lema do Liberalismo, conduziria a sociedade ao progresso, evidenciando-se, pois, a demanda pela intervenção estatal.

Após a consolidação do Estado Social, evidenciou-se que a inserção dos DESCs nos textos constitucionais não constituiu garantia de implementação, mas apenas promessa de realização, seja em razão do caráter meramente programático que continuou a ser impresso às normas constitucionais que contemplavam os DESCs, seja pela demonstrada incapacidade financeira de o Estado satisfazer e tornar concretos os interesses respectivos.<sup>88</sup>

A tentativa, todavia, de realizar as promessas sociais desencadeou efeitos nefastos para o Estado, culminando com a crise do Estado Social, como demonstra Bento (2003, p. 42-43):

Assim, o diagnóstico neoliberal da crise do Estado de Bem-estar Social avança basicamente em torno de duas questões fundamentais. Sob um primeiro aspecto, encontra-se traduzida numa crise fiscal e financeira, haja vista que a expansão descontrolada dos gastos com políticas sociais em respostas a demandas crescentes e não selecionadas da sociedade civil, orientada por uma concepção distorcida de democracia, provoca *déficits* públicos e desequilíbrios orçamentários crônicos, gerando inflação que mina as bases do crescimento econômico, acarretando mais desemprego, incrementando os gastos com seguro social e assim sucessivamente numa espiral recessiva. Por outro lado, a continuidade do financiamento dos programas sociais exige constantes aumentos de receitas, que não podem ser obtidos senão à custa de elevação da carga tributária, o que produz dois efeitos perniciosos: (1) reduz a poupança do setor privado e, conseqüentemente, sua capacidade de investimentos; e (2) o volume das contribuições e descontos obrigatórios assumidos pelos empregadores provoca elevação dos custos salariais e aumento do custo de produção como reflexo sobre o preço final da mercadoria, diminuindo a competitividade internacional da empresa, além de ser fonte inflacionária por impulsionar uma espiral crescente de preços/salários. Por fim, a

---

<sup>88</sup> De fato, como visto Capítulo 2 da presente dissertação, a confecção do Pacto de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais rendeu duras disputas no contexto da comunidade internacional, haja vista o fato de tais direitos demandarem cofres cheios e políticas públicas, sendo realizáveis, portanto, de modo progressivo, à diferença dos civis e políticos que demandariam apenas a abstenção do Estado. Como explicado no mesmo Capítulo, não se trata de uma premissa cem por cento verdadeira, haja vista a doutrina dos internacionalistas, consoante as quais mesmo os DCPs demandam também, por vezes, gastos para serem protegidos, respeitados e implementados.

extensão das atividades do Estado significa uma maior burocracia e um número maior de servidores públicos que não produzem, mas dissipam riqueza.

Inúmeros outros fatores convergiram para esta crise, a mencionar a globalização da economia<sup>89</sup>, que furtou ao Estado nacional a capacidade de planificar, controlar sua economia e competir de modo tranqüilo no mercado internacional; as crises mundiais do petróleo de 1973 e 1979-1980 e a conseqüente crise da dívida externa, em decorrência das altas taxas de juros internacionais que passaram a ser aplicadas pelos países industrializados, importadores de petróleo, o desestímulo ao trabalho e à competitividade em razão das políticas sociais<sup>90</sup> (BENTO, 2003, p. 36-43).

Também contribuíram os baixos índices de crescimento econômico e a insustentável alta de inflação verificada na época (CHAUÍ, 1999, p. 27-28).

Diante deste cenário, as idéias neoliberais, engendradas especialmente por Friedrich Hayek<sup>91</sup> e Milton Friedman<sup>92</sup>, participantes da Sociedade Mont Pèlerin, na Suíça, críticos das políticas intervencionistas e da economia política keynesiana, encontraram terreno fértil para se desenvolverem.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> O desenvolvimento das forças econômicas a um nível planetário diminui o poder de coação dos Estados Nacionais sobre estas. A mobilidade acrescida aos meios de produção e às operações financeiras, o crescimento dos intercâmbios e a internacionalização das firmas, impossibilitam a aplicação de políticas do tipo keynesiano em um só país. O Estado está limitado em suas políticas fiscais e intervencionistas (em termos de alcance interno) pelas coações da competência econômica mundial. Uma política econômica e social keynesiana isolada está condenada ao fracasso. O exemplo do primeiro governo socialista francês entre 81 e 83 o demonstrou. A prudência atual da presidência Clinton na via de aplicação das declaradas intenções protecionistas mostra o mesmo fenômeno (ROTH, 1996, p. 18).

<sup>90</sup> “[...] programas amplos de seguro-desemprego, aposentadoria, pensões e outras formas de vida exteriores ao mercado e livres de toda insegurança social acabaram por tornar o trabalho pouco atrativo e opcional, além de gerar dependência em relação às políticas públicas. Estas dependem de uma progressiva tributação sobre a renda e o capital, o que desestimula, por sua vez, o investimento, conduzindo freqüentemente ao desemprego. Existe, pois, um *trade-off* entre eficiência e crescimento econômico e universalismo na proteção social” (BENTO, 2003, p. 43).

<sup>91</sup> Friedrich Hayek escreveu o livro “Os caminhos da servidão”, no qual acusa o Estado de Bem-estar de destruir as liberdades individuais e prega a tendência das idéias socializantes conduzirem a sociedade a regimes totalitários (BENTO, 2003, p. 39).

<sup>92</sup> Milton Friedman escreveu o livro “Capitalismo e Liberdade”, no qual considera a liberdade como essencial na vida humana e fundamento de todas as instituições, sendo papel do Estado maximizá-la (BENTO, 2003, p. 39).

<sup>93</sup> Insta salientar que Giddens (2000, p. 74-78) vislumbrou na Terceira Via a opção para superar a crise do Estado Social, posto fulcrar sua política nos seguintes valores: a) igualdade; b) proteção aos vulneráveis; c) liberdade como autonomia; d) não há direitos sem responsabilidades; e) não há autoridade sem democracia; f) pluralismo cosmopolista; g) conservadorismo filosófico.

Correlatamente à idéia da Terceira Via, propõe-se a adoção de um direito reflexivo, conjuntura na qual o Estado exerceria um papel de “guia” apenas e não de planificador das relações sociais, restando-lhe apenas orientar a sociedade por um modelo de Direito que se coloca entre a direção central da sociedade e sua autorregulação pelo mercado. A propósito, a doutrina de Faria (1999, p. 23): “A interdependência crescente dos países, desde o ponto de vista econômico, financeiro, assim como a complexidade dos problemas novos (meio-ambiente) e a rapidez das mudanças do transtorno, levaram quer à impossibilidade da seqüência desse modo de produção e de aplicação das regras jurídicas, quer a uma crise do direito. Crise que se reflete na dificuldade que tem o Estado para aplicar seus programas legislativos, e no reconhecimento da existência de um pluralismo jurídico. O Estado perde sua pretensão da detenção do monopólio de promulgar regras”.

Da segunda metade da década de 70 até final da década de 80, o neoliberalismo opera a desconstituição do Estado Social em função da crise fiscal, que denuncia o esgotamento do padrão de intervenção econômica e social. Nesta etapa, o neoliberalismo propõe a redução do tamanho do setor público e cortes com gasto social, causando reflexos diretos e imediatos nas políticas públicas (BENTO, 2003, p. 48-49).

No final da década de 80, assiste-se à reconstrução da esfera pública. Neste momento, passa-se a falar em Reforma do Estado, ou seja, em reformas estruturais destinadas a aprimorar a capacidade organizacional e de gestão do Estado, sua eficiência e competitividade.<sup>94</sup>

Grande é o impasse acerca do papel do Estado frente a esta conjuntura, fruto da convergência dos fatores acima mencionados, admite Bucci (2006, p. 02):

Surge na pauta das discussões econômicas, políticas e jurídicas a redefinição do papel do Estado, que passaria, no entendimento da corrente dominante, a ter reduzida sua atuação direta, tanto no provimento de direitos sociais no patamar que caracterizou o Estado de bem-estar (saúde, educação, previdência, moradia etc.) como na intervenção econômica propriamente dita (indústria de base, infraestrutura de transportes, regulação econômica etc.). As novas funções estatais, para os governos de corte conservador ou neoliberal, seriam apenas de gestão e regulação, indo além da mera ordenação do *laissez-faire* ideal, mas aquém de um Estado promocional que atuava como parceiro ativo de empreendimentos econômicos, fosse como sócio, fosse como suporte. Para os demais governos, restava a questão de como financiar uma atuação mais significativa do Estado na realização das políticas nacionais, num panorama de globalização, indutor da abertura de fronteiras comerciais, cambiais e, por conseqüência, políticas e também culturais.

As receitas neoliberais do “Consenso de Washington”, publicado em 1989, nos EUA, surgem para guiar a Reforma do Estado, auxiliando os países subdesenvolvidos em sua rota de “ajustamento” político-econômico ao novo capitalismo e para reduzir o tamanho do Estado. Assim, o “Consenso” receitou: 1) disciplina fiscal; 2) priorização do gasto público em áreas de alto retorno econômico; 3) reforma tributária; 4) altas taxas de juros fixadas pelo

---

<sup>94</sup> No início da década de 80, as idéias neoliberais já são postas em prática pelo governo Thatcher (Inglaterra), o qual se revelou enfático no controle da emissão da moeda, na elevação da taxa de juros, no corte de gastos sociais, na liberação do câmbio, na oposição à legislação sindical, e na adoção de um amplo programa de privatização (BENTO, 2003, p. 44). Essa tendência neoliberal foi observada também em outros países, como nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, na Alemanha, com Kohl. Na Europa continental, o neoliberalismo revelou-se mais brando e isso em razão da influência católica, da tradição corporativa das classes sociais e da eleição, na década de 1970, de governos de esquerda nos países do sul, como Mitterrand na França, Mario Soares em Portugal. Tais países, somente na década de 1980 foram obrigados a abandonar suas políticas de pleno emprego e de proteção social em favor de uma maior estabilidade monetária e controle do orçamento (BENTO, 2003, p. 44-45). Na América Latina, observou-se influência neoliberal no Chile, com o governo Pinochet, na década de 1970, na Bolívia, em 1985, no México, no final da década de 1980, com Salinas, na Argentina, com Carlos Menem, em 1989, no Peru, com Fujimori, e no Brasil, com Fernando Collor, em 1990 (BENTO, 2003, p. 45-46).

mercado; 5) liberação do câmbio; 6) abertura ao capital internacional; 7) políticas comerciais liberais; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulação da economia, em especial das relações trabalhistas; 10) proteção à propriedade privada.

Os dez itens de mudanças preconizadas pelo Consenso de Washington convergem com o receituário de Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD - e Banco Mundial - BM, sob o pressuposto de que tais reformas estruturais confeririam sustentabilidade financeira ao Estado e possibilitariam o crescimento econômico e a equidade social (ROSSI, 2001, A12).

Assim transcorreu-se, como noticia Bressan (2004, p. 164), porque se acreditava que a estabilidade econômica e a liberalização da circulação de mercadorias e capitais acarretariam em um conseqüente reordenamento das finanças estatais e, com isso, uma maior distribuição de renda.

As políticas públicas continuam operantes frente a esta conjuntura, todavia, não se lhes atribui a mesma importância e prioridade que tinham na agenda governamental do Estado Social, pois os fatores acima mencionados, aponta Gouvêa (1999, p. 59), “têm levado os gestores públicos a vivenciar um embaraçoso dilema: priorizar eficácia administrativa ou buscar justiça social?”.

Isto leva a uma crise também junto à Administração Pública<sup>95</sup>, que enseja uma crise de governabilidade, isto é, na capacidade de governar (BUCCI, 2006, p. 02)<sup>96</sup>.

Cada vez mais, a governabilidade, em decorrência da globalização econômica, resta influenciada; agentes não políticos, nacionais e internacionais, como empresas, investidores e especuladores, cada vez mais, direta e indiretamente, passam a exercer ingerência nos processos de produção das políticas públicas (GOUVEA, 1999, p. 65).

Os novos modelos de administração pública, desperta a atenção Bento (2003, p. 50): “pretendem superar a forma tradicional de estruturar programas sociais, substituindo a centralização, hierarquização e universalidade típicas do serviço público burocrático, pela descentralização, focalização e participação popular”.

<sup>95</sup> Na opinião de Bucci (2006, p. 40), essa reforma deveria contemplar as políticas públicas como referencial do Direito Administrativo: “Faltaria, no entanto, um parâmetro de limites positivos, se assim se pode dizer, à ação administrativa, um referencial mais completo ou mais consistente de quais são as diretrizes para as escolhas abertas ao administrador público. O espaço dessa lacuna poderia ser ocupado pelas políticas públicas, juridicamente qualificadas, segundo a forma e regime próprios. Desse modo, a definição do “interesse público” (ou “interesses públicos”) deixaria de caber ao agente público isoladamente, mas decorreria de uma opção consciente dos cidadãos, da procura de metas coletivas e definidas, opção informada pelo conhecimento dos meios disponíveis para o alcance de tais metas, que a elas passariam a estar vinculados”.

<sup>96</sup> Para Gouvêa (1999, p. 60), “governar não consiste apenas em realizar os chamados atos de governo, mas, sobretudo, em gerenciar com sabedoria a interação entre atores sociais, grupos e forças políticas, organizações e instituições públicas e organismos paragovernamentais”.

Busca-se a descentralização por se conceber a partir dela a capacidade de patrocinar eficiência ao serviço público, a medida em que aproxima a Administração Pública do problema, dos usuários, dos serviços públicos, assim como dos interessados a cooperar com ela (BENTO, 2003, p. 50).

A focalização diz respeito à definição de públicos-alvos para o direcionamento e distribuição do gasto social. O Estado Neoliberal substitui o princípio universalista do Estado Social e passa a fulcrar seu empenho nos grupos que evidenciam maior carência ou maior urgência, bem como nos campos da educação, da saúde e da infra-estrutura, eis que necessárias para a reprodução do capital e das relações de produção, em face do avanço das forças produtivas decorrentes das inovações tecnológicas (BENTO, 2003, p. 49-50).

Por fim, a idéia de participação clama pelo fomento de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, o que implica programas de privatização das empresas estatais produtoras de bens e serviços, reduzindo-se, assim, o tamanho do Estado (BENTO, 2003, p. 50).

Ao basear sua política na eficácia administrativa, o Estado Neoliberal logrou tornar a economia mais competitiva internacionalmente, tentar combater a inflação, bem como retomar o crescimento. Todavia, a falta de atenção para com a justiça social e conseqüente redução das políticas públicas ensejou o aumento da pobreza e da exclusão social:

No que tange às políticas neoliberais de desregulamentação das relações trabalhistas, seus resultados alcançados no combate eficaz do desemprego não são menos problemáticos. Sendo o objetivo declarado dessas medidas a distribuição regressiva de renda, isto é, a redistribuição da riqueza em benefício do capital – e talvez fosse mais correto denominar de reacumulação –, o resultado obtido consistiu no aumento dramático dos contingentes de pobreza e o aprofundamento da estratificação social. Com efeito, a desregulamentação operou-se à base da redução dos salários, da ampliação do número de trabalhadores temporários em alta rotatividade, das jornadas impostas de meio período, tudo isso sob um pano de fundo de um aumento de produtividade, o que significa uma maior apropriação dos excedentes por parte do capital, vale dizer, precisamente uma maior acumulação à custa da desigualdade social e miséria em níveis abissais. Assim, a política norte-americana de combate ao desemprego apenas logrou êxito graças à alta rotatividade de trabalhadores em regime de emprego temporário e à redução drástica dos níveis salariais, lançando a maior parte deles para abaixo da linha de pobreza, fato esse que potencialmente representa um risco de sobrecarga ainda maior para o Estado nos gastos com assistência social e saúde. Por conseguinte, a flexibilização das relações de trabalho, a despeito de seu relativo sucesso no combate ao desemprego generalizado, pagou por ele um preço demasiado alto, ao acarretar uma polarização social entre aqueles trabalhadores altamente especializados e qualificados tecnicamente e um novo proletariado cronicamente empobrecido ou refugiado na economia informal, uns e outros aprisionados numa armadilha de miséria (BENTO, 2003, p. 48).

A América Latina ingressou no terceiro milênio com quase 150 milhões de pessoas, mais de um terço de sua população, vivendo na pobreza (com renda inferior aos US\$ 2

diários) e quase 80 milhões de pessoas padecendo de pobreza extrema, com ingressos inferiores a US\$ 1 diário (ROSSI, 2001, A12).

Em função desses reflexos, o Estado Neoliberal passa a ser alvo de críticas, no final da década 90. Em contraponto ao “Consenso de Washington”, Nancy Birdsall, especialista em pobreza na América Latina, vice-presidente executiva do BID, deduziu propostas, batizadas de “10 + 1” (10 ferramentas e 1 conselho aos países ricos), visando buscar a equidade, ou seja, combater a pobreza e a injusta distribuição de renda na América Latina.<sup>97 98</sup>

Simultaneamente, a ordem internacional começa a cobrar dos Estados a promoção de políticas públicas voltadas à promoção dos DESCs. A Comissão de Direitos Humanos da ONU, a propósito, enfatiza a necessidade de bom desempenho dos governos na gestão de questões como direitos humanos, igualdade e justiça, a chamada *good governance*<sup>99</sup>.

A Constituição Federal de 1988 - CF/88 -, na opinião de grande parte dos doutrinadores, sofreu o influxo das idéias neoliberais<sup>100</sup>. Para Reale (1989, p. 3), a posição

<sup>97</sup> Diante disso, interessa cotejar as dez propostas por Nancy Birdsall veiculadas: 1. Disciplina fiscal regulamentada, já que a indisciplina fiscal (gasto maior que a arrecadação) acarreta altos custos para os pobres e para as classes médias emergentes; 2. Equilibrar expansões e contrações do mercado, para evitar instabilidade financeira e econômica; 3. Redes automáticas de proteção social, para que os lares de classe trabalhadora e classe média, bem como os pobres tenham uma base de renda; 4. Escolas também para os pobres, haja vista conceber-se a educação, como fator de redução da miséria e da desigualdade; 5. Tributar mais os ricos e gastar mais com os outros; 6. Dar oportunidade para a pequena empresa, reduzindo a burocracia e compatibilizando o funcionamento dos sistemas financeiros e judiciais com a livre iniciativa; 7. Reforçar os direitos dos trabalhadores, isto é, proteger mais ativamente o trabalhador, em relação a seus direitos de associação e convênios coletivos, organizações sindicais mais independentes e democráticas, e mais proteção social para substituir a excessiva rigidez das regulamentações que freiam a mobilidade laboral e o crescimento; 8. Abordar abertamente a discriminação, em especial para derrubar as barreiras sociais e políticas que prejudicam os negros e os membros dos grupos indígenas, e em alguns casos, as mulheres; 9. Sanear o mercado de terras rurais, promover uma nova geração de programas de reforma agrária capaz de dar oportunidades justas aos camponeses pobres, em especial na América Latina, onde ocorre a maior desigualdade na posse da terra em comparação com qualquer outra região; 10. Serviços públicos a serviço dos consumidores, de forma a atender de modo otimizado os pobres.

A realização da Cúpula para o Desenvolvimento Social, em Copenhague, no ano de 1995, reafirma as balizas propostas pelo Dissenso, adotando-se a bandeira da erradicação das desigualdades sociais e pela redução da pobreza e da fome (ROSSI, 2001, A-12).

<sup>98</sup> O Dissenso, na opinião de Bento (2003, p. 77), representa cogitações acerca de um pós-neoliberalismo ou pós-Consenso de Washington em prol de um Estado com tamanho ótimo (não mínimo).

<sup>99</sup> Segundo a Comissão de Direitos Humanos da ONU: “A governabilidade é o processo por meio de que as instituições públicas conduzem casos públicos, controlam recursos públicos e garantem a realização dos direitos humanos. A boa governabilidade realiza este em uma maneira essencialmente livre do abuso e da corrupção, e com consideração devida para as regras legais. O teste da boa governabilidade é o grau a que se entrega o governo na promessa de direitos humanos: direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais. A pergunta chave é: as instituições da governabilidade estão garantindo eficazmente o direito à saúde, à educação, à alimentação, à instrução da qualidade, à justiça justa e à segurança pessoal?” Tradução livre feita pela autora do texto disponível em: <http://www.unhchr.ch/development/governance-01.html>. Acesso em: 10 out. 2007.

<sup>100</sup>



corresponde à do neoliberalismo ou social-liberalismo, o único compatível com os problemas existenciais de nosso tempo.

Conforme Reale (1998, p. 43), a proclamação do Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito “traduz uma opção para a *democracia social*, isto é, para uma democracia na qual o Estado é compreendido e organizado em essencial correlação com a sociedade civil, mas sem prejuízo do primordial papel criador atribuído aos indivíduos”.

Após análise da ideologia da CF/88, Reale (1998, p. 45-46) pontua:

[...] parece-me não haver dúvida quanto à posição *social-liberal* de nossa Carta Magna, uma vez que o social-liberalismo – que outros preferem denominar *liberalismo social*, o que vem a dar no mesmo – caracteriza-se exatamente por um constante e contínuo balanceamento de valores postos por diversas conjunturas, figurando a livre iniciativa em um pólo e, no outro, os interesses do consumidor. Essa posição corresponde a uma compreensão pluridimensional do Estado, dotado de atribuições de natureza jurídica, econômica, financeira, educativa e assistencial, na acepção lata desta palavra, não se confundindo, porém, com a do Estado da ideologia socialista, uma vez que o Estado social-liberal jamais poderá atuar em conflito com a livre iniciativa, a não ser nas hipóteses excepcionadas pela própria Constituição. Não devemos, aliás, dar ao termo “livre iniciativa” uma significação estritamente econômica, pois ela se reporta sempre à liberdade do homem enquanto indivíduo, ou melhor, enquanto pessoa. A livre empresa não é senão um corolário ou projeção dessa liberdade fundamental.

Para Souza<sup>101</sup>, citado por Grau (2005, p. 186), a CF/88 consagra uma ideologia próxima da neoliberal. Referido autor estabelece uma leitura da Ordem Econômica associada ao modelo de Estado Democrático de Direito, que se faz importante para o desenvolvimento do item que se segue, senão veja-se:

O comportamento do legislador constituinte, definindo para o país um ‘Estado Democrático de Direito’, de sabor liberal, e aproximando-se do discurso da Carta Portuguesa de 1978, que consagra o ‘Estado Social e Democrático de Direito’ (art. 1º) – autoriza-nos, salvo melhor juízo, a detectar na Carta de 1988 os elementos de uma economia de mercado distanciada do modelo liberal puro e ajustada à ideologia neoliberal, sendo este o único prisma capaz de permitir a sua análise correta.

---

Há quem duvide também do caráter neoliberal da CF/88, como se infere das palavras de Horta (1980, p. 392): “A Ordem Econômica da Constituição está impregnada de princípios e soluções contraditórias. Ora inflete no rumo do capitalismo neoliberal, consagrando os valores fundamentais desse sistema, ora avança no sentido do intervencionismo sistemático e do dirigismo planificador, com elementos socializadores. As cláusulas dotadas de função transformadora, que se difundem na Ordem Econômica, poderão unilateralizar os caminhos da Constituição e conduzir a soluções não expressamente contempladas no seu texto”.

<sup>101</sup> Impossibilitou-se a citação direta neste caso, eis que se trata de citação relativa à conferência proferida por Washington Peluso Albino de Souza na Associação dos Advogados de São Paulo, em 15 de maio de 1989, em curso denominado “O Direito Privado na Ordem Constitucional”.

Feitas as considerações acerca do modelo de Estado que atualmente impera na ordem internacional e no constitucionalismo pátrio, bem como os reflexos ensejados por esta conjuntura às políticas públicas, passa-se ao cotejo da CF/88, com o intuito de concluir acerca do espaço por ela devotado às políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento sustentável.

#### 4.2 ORDEM ECONÔMICA, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A CF/88, em seu art. 1º, proclama como fundamentos<sup>102</sup> da República Federativa do Brasil a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

República constitui-se em forma de governo, caracterizada em oposição à Monarquia, por preconizar um Governo não representado pela figura de um monarca, substituído no tempo por seus descendentes, como também pontua a organização do Estado e o relacionamento destes com os cidadãos, trazendo em seu bojo a idéia de que a coisa pública não é assunto nem benefício de poucos (SILVA, 2007a, p. 106-108).

A Federação, por sua vez, constitui-se forma de Estado, em oposição à figura do Estado Unitário, composto por uma única instância de poder. O Estado Federativo brasileiro compõe-se das seguintes esferas de poder: União, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> O texto da CF/88 refere-se a fundamentos neste art. 1º, bem como no art. 170, querendo expressar princípios. A doutrina comumente refere-se a princípios constitucionais, assim o entendimento de Bastos (1999, p. 153-154) e Silva (2007a, p. 93-94). Entende-se que o ordenamento jurídico é formado por normas, as quais podem assumir a roupagem de regras ou de princípios. Na doutrina de Dworkin (1978, p. 22), princípios são as pautas que devem ser observadas não porque viabilizem ou assegurem a busca de determinadas situações econômicas, políticas ou sociais que sejam tidas como convenientes, mas sim porque a sua observância corresponde a um imperativo de justiça, diferenciando-os das “diretrizes”, as quais representam pautas que estabelecem objetivos a serem alcançados, geralmente referidos a algum aspecto econômico, político ou social. Ademais, para Alexy (1993, p. 81-82), a distinção sob comento é útil para resolver problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais, dentre os quais se pode citar os relativos ao papel dos direitos fundamentais no sistema jurídico, à ponderação entre princípios e normas, à solução de problemas de colisão entre princípios e normas. Para complementar, o referido autor afirma que os princípios são mandatos de otimização, que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus cuja medida devida de seu cumprimento não somente depende das possibilidades reais, mas também das jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado por princípios e regras opostos. As regras são normas que podem ser cumpridas ou não. As regras contêm determinações no âmbito fático e juridicamente possível. Isso significa que a diferença entre regras e princípios é qualitativa e não de simples escolha. Toda norma ou bem é uma regra ou é um princípio.

<sup>103</sup> A doutrina discute a respeito da integração ou não do Município na Federação. Para uns, o Município não é parte essencial da Federação, sob o argumento de que quando do nascimento da Federação, o

Assim, pela Federação se distribui o poder, preservando-se a autonomia dos entes federativos, critério este que deve ser levado em consideração na divisão de competências, na distribuição de recursos financeiros etc.

Em que pese a divisão de competências, há uma expressa intenção constitucional de fortalecimento do poder local e da participação cidadã, como ressalta Bastos (1999, p. 155): “... nada será exercido por um poder mais amplo quando puder ser exercido pelo poder local, afinal os cidadãos moram nos Municípios e não na União”.<sup>104</sup>

Quanto à cidadania, diz-se que o legislador foi pleonástico ao estabelecer a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil, uma vez que se constituindo esta em Estado Democrático de Direito, já se pressupõe o louvor à cidadania. Assim, a cidadania é indissociável da idéia de um Estado Democrático de Direito, posto que, como já dito, este a pressupõe, ao ser norteado por leis que expressam a vontade popular na condução do Estado (SILVA, 2007a, p. 106).<sup>105</sup>

Por força do princípio da dignidade da pessoa<sup>106</sup>, esta é colocada como fim último do Estado Brasileiro, de forma a privilegiar políticas públicas que visem realizar a sua dignidade, bem como obstar condutas que a aviltem, tais como tortura, racismo e outras humilhações à integridade física, psíquica e moral.

Esclarece Bastos (1999, p. 158) que embora a dignidade tenha um conteúdo moral, a preocupação do constituinte foi mais de ordem material, no sentido de se proporcionar às pessoas condições para uma vida digna, principalmente no que tange ao aspecto econômico.

---

Município não contemplava as características de Estado-membro, ante a ausência de representação no Senado Federal, e também diante do fato de não sofrer intervenção federal. Para outros, em que pese a ausência de tais características, o Município contempla outras que legitimam sua inclusão na Federação, quais sejam: a) é indicado no art. 1º da CF/88 como integrante da forma federativa de Estado; b) tem reconhecida sua autonomia pelo art. 18 da CF/88, a qual, a propósito, tem tratamento privilegiado pela CF/88, ao ser incluída como princípio sensível, no seu art. 34, VII, “c”, implicando isto dizer que a sua inobservância implica decretação da intervenção federal no respectivo Estado-membro (ARAÚJO *et al.*, 2004, p. 263).

Meirelles (1993, p. 36), após dissertar sobre a evolução do Município no Brasil, reconhece que a CF/88, corrigindo falhas das Constituições anteriores, integrou o Município na Federação como entidade de terceiro grau (arts. 1º e 18).

<sup>104</sup> Tem a Federação as seguintes características: a) descentralização política-administrativa. No caso brasileiro, essa descentralização é formada pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios; b) Constituição Rígida que não permita alteração das competências por intermédio de legislação ordinária. No caso brasileiro, os dispositivos que se referem às competências somente podem ser modificados por Emenda à Constituição; c) Existência de um órgão que represente a vontade dos membros da Federação. No caso brasileiro, esse órgão é o Senado Federal, no qual se reúnem os representantes dos Estados-Membros; d) Autonomia Financeira prevista pela Constituição para que os entes federativos sejam autônomos. Quando se fala em ofensa ao Pacto Federativo por uma inadequada repartição de receitas tributárias está-se a falar nesta autonomia financeira; e) Órgão constitucional encarregado do controle da constitucionalidade das leis. (SILVA, 2007a, p. 103-106).

<sup>105</sup> Remete-se ao leitor ao item 4.3.4, que trata das políticas públicas e participação social.

<sup>106</sup> A análise a respeito da dignidade da pessoa foi feita no item 2.1, do Capítulo 2.

Morais (2001, p. 205-206) ressalta a importância do preâmbulo da CF/88, diante do realce à dignidade da pessoa como princípio fundamental da República Federativa do Brasil:

[...] temos que a CFB/88 oportunizou, para além do alargamento da carta de Direitos Fundamentais, estratégias procedimentais viabilizadoras de sua implementação, além de impor às autoridades públicas e à sociedade em geral, uma postura compatível com uma visão positiva dos direitos e garantias expressos e subentendidos, fazendo com que a prática político-jurídica deva ser pautada pelo alicerce e concretização dos Direitos Humanos, propugnando-os, não apenas, como pertencentes às gerações e seres do presente como também uma herança a ser legada, incólume e maximizada, para o futuro, pautando, cremos, o seu ideário pela dignidade da pessoa humana.

Torres (1989, p. 29) ensina que o direito às condições mínimas de existência digna aparece explicitamente em alguns itens do art. 5º da CF/88, este sede constitucional dos direitos humanos. Essas condições constituem direito público subjetivo do cidadão, que condiciona a ordem jurídica interna, goza de validade *erga omnes* e não se esgota no elenco do art. 5º da CF/88, nem em catálogo preexistente.

O fundamento valores sociais do trabalho e da livre iniciativa evidencia a opção da CF/88 por uma situação de equilíbrio entre eles, é dizer, valoriza a livre iniciativa por reconhecer sua capacidade de promover o trabalho e o desenvolvimento, refutando a visão de livre iniciativa fulcrada, única e exclusivamente, no interesse egoístico do empreendedor. Por tal razão, a CF/88 proclama a necessidade de justa remuneração e de condições razoáveis para o desenvolvimento do trabalho. No que tange à livre iniciativa, reconhece o seu esforço em proporcionar desenvolvimento econômico e trabalho, razão pela qual envida meios, ao longo do título da Ordem Econômica, para o seu progresso (BASTOS, 1999, p. 159).

Na análise de Camargo (1998, p. 72), valorizar o trabalho, no contexto da CF/88, significa:

**Não tratar o ser humano como um mendigo à espera de favores dos ‘ungidos por Deus’ com a fortuna e o poder, mas como um ser dotado de dignidade, que faz por merecer chegar a seu desiderato, da mesma forma que o aristocrata Walther, na comédia wagneriana, teve de fazer por merecer pertencer à confraria dos Mestres Cantores de Nuremberg, composta por artesãos. (grifo nosso)**

Camargo (1998, p. 58) acrescenta que a valorização do trabalho representa direitos subjetivos que se traduzem pela impossibilidade de se impor trabalho gratuito a quem quer

que seja, bem como pela garantia da isonomia salarial, quando ausente qualquer dos diferenciais considerados tanto pela ciência econômica como pela legislação.

Grau (2005, p. 206) esclarece que a livre iniciativa não é tomada, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, como expressão individualista, de modo a consagrar o capitalismo, mas sim no quanto expressa de socialmente valioso. Assim, a livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas, sobretudo, pelo trabalho. A livre iniciativa deve ser encarada como um modo de expressão do trabalho, e corolária da valorização do trabalho livre.

Estabelece Ferraz Júnior, citado por Grau (2005, p. 186-187)<sup>107</sup>, um liame entre os valores sociais da livre iniciativa e o fomento ao empreendedorismo:

Afirmar a livre iniciativa como base é reconhecer na liberdade um dos fatores estruturais da ordem, é afirmar a autonomia empreendedora do homem na conformação da atividade econômica, aceitando a sua intrínseca contingência e fragilidade; é preferir, assim, uma ordem aberta ao fracasso a uma ‘estabilidade’ supostamente certa e eficiente. Afirma-se, pois, que a estrutura da ordem está centrada na atividade das pessoas e dos grupos e não na atividade do Estado. Isto não significa, porém, uma ordem do ‘laissez faire’, posto que a livre iniciativa se conjuga com a valorização do trabalho, mas, a liberdade, como fundamento, pertence a ambos. Na iniciativa, em termos de liberdade negativa, da ausência de impedimentos e da expansão da própria criatividade. Na valorização do trabalho humano, em termos de liberdade positiva, de participação sem alienações na construção da riqueza econômica. Não há, pois, propriamente, um sentido absoluto e ilimitado na livre iniciativa, que por isso não exclui a atividade normativa e reguladora do Estado. Mas há ilimitação no sentido de principiar a atividade econômica, de espontaneidade humana na produção de algo novo, de começar algo que não estava antes. Esta espontaneidade, base da produção da riqueza, é o fato estrutural que não pode ser negado pelo Estado. Se, ao fazê-lo, o Estado a bloqueia e impede, não está intervindo, no sentido de normar e regular, mas está dirigindo e, com isso, substituindo-se a ela na estrutura fundamental do mercado.

Moraes (2002, p. 50) assinala que a garantia oriunda do fundamento em estudo engloba não apenas o trabalhador subordinado, mas também aquele autônomo e o empregador, enquanto empreendedores.

Na realidade brasileira, o apoio ao empreendedorismo se impõe, como afirma Moreira, no prefácio à obra “Desenvolvimento Humano, Trabalho Decente e o Futuro dos Empreendedores de Pequeno Porte no Brasil” (SACHS, 2002):

A mudança passa obrigatoriamente pela inclusão social, pelo apoio forte e consciente aos pequenos negócios. Em números redondos, envolvem cerca da 600

---

107

Impossibilitou-se a citação direta à obra de Ferraz Júnior em razão da não obtenção da íntegra do seu artigo, visto ter sido publicado em jornal que data de 1989. Segue a referência da obra: FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. A economia e o controle do Estado. **O Estado de S. Paulo**, edição de 4 jun. 1989.

milhões de brasileiros e mais de 20 milhões de empreendimentos. É impraticável continuar ignorando o tamanho e a importância desse segmento para o desenvolvimento com justiça social.

Constata-se diante da formatação doutrinária conferida ao fundamento em estudo, que o objetivo da CF/88 é fomentar o trabalho, assim entendido não só no aspecto formal, mas também o trabalho informal, ligado à idéia de empreendedorismo, o que legitima políticas públicas voltadas à promoção do microcrédito, do crédito produtivo.

Impende-se também a análise dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, insculpidos no art. 3º da CF/88, eis que eles também explicitam as bases constitucionais para a discussão das políticas públicas voltadas ao fomento do microcrédito, como instrumento hábil à promoção do desenvolvimento sustentável.

Constituem tais objetivos “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “garantir o desenvolvimento nacional”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas e discriminação”.<sup>108</sup>

Silva (2007b, p. 107) salienta que tais objetivos “valem como base das prestações positivas destinadas a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana”.

Para Bercovici (2005, p. 37), o art. 3º é um dos dispositivos que revelam ser a CF/88 uma Constituição Dirigente - cujos contornos serão cotejados nos itens seguintes -, sendo considerado uma “cláusula transformadora”, à medida que explicita o contraste entre a realidade social injusta, própria do subdesenvolvimento, e a necessidade de eliminá-la, com a transformação da estrutura econômico-social.

Tanto é verídica essa afirmação de Bercovici, que os objetivos constantes do art. 3º vão ao encontro dos objetivos constantes da Declaração do Milênio da ONU.<sup>109 110</sup>

<sup>108</sup> Bastos (1999, p. 156) afirma que os objetivos não podem ser confundidos com os fundamentos, explicitando a idéia que envolve ambos. Os fundamentos são inerentes ao Estado, fazem parte de sua estrutura. Quanto aos objetivos, estes consistem em algo exterior que deve ser perseguido”.

<sup>109</sup> Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram cotejados ao longo dos itens “3.2 – A pobreza como conjuntura de negação aos direitos humanos”. À frente, estão referenciados no Capítulo 5.

<sup>110</sup> Os objetivos desta Declaração dizem respeito, como já visto, a erradicar a pobreza extrema e a fome, atingir o ensino básico universal, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças, garantir a sustentabilidade ambiental, estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento, todos em perfeita consonância com os objetivos da República Federativa do Brasil, não obstante tenham sido aprovados após a promulgação desta. O Brasil, como país parte da Organização das Nações Unidas, firmou compromisso em concretizar esses oito objetivos do milênio até 2015, contando com um reforço neste compromisso, que é exatamente o fato de ter se vinculado por força da Constituição Federal, já a partir de 1988. Consoante o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007,

Em igual sentido, Grau (2005, p. 215):

Constituição dirigente que é, a de 1988 reclama – e não apenas autoriza – *interpretação dinâmica*. **Volta-se à transformação da sociedade, transformação que será promovida na medida em que se reconheça, no art. 3º - e isso se impõe, fundamento à reivindicação, pela sociedade, de direito à realização de políticas públicas. Políticas públicas que, objeto de reivindicação constitucionalmente legitimada, hão de importar o fornecimento de prestações positivas à sociedade.** (grifo nosso)

O objetivo “construir uma sociedade livre, justa e solidária” implica construção de uma sociedade permeada pela liberdade real, em todas as suas manifestações, pela justiça social<sup>111</sup>, significando a superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico, e solidária, no sentido de que “não inimiza os homens entre si”, que se volta à fraternidade (GRAU, 2005, p. 215 e 224).

Por conseguinte, a imperiosidade do desenvolvimento expressamente é reconhecida pela CF/88, quando a mesma estabelece como objetivo o de “garantir o desenvolvimento nacional”. A respeito, e estabelecendo ligação com o objetivo acima mencionado, Grau (2005, p. 225) enfatiza que garantir o desenvolvimento nacional é:

[...] tal qual *construir uma sociedade livre, justa e solidária*, realizar políticas públicas cuja reivindicação, pela sociedade, encontra fundamentação neste art. 3º, II. O papel que o Estado tem a desempenhar na perseguição da realização do desenvolvimento, na aliança que sela com o setor privado, é, de resto, primordial.

Em atenção ao objetivo de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, a Emenda Constitucional nº. 31, de 14 de dezembro de 2000, criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído no âmbito do Poder Executivo Federal, para vigorar até 2010, para viabilizar a todos os brasileiros o acesso à

p. 15), publicado em setembro de 2007, tem-se que o Brasil já ultrapassou a meta de reduzir pela metade a proporção da população que vive com renda inferior a 1 dólar por dia. Em função disso, tem-se que 4,7 milhões de pessoas deixaram a condição de extrema pobreza entre 1990 e 2005, embora ainda 7,5 milhões tenha renda domiciliar *per capita* inferior a 1 dólar por dia (Disponível em: <[www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacionalODM.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacionalODM.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2007).

<sup>111</sup> A justiça social encontra-se presente nos textos constitucionais brasileiros desde 1934. A Carta Constitucional, de 1934, estabelecia que a Ordem Econômica deveria ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo a possibilitar a todos existência digna, garantida a liberdade econômica dentro de certos limites; a Constituição de 1946 afirmou que a Ordem Econômica deveria ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano (art. 145). Este modelo foi mantido pela Constituição de 1967 e pela de 1988.

Cretella Jr. (2000, p. 250) lembra que a justiça social foi divulgada pela Igreja Católica, no contexto de sua Doutrina Social. Na manifestação do Papa Leão XIII, fica manifesta a idéia de justiça social ligada à justiça distributiva: “Entre os graves e numerosos deveres dos governos que querem prover como convém ao bem público, o que domina todos os outros consiste em cuidar igualmente de todas as classes de cidadãos, observando rigorosamente as leis da *justiça distributiva*, como é chamada”.

dignidade, devendo a aplicação dos seus recursos direcionar-se às ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas sociais.<sup>112</sup>

A propósito deste objetivo, salienta Grau (2005, p. 218 e 219):

O enunciado do princípio expressa, de uma banda, o reconhecimento explícito de marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais. **Eis um quadro de subdesenvolvimento, incontestado, que, todavia, se pretende reverter. (...) Dir-se-á que a Constituição, aí, nada mais postula, no seu caráter de Constituição dirigente, senão rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos imersos e, em cujo bojo, pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais, atuam em regime de causação circular acumulativa – são causas e efeitos de si próprias.**

[...]

O princípio inscrito no art. 3º, III e parcialmente reafirmado no art. 170, IV prospera, assim – ainda que isso não seja compreensível para muitos – no sentido de, superadas as desuniformidades entre os flancos moderno e arcaico do capitalismo brasileiro, atualizá-lo. Aqui também atua como fundamento constitucional de reivindicação, da sociedade, pela realização de políticas públicas. Suas potencialidades transformadoras, por outro lado, são, no entanto, evidentes. (grifo nosso)

Como se constata, o art. 3º da CF/88 lança as bases para a promoção de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento brasileiro, desenvolvimento sustentável, considerando-se todo o texto constitucional, que prima pela promoção de um Estado Democrático de Direito, voltado, por sua vez, à promoção dos direitos civis, políticos, sociais, culturais e ambientais, base para a concretização da dignidade humana.

#### 4.2.1 A Constituição de 1988 como Constituição Programático-Dirigente

A partir do constitucionalismo social do século XX, passa-se a defender que a Constituição não é só garantia do existente<sup>113</sup>, mas também um programa para o futuro

<sup>112</sup> Vide a respeito os arts. 80 a 82 do ADCT. Convém ressaltar, a propósito, que a não prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF -, implicará redução do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, eis que, conforme dicção do art. 80, I, do ADCT, parte da arrecadação provinda da CPMF era a ela destinado.

<sup>113</sup> Revela Bercovici (1999, p. 37) existir um debate no campo do constitucionalismo, entre aqueles que consideram ser a Constituição um simples instrumento de governo, definidor de competências e regulador de procedimentos, a chamada Constituição Garantia, e aqueles que acreditam que a Constituição deve aspirar a transformar-se num plano global que determina tarefas, estabelece programas e define fins para o Estado e para a sociedade, ou seja, uma Constituição Dirigente, instrumento de transformação da realidade.



(BERCOVICI, 2005, p. 35), revelando-se, assim, poderoso instrumental, verdadeiro estatuto jurídico do político, como diz Canotilho (2001), destinado a amparar a atuação do Estado, na formulação de políticas públicas voltadas à alteração do *status* social, no caso brasileiro, rumo ao desenvolvimento sustentável.

Diante disso, passou-se a teorizar sobre a Constituição Programático-Dirigente e a implementá-la nos diversos textos constitucionais.<sup>114</sup>

A Constituição Programático-Dirigente foi deveras ressaltada, ante sua habilidade para responder às demandas normativas do Estado Social, já que à Constituição do Estado Liberal, como pontua Bonavides (2006, p. 229), cabia apenas estabelecer a estrutura básica do Estado, dividir o poder e definir suas respectivas competências, proclamando a essência dos direitos fundamentais relativos à capacidade civil e política dos governados, à diferença, pois, da realidade do Estado Social, que demandava a regulação do poder estatal, da sociedade e do indivíduo.<sup>115</sup>

Assim, a Constituição Programático-Dirigente passou a constituir premissa material e elemento legitimador das políticas públicas.

A idéia de Constituição Programático-Dirigente passou a ser operacionalizada, no âmbito da teoria das normas constitucionais, pelas chamadas normas programáticas, assim entendidas:

[...] aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado (SILVA, 2007b, p. 138).

As normas programáticas, no que concerne à implementação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, dizem aos órgãos estatais para onde e como se vai (SILVA,

<sup>114</sup> Nasce a teoria acerca da “Constituição Dirigente”. Canotilho e Lerche lançaram as bases teóricas da Constituição Dirigente. Canotilho revisou sua teoria, de modo a declarar a necessidade de substituição de um constitucionalismo dirigente, na sua opinião autoritário e ineficaz, por um constitucionalismo reflexivo, cuja construção estaria a depender da participação da sociedade civil, de modo a amparar este novo constitucionalismo na subsidiariedade, na cooperação, na democracia participativa, no pluralismo (NUNES JUNIOR, 2003, p. 57-58).

<sup>115</sup> Como dito, a programaticidade da Constituição foi reforçada pelo advento do Estado Social. Diz-se isso porque foi uma realidade presente nas primeiras Declarações de Direitos. Inicialmente, a concepção das normas programáticas ensejou mal estar na comunidade jurídica, ante a uma pretensa ausência de juridicidade e de força cogente. Em que pese a dificuldade, a doutrina acerca das normas programáticas reconheceu a sua juridicidade, ultrapassando-se, como diz Bonavides (2006, p. 250), a concepção segunda a qual seriam as normas programáticas “um devaneio teórico de boas intenções ou uma simples página de retórica política e literária”. Hoje, a doutrina de Silva (2007b, p. 139) tem as normas programáticas como normas de eficácia limitada, gozando, pois, de caráter imperativo e vinculativo, a medida em que “impõem certos limites à autonomia de determinados sujeitos, privados ou públicos, e ditam comportamentos públicos em razão dos interesses a serem regulados”.

2007b, p. 141), fornecendo a representação de um direito administrativo voltado à concretização dos ditames constitucionais e, em decorrência, de políticas públicas.

As normas programáticas são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida e têm eficácia limitada<sup>116</sup>, porquanto “somente incidem sobre esses interesses [os objeto de sua regulamentação jurídica] após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva eficácia” (SILVA, 2007b, p. 83).

Isso não é sinônimo, todavia, da falta de juridicidade. Ao contrário, as normas programáticas gozam de juridicidade e vinculatividade<sup>117</sup>, por constarem do texto constitucional, imporem um dever para o legislador ordinário, regularem comportamentos públicos destinados a incidir sobre as matérias que lhe são objeto, possibilitarem controle de constitucionalidade das normas constitucionais, imporem certos limites à autonomia dos sujeitos públicos e privados, constituírem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas e de criarem situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou desvantagem (SILVA, 2007b, p. 154 e 164).<sup>118</sup>

Além das características acima, as normas programáticas contemplam também as seguintes características: a) **tem por objeto a disciplina de interesses econômico-sociais, desenvolvimento econômico**, repressão ao abuso do poder econômico, assistência social, intervenção do Estado na ordem econômica, amparo à família, estímulo à cultura, à ciência e à tecnologia; b) por não terem tido força suficiente para se desenvolver integralmente, foram acolhidas como programas a serem realizados pelo Estado, por meio de leis ou outras providências (SILVA, 2007b, p. 150-151). (grifo nosso)

A CF/88 é uma Constituição Programático-Dirigente porque ela contempla metas e programas, através das chamadas normas programáticas, que deverão ser concretizados, no afã de se patrocinar os anseios perseguidos pela sociedade e pelo Estado, pela atividade

<sup>116</sup> Na doutrina de Silva (2007b, p. 121-123), as normas programáticas são chamadas as definidoras de princípio programático ou normas constitucionais de princípio programático. Ao lado delas, existem as normas definidoras de princípio institutivo ou organizativo também chamadas normas constitucionais de princípio institutivo. Estas são de aplicabilidade mediata ou indireta, porque dependentes de legislação futura, ordinária ou complementar, para que logrem obter executoriedade plena, ex: art. 227 da CF/88: “A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência”. Estas são normas não-programáticas.

<sup>117</sup> Inicialmente, a concepção das normas programáticas ensejou mal estar na comunidade jurídica, ante a uma pretensa ausência de juridicidade e de força cogente. Em que pese a dificuldade, a doutrina acerca das normas programáticas reconheceu a sua juridicidade, ultrapassando-se, como diz Bonavides (2006, p. 250), a concepção segunda a qual seriam as normas programáticas “um devaneio teórico de boas intenções ou uma simples página de retórica política e literária”.

<sup>118</sup> Revela Silva (2007b, p. 154-155) que as normas programáticas, em razão da constante afirmação de sua vinculatividade, perdem, cada vez mais, sua característica de programas, a ponto de se procurar uma nova nomenclatura para defini-las, como, por exemplo, normas de princípio teleológico, porquanto apontam um fim a ser atingido.

legislativa, bem como pela atuação executiva do Estado, principalmente no campo social e econômico, o que autoriza afirmar a existência de uma Constituição Econômica no âmbito daquela.

Dúvida não há que a CF/88 é uma constituição programático-dirigente. Conforme advoga Bercovici (1999, p. 36), ela:

[...] define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhoria das condições sociais e econômicas da população. Na mesma linha das Constituições anteriores de 1934 a 1946, a Constituição de 1988 construiu um Estado Social, ao englobar entre as suas disposições as que garantem a função social da propriedade (artigos 5º, XXIII, e 170, III), os direitos trabalhistas (artigos 6º ao 11) e previdenciários (artigos 194, 195 e 201 a 204), além de uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por objetivos “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170). Conforme assinalou Paulo Bonavides, a partir da Constituição de 1988, o Estado passou não apenas a conceder, mas a fornecer os meios de garantir e efetivar os direitos sociais (entre outros, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e inconstitucionalidade por omissão).

Ademais, íntima é relação entre Constituição Programático-Dirigente e Constituição Econômica. Nas palavras de Bercovici (2005, p. 33):

A diferença essencial, que surge a partir do “constitucionalismo social” do século XX, e vai marcar o debate sobre a Constituição Econômica, é o fato que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. Elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no âmbito econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas Constituições é “programática” – hoje diríamos “dirigente”. A Constituição Econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se revela problemática, quando cai a crença na harmonia preestabelecida do mercado. Ela quer uma nova ordem econômica; quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da auto-regulação do mercado. As Constituições Econômicas do século XX buscam a configuração política do econômico pelo Estado. Deste modo, a característica essencial da atual Constituição Econômica, uma vez que as disposições econômicas sempre existiram nos textos, é a previsão de uma ordem econômica programática, estabelecendo uma Constituição Econômica diretiva, no bojo de uma Constituição Dirigente.

Todavia, assinala Silva (2007b, p. 146), a Constituição vigente, embora mais progressista que as anteriores em termos econômicos e sociais, sofreu o influxo das idéias neoliberais, sendo prova disso as Emendas Constitucionais de nº. 05 a 09, ocorridas em 1995,

as quais provocaram radical modificação, em especial no capítulo da Ordem Econômica, em função, como demonstra Justen Filho (1998, p. 123-129) dos efeitos patrocinados, dentre os quais se destacam os seguintes: a ampliação da margem de exploração empresarial, diante da transferência dos serviços públicos à iniciativa privada, sob regime de concessão; a modificação da estrutura tributária, diante da disfarçada elevação da carga tributária, já que mesmo diante da desnecessidade de tanta receita tributária, dada a redução do tamanho do Estado, a carga tributária não sofreu redução.<sup>119 120</sup>

A CF/88, na opinião de Bessa (2006, p. 168) apresenta, assim, em seu texto princípios que enfatizam um misto de sistema liberal e social, senão veja-se o quadro abaixo:

Princípios Constitucionais – Sistema Liberal	Princípios Constitucionais – Sistema Social
Direito de propriedade e livre transmissão da mesma (art. 5º, XXII, XXX; art. 170, II)	Função social da propriedade e subordinação da riqueza ao interesse geral (art. 1º e incisos; art. 3º, e incisos; art. 5º, XXIII, art. 170; art. 185, par. único, art. 186, art. 219)
Liberdade de empreender, livre escolha de profissão (art. 5º, XIII, XVII; art. 170)	Iniciativa pública e reservas ao setor público (art. 1º, art. 7º e art. 11, art. 21, art. 173, §1º, art. 175, art. 193, art. 201, art. 202, art. 218, art. 219, art. 225)
Economia de Mercado e defesa da concorrência (art. 170, IV; art. 173, §4º)	Planejamento da atividade econômica geral, modernização e desenvolvimento dos setores econômicos, distribuição da renda (art. 20, art. 174)
Direito do empresário quanto à direção da empresa e autonomia de gestão (art. 1º, IV, e art. 170, parágrafo único)	Subordinação da atividade empresarial privada à promoção da existência digna e às exigências relacionadas à ordem econômica em geral (art. 1º, art. 3º, art. 170). Intervenção quando assim exija o interesse geral; participação dos trabalhadores na empresa em suas diversas formas (art. 6º a

<sup>119</sup> Uma análise mais apurada acerca dos reflexos de tais Emendas Constitucionais é feita por Grau (2005, p. 258-314), na obra “A Ordem Econômica na Constituição de 1988”.

<sup>120</sup> Segundo Grau (2005, p. 177), tais emendas cederam ao neoliberalismo, assinalando o desígnio de abertura da economia brasileira ao mercado e ao capitalismo internacional.

	art. 11, art. 21, art. 175 e art. 177)
Direito à participação na formulação de políticas públicas e de defesa da produtividade (art. 10, art. 185, II e par. único)	Direito de greve (art. 6º a art. 11)
Liberdade de comércio e indústria, de circulação de pessoas e bens (art. 5º, XV, art. 170, parágrafo único)	Defesa e proteção dos consumidores e do meio ambiente; regime de autorização dos produtos comerciais (art. 5º, XXXII; art. 21 a art. 24; art. 37, XIX e XX; art. 170 e incisos, art. 255)

Este quadro tem o condão de evidenciar a convivência dos parâmetros programático-dirigentes rumo à promoção do desenvolvimento sustentável com dispositivos que enfatizam os direitos de cunho liberal. Também, relativamente aos primeiros, a tabela possibilita uma visão panorâmica de sua localização no texto constitucional.

Embora se assinale que a maior expressão do caráter programático-dirigente e econômico da CF/88 seja o art. 170, verifica-se na verdade que esse caráter se pulveriza por todo o seu texto, conforme comprova Bercovici (2005, p. 30-31):

A Constituição de 1988 tem expressamente uma Constituição Econômica voltada para a transformação das estruturas sociais (...). O capítulo da ordem econômica (arts. 170 a 192) tenta sistematizar os dispositivos relativos à configuração jurídica da economia e à atuação do Estado no domínio econômico, embora esses temas não estejam restritos a este capítulo do texto constitucional. Em sua estrutura, o capítulo da ordem econômica brasileira, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna de acordo com a justiça social.

Conferido o panorama da CF/88 como Constituição Programático-Dirigente, será verificado, nos itens que se seguem, qual é a forma motriz de sua normatização para a promoção do desenvolvimento sustentável e, nesse contexto, para a promoção de políticas públicas.

#### 4.2.2 Perspectivas constitucionais quanto ao desenvolvimento sustentável

Barral (2005, p. 48) analisa as diversas implicações que a ordem jurídica pode acarretar para a promoção do desenvolvimento e para a garantia da liberdade como seu elemento central. Em sua concepção, o sistema jurídico é crescentemente percebido como

elemento relevante para o desenvolvimento. Neste contexto, impende-se analisar qual é a contribuição que a CF/88 confere à promoção do desenvolvimento sustentável, já que, a propósito, na opinião de Bercovici (2005, p. 9), ela contém em seu texto as bases de um projeto nacional de desenvolvimento.

Ao se falar que a CF/88 contém as bases para o desenvolvimento nacional, invoca-se o tema da regulação.

A regulação, revela Justen Filho (2005, p. 447), passou a ser concebida como atividade estatal, traduzida no desempenho da função administrativa<sup>121</sup>, legislativa e judicial, a partir do momento, ensina Souto (2003, p. 11) em que o intervencionismo do Estado na ordem econômica, nascido em razão do Estado Social, passa a ser expresso pelo Constitucionalismo.<sup>122</sup>

Para Justen Filho (2005, p. 447), embora seja costumeira a alusão à expressão “regulação econômica”, ela é concomitantemente econômica e social, já que a intervenção estatal no âmbito econômico corresponde à promoção de valores sociais.

O fenômeno da regulação se inter-relaciona às idéias já analisadas, de Constituição Programático-Dirigente e de Constituição Econômica, pois nada mais é do que a imposição do poder estatal com o fito de promover as mudanças econômicas e sociais tidas como necessárias em determinada sociedade.<sup>123</sup>

A propósito, esclarece Justen Filho (2005, p. 448) que característica essencial da regulação é sua natureza exclusivamente normativa, consistindo numa atuação jurídica, de natureza repressiva e promocional, com o intuito de alterar o modo de conduta dos agentes públicos e privados. Por conseguinte, a regulação constitui-se instrumento para promover

---

<sup>121</sup> Para Souto (2003, p. 3-4), cinco são as atividades que se incluem na função de administrar do Estado: a) poder de polícia - limitação de atividades individuais em prol do interesse público; b) serviços públicos - atendimento concreto de necessidades sociais; c) ordenamento econômico - disciplina (e até substituição) das atividades de produção, circulação e consumo das riquezas; d) ordenamento social - disciplina do desenvolvimento social com sentido de amparo ao homem; e) fomento público - colocação de instrumentos para o desenvolvimento econômico e progresso sociocultural.

<sup>122</sup> O Estado, então, além de ampliar sua atuação com a coordenação e exploração predominante dos serviços públicos e construção de infra-estrutura que permitisse a expansão de sua oferta, passa a interferir incisivamente na Economia na tentativa de conter os efeitos perniciosos do mercado e assume a responsabilidade pelo atendimento de questões que vão do abastecimento, seguridade social, fiscalização das condições de trabalho e dos bens produzidos até a exploração de atividades não necessariamente de natureza pública, concorrendo com a iniciativa privada em determinados setores (BESSA, 2006, p. 176).

<sup>123</sup>

Três teorias buscam explicar os interesses pela regulação. As Teorias do Interesse Público compreendem a regulação como forma de defender o interesse público face ao privado; as Teorias dos Interesses de Grupos, por sua vez, têm em mente atender a grupos de interesses, como por exemplo, consumidores, empresários; por fim, para as Teorias do Interesse Privado, a regulação é comandada pelo interesse privado (BALDWIN; CAVE, 2003, p. 18-25).

(função promocional do direito) os fins essenciais do Estado, como dito acima, para implementar as políticas de governo e realizar os direitos fundamentais.

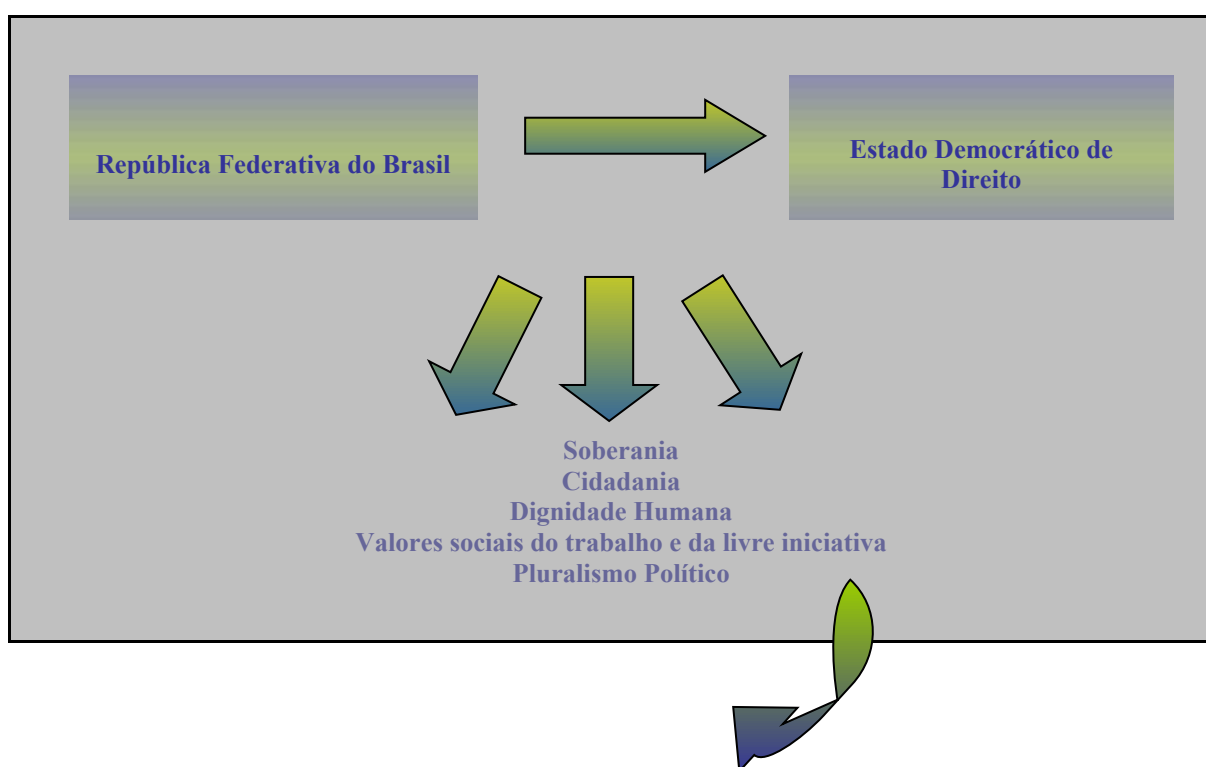
Ensinam Baldwin e Cave (1999, p. 9-16) que dentre as justificações técnicas para a regulação encontram-se a promoção da justiça distributiva e de políticas sociais, para redistribuir riquezas e transferir recursos aos menos favorecidos, o planejamento, voltado à garantia de condições favoráveis às futuras gerações, bem como a desigualdade de poder de barganha, com o intuito de gradativamente reduzi-la.

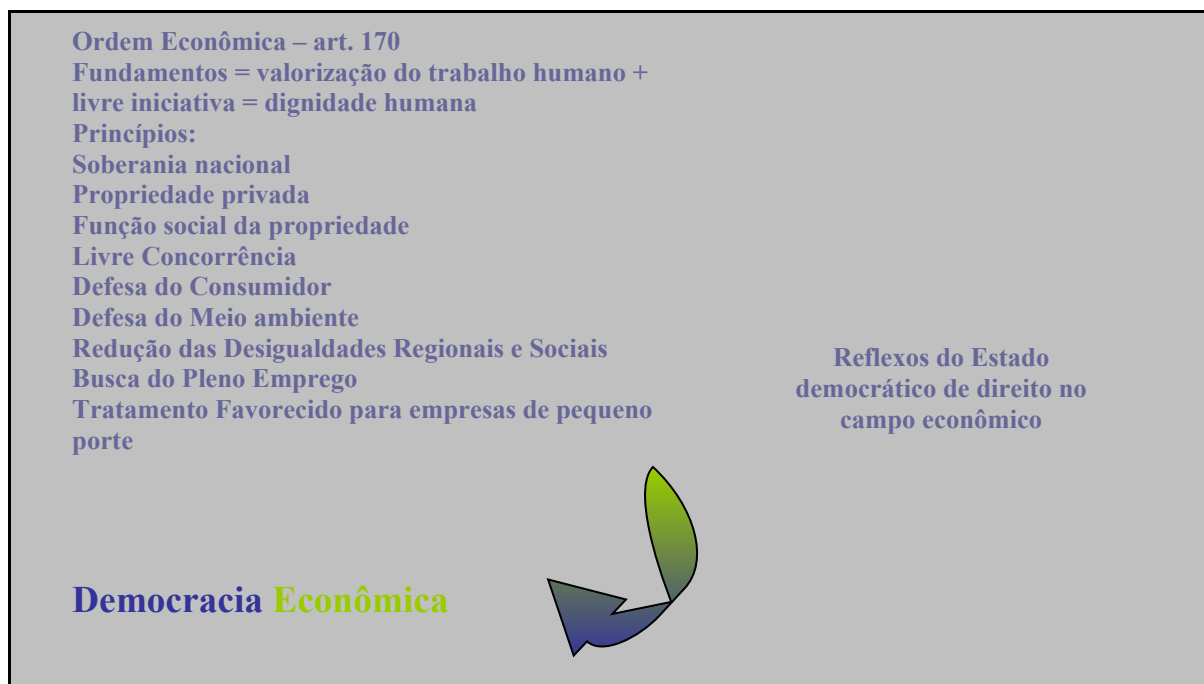
No caso brasileiro, a regulação busca essencialmente a promoção do desenvolvimento sustentável, como meio de realizar o primado da dignidade humana, eliminando a exclusão do processo econômico e promovendo, portanto, a democracia econômica. O espaço desta regulação, por excelência, é o Título VII – Da ordem econômica e financeira.

Bem de se ver que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (art. 1º). O primado do Direito e da Democracia, bem como os fundamentos que iluminam a República Federativa do Brasil, projetam-se por todo o texto constitucional e por todo o ordenamento jurídico.

O valor democrático imanta a Ordem Econômica constitucionalmente posta, autorizando-se falar que a CF/88 prima pela concretização da democracia em todos os campos, na política, na economia. Assim, pode-se falar que a democracia econômica é um reflexo dos valores democráticos no campo econômico.

Acerca do aludido reflexo, tem-se o seguinte esquema gráfico:





A propósito, a idéia de desenvolvimento fulcrado na Democracia Econômica perfilha-se à concepção de desenvolvimento como liberdade manifestada por Sen. Salomão (2002, p. 31), comentando a obra de Sen, ressalta:

O trabalho mais importante dessa linha é sem dúvida o de A. Sen, que põe em xeque a própria teoria da escolha social dominante, duvidando da possibilidade de definir um ótimo social apenas em função do aumento de riqueza total e propugnando por uma revisão ética do conceito de racionalidade econômica.

A perspectiva quanto ao desenvolvimento sustentável, na ótica da CF/88, perpassa a construção da democracia econômica, o que se torna evidente a partir do momento em que a atividade econômica encontra-se fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com o intuito de possibilitar existência digna conforme os ditames da justiça social, evidenciando-se, pois, o reflexo em relação aos objetivos do Estado Democrático de Direito.

Respondendo à questão acima, Salomão (2002, p. 32-33):

[...] é preciso cogitar de princípios e valores que permitam controlar a esfera econômica sem depender necessariamente dos influxos da esfera política. Ora, isso só pode ser feito caso a esfera econômica se torne capaz, por si só, de identificar seus problemas e mudar seus destinos. Isso, por sua vez, só pode ser obtido em presença de um princípio de democracia onde todos conhecem suas preferências e tem igual “direito de voto” no campo econômico. Isto é tudo o que não ocorre nas economias subdesenvolvidas. Isso é tudo o que não corre nas economias subdesenvolvidas. Isso é tudo o que a regulação da atividade econômica deve buscar.



A regulação da economia rumo ao desenvolvimento sustentável, defende Salomão (2002, p. 38) pressupõe a observância de alguns princípios, quais sejam: a) redistributivo, eis que integra a própria idéia de desenvolvimento, sendo “impensável e historicamente errôneo imaginar que é possível dissociar desenvolvimento econômico da distribuição de seus frutos”, e fomenta o consumo; b) diluição dos centros de poder econômico e político, concebida como imprescindível para proporcionar autonomia nos campos econômico e social; c) estímulo à cooperação, eis que elimina o individualismo exacerbado e permite maior difusão do conhecimento econômico.<sup>124</sup>

Para que a democracia econômica se realize impõe-se ao Estado brasileiro a realização de políticas públicas que observem os princípios acima, amparadas na força normativa da Constituição, advinda de seu caráter econômico e programático-dirigente.

#### 4.2.2.1 A Ordem Econômica na Constituição de 1988

Verifica-se que a ordem econômica é regulada pelas diretrizes constitucionais, em decorrência da existência de uma Constituição Programático-Dirigente.

Em todo o texto constitucional são encontrados dispositivos que expressam o caráter programático-dirigente da CF/88. Todavia, a expressão máxima desse caráter paira no contexto econômico, no art. 170, segundo o qual “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> Em análise do texto constitucional, Salomão (2002, p. 40-41) identifica a presença dos mesmos. A redistribuição no art. 170, VII, a difusão do conhecimento econômico no art. 170, IV e V, e a cooperação, no art. 114, §2º. No contexto do microcrédito, pode-se afirmar que a difusão do conhecimento econômico realiza-se a partir do momento em que a sua exploração não se concentra nas instituições financeiras convencionais, eis que possível às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs -, às Organizações não-governamentais – ONGs -, e às Sociedades de Crédito ao Microempreendedor – SCMs.

<sup>125</sup>

Eis a redação completa do art. 170 da CF/88:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

O Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira –, onde se encontra o art. 170, busca promover a regulação, com o intuito de concretizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Ensina Bastos (1999, p. 449) que foi a partir do século XX que as Constituições começaram a contemplar disposições sobre a ordem social e, por vezes, sobre a ordem econômica, e que isso se deveu ao “profundos abalos da ordem econômica, causados sobretudo por guerras e outras crises na economia”.

Para Cruz (2001, p. 196) a consideração da Ordem Econômica se relaciona com o advento do Estado Social, eis que no contexto do Liberalismo, as aspirações econômicas conduziam a um modelo econômico que deixasse o indivíduo com liberdade para se relacionar economicamente com os demais e que lhe permitisse definir, sem a interferência do Estado, quais eram seus interesses.

A tradição de considerar a ordem econômica no texto constitucional vem desde 1934. A CF/88 seguiu o modelo expresso na Constituição de 1946, voltando-se à organização da Ordem Econômica conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, o que evidencia uma transformação do capitalismo, na medida em que assume um novo caráter, social, o que vem ao encontro da idéia de regulação para promover a justiça distributiva (GRAU, 2005, p. 65-66).

A análise do título da Ordem Econômica<sup>126</sup> na presente dissertação impõe-se pelo fato de a mesma ter por escopo o estudo de políticas públicas capazes de fomentar o microcrédito, visto como instrumento capaz de estimular a democracia econômica, a autonomia econômica e o empreendedorismo, cabendo, diante disso, verificar qual é o papel do Estado no campo de políticas públicas promotoras da livre iniciativa, quais são os condicionantes existentes, os princípios norteadores.

Para Cretella Jr. (2000, p. 246), a Ordem Econômica é uma parcela da ordem jurídica, relacionando-se ao conjunto de disposições constitucionais que designa um universo de

---

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

126

O vocábulo “Ordem” é uma palavra que goza de vários sentidos, podendo designar “disciplina”, “classe”, “categoria”, “mandado”, “congregação religiosa” (PEDRO, 1999, p. 491). A expressão “Ordem Econômica”, em decorrência, se apresenta também polissêmica e, na opinião de Grau (2005, p. 64) apresenta-se um termo ambíguo. Moreira (1978, p. 67-71) adequadamente traz a lume três conotações da expressão “Ordem Econômica”: a) como o modo de ser de uma determinada economia concreta, exprimindo, portanto, a realidade do econômico como fato; b) conjunto de normas, das mais variadas naturezas, por exemplo, jurídica, religiosa, moral etc., relativas à regulação do comportamento dos sujeitos econômicos e c) como ordem jurídica da economia.

princípios e regras jurídicas que tem por escopo assegurar condições para sua existência, resguardo e equilíbrio, em cada Estado.

Grau (2005, p. 66), por sua vez, entende que a Ordem Econômica representa um conjunto de normas que define um determinado modo de produção econômica, revelando-se, assim, uma parcela do mundo do dever ser, que objetiva institucionalizar o mundo do ser.

Constata-se, assim, que a Ordem Econômica, reinante no texto constitucional de 1988, contempla as formas através das quais se pode enquadrar a realidade aos anseios constitucionais, que rumam, repita-se, à promoção do desenvolvimento sustentável.

Após a CF/88 ter delineado os princípios e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dedicou o Título VII à Ordem Econômica e Financeira, no intuito de traçar a forma como, por meio da atividade econômica, torne-se possível o respeito aos princípios fundamentais e a concretização dos objetivos.

Nesse contexto, segundo Justen Filho (1998, p. 117), perfeita é a consonância entre os princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil com os atinentes à ordem econômica: “os direitos e garantias relacionados com a ordem econômica são derivação daqueles impostos como princípios gerais. Assim, **o valor fundamental assumido pela Constituição é a dignidade da pessoa humana**”. (grifo nosso)

Considerando-se que os princípios, objetivos e fundamentos coincidentes com os da Ordem Econômica já foram cotejados ao longo do item 4.2, agora serão analisados aqueles que guardam íntima relação com o tema da presente dissertação e que permitem dimensionar a força da regulação provinda da CF/88.

Prima o art. 170 pela concretização da dignidade humana, conforme os ditames da justiça social. Objetiva a CF/88 promover a equitativa distribuição da riqueza nacional, possibilitando a todos “dispor dos meios materiais de viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política” (SILVA, 2007b, p. 141), posta a incompatibilidade entre um Estado Democrático de Direito e a desigualdade, a pobreza e miséria.

Busca a CF/88 realizar a justiça social através dos princípios da ordem econômica, os quais vão ao encontro da humanização do capitalismo (SILVA, 2007b, p. 141-142). E nesse sentido, a justiça social revela-se vetor nuclear para a alteração social desejada:

A justiça social é determinante essencial que conforma todas as normas da ordem econômica, de modo que só possam ser entendidas e operadas tendo em vista esse princípio constitucional, além de ser uma exigência constitucional para todo exercício de atividade econômica. O Estado brasileiro possui o dever jurídico-

constitucional de realização da justiça social, mesmo que seus dispositivos estejam em normas programáticas (BERCOVICI, 1999, p. 44).

O art. 170 reforça o objetivo da livre iniciativa, sendo ostensivo em declarar que ela se encontra condicionada a uma finalidade, a um poder-dever, qual seja, exercer a propriedade em benefício da sociedade, e não em prejuízo dela, bem como não apenas e tão somente em prol do interesse egoístico pelo lucro.

Em complemento, Bercovici (1999, 43) apõe que a autonomia privada deixou de ser um valor em si mesmo, a medida em que os atos de autonomia privada devem ser dirigidos à realização de interesses e funções socialmente úteis.

Veja-se que a leitura que se faz da livre iniciativa coaduna-se perfeitamente à proposta de uma política de fomento ao microcrédito, à medida que este se revela capaz de conduzir a sociedade e o Estado brasileiros à concretização dos objetivos contemplados pelo art. 3º. Quando se coloca a livre iniciativa como fundamento da ordem econômica e quando se verifica sua capacidade de promover outros objetivos, constata-se ser ela um dos instrumentos regulatórios que pode proporcionar a justiça social.

A livre iniciativa, nesse contexto, é um objetivo propriamente da República Federativa do Brasil, bem como um objetivo-meio, a partir do momento que permite realizar outros, a exemplo da redução das desigualdades sociais e econômicas, rumo à promoção da justiça social; ela se encontra condicionada também ao exercício da propriedade em benefício da sociedade, e não em prejuízo dela, bem como não apenas e tão somente em prol do interesse egoístico pelo lucro.

O valor social da livre iniciativa consubstancia-se em fundamento da República Federativa do Brasil (tal como o valor social do trabalho), fórmula que, consoante assinala Grau (2005, p. 200), implica considerar-se não uma expressão individualista da livre iniciativa, mas sim “no quanto expressa de socialmente valioso”.

Grau (2005, p. 204) assevera que a liberdade de iniciativa contemplada no art. 170 não é única e exclusivamente reflexo do liberalismo econômico (liberdade econômica), revelando-se a expressão sinônima de várias situações e conjunturas, dentre as quais são contempladas as seguintes:

- a) liberdade de comércio e indústria (não ingerência do Estado no domínio econômico): a.1) faculdade de criar e explorar uma atividade econômica a título privado – liberdade pública; a.2) não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei – liberdade pública;
- b) liberdade de concorrência: b.1) faculdade de conquistar a clientela, desde que não através da concorrência desleal – liberdade privada; b.2) proibição de formas

de atuação que deteriam a concorrência – liberdade privada; b.3) neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, em igualdade de condições dos concorrentes – liberdade pública.

A livre iniciativa, para Grau (2005, p. 201), se expressa como desdobramento da liberdade e, nesse contexto, sob o enfoque da perspectiva substancial, tanto como resistência ao poder, quanto como reivindicação por melhores condições de vida (liberdade individual e liberdade social e econômica).

Sob este último enfoque, de grande valia a observação feita pelo autor, consoante o qual a liberdade é entendida como sensibilidade e acessibilidade a alternativas de conduta e de resultado, eis que, segundo ele: “não se pode entender como livre aquele que nem ao menos sabe de sua possibilidade de reivindicar alternativas de conduta e de comportamento – aí a sensibilidade; e não se pode chamar livre, também, aquele ao qual tal acesso é sonogado – aí a necessidade” (GRAU, 2001, p. 201).

Evidente é a relação entre livre iniciativa e trabalho, posto ser aquela um modo de expressão do trabalho, aí a razão de estarem lado a lado no *caput* do art. 170. Como conclui Grau (2005, p. 213), “livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pelo capitalismo, mas também pelo trabalho”.

A ordem econômica legitima as atividades econômicas que primem pela valorização do trabalho humano e que, por conseguinte, sejam capazes de assegurar existência digna. O microcrédito é uma dessas atividades. Como amplamente dissertado no Capítulo 3, evidente é a sua capacidade em promover o desenvolvimento sustentável, objetivo que visa promover a valorização do trabalho humano, bem como o primado da dignidade da pessoa.

Atinente à função social da propriedade, Bastos (1994, p. 74) prega que “a propriedade como direito fundamental não poderia deixar de compatibilizar-se com a sua destinação social: por conseguinte, tem necessidade de harmonizar-se com os fins legítimos da sociedade”.

A questão da função social da propriedade foi fundada à luz da Constituição do México (MÉXICO, 1917), seguida da Constituição de Weimar (ALEMANHA, 1919) e desde então vem sendo vista como algo que não pode, apenas e tão somente, visar à realização de um interesse puramente individual, impondo-se a consideração da função social como pressuposto também do seu exercício.

Vê-se, a partir do art. 170, que a atividade econômica, estando inserida na Ordem Econômica, tem uma função social a cumprir, função social esta que deve se desenvolver amparada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e tendo por fim assegurar a

todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, mediante, principalmente, respeito à função social da propriedade, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego.

Logo, desde a edição da CF/88, o objetivo de concretizar esses valores não é tarefa apenas e tão somente do Estado, mas também da sociedade e do indivíduo.

Por conseqüência, o objetivo de perseguir o lucro deve atender aos ditames da função social da propriedade, a sua gestão deve ir ao encontro da dignidade da pessoa, da valorização do trabalho humano, da defesa do consumidor e da proteção do meio ambiente.

A principal conclusão que se impõe é que o ser humano deve ser o epicentro da atividade econômica e não seu objeto.

Para erigir o ser humano como epicentro de seus interesses, a atividade econômica deve, entre outras medidas, oportunizar a geração de postos de trabalho, tratamento digno dos colaboradores, evitando condutas que os ofendam moralmente (assédio moral) ou fisicamente, oportunizar salário digno, participação nos lucros etc., reconhecimento da importância do colaborador, adotar uma postura de lealdade para com consumidores e fornecedores, não agir de forma a degradar o meio ambiente, mas, muito ao contrário, adotar medidas para mantê-lo saudável para as presentes e futuras gerações (art. 225, da CF).

A iniciativa privada, por sua vez, encontra-se condicionada a uma finalidade, a um poder-dever, qual seja, exercer a propriedade em benefício da sociedade, e não em prejuízo dela, bem como não apenas e tão somente em prol do interesse egoístico pelo lucro.<sup>127</sup>

A valorização do trabalho humano, por sua vez, é enfocada como condição *sine qua non* para a promoção da dignidade humana, erigida também como princípio basilar do Estado Democrático de Direito (preâmbulo da CF/88) e como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF/88).

A respeito da valorização do trabalho humano como condição para assegurar a dignidade da pessoa humana, as palavras de Cretella Jr. (2000, p. 246): “[...] a desigualdade entre os homens é fato comprovado, cabendo ao Estado a tarefa de minimizá-la. O tratamento

---

127

É por essa razão que a Constituição Federal brasileira encontra-se repleta de dispositivos afirmando a função social da propriedade em relação ao seu uso nos artigos 5º, XXIII; 153, §4º (alíquotas do ITR); 170, III; 182, 2º (função social da propriedade urbana); 183, 184 e §§ 1º a 5º (desapropriação por interesse social); 186 (função social da propriedade rural), 191 (direito de acesso à propriedade pelo usucapião urbano e rural), e 243 (desapropriação de glebas com culturas ilegais). No art. 153, §4º, resta ratificada a função social da propriedade, diante da disciplina conferida ao Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, voltada a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, a resgatar a função social da propriedade objeto de exploração pelo proprietário que não detém qualquer outro imóvel. Por conseguinte, tem-se o art. 182, §2º, declarando que a propriedade urbana atende sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

jurídico-econômico da desigualdade leva em conta a dignidade do ser humano, no que se refere ao trabalho”.

Em arremate, Grau (2005, p. 199):

Valorização do trabalho e reconhecimento do valor social do trabalho consubstanciam cláusulas principiológicas que, ao par de afirmarem a compatibilização – conciliação e composição – a que acima referi, portam em si evidentes potencialidades transformadoras. Em sua interação com os demais princípios contemplados no texto constitucional, expressam prevalência dos valores do trabalho na conformação da ordem econômica – prevalência que José Afonso da Silva reporta como prioridade sobre os demais valores da economia de mercado. Poderão, contudo – e aí o temor de Raul Machado Horta – se tanto induzido pela força do regime político, reproduzir em atos, efetivos, suas potencialidades transformadoras.

A questão do trabalho e sua habilidade para promover a dignidade da pessoa foram enfocadas pela Doutrina Social da Igreja, na Encíclica *Laborem Exercens*, de João Paulo II, segundo a qual “o trabalho é uma chave e provavelmente a chave essencial de toda a questão social” (nº. 03) e “a propriedade dos meios de produção - tanto a propriedade privada como a pública ou coletiva – só é legítima na medida em que serve ao trabalho” (nº. 14) (AVILA).

Acerca da ligação entre a “valorização do trabalho humano”, enquanto fundamento da atividade econômica, e “valores sociais do trabalho”, como fundamento do Estado Democrático de Direito e, por conseguinte, da República Federativa do Brasil, Cretella Jr. (2000, p. 246) salienta:

Com efeito, o trabalho pode ser visto quer pelo prisma *individual* – “o trabalho dignifica o homem” – quer pelo ângulo *social*, firmando-se, em ambos os casos, como valor supremo que, na escala axiológica, ocupa lugar de relevo. Dignificando o ser humano, o trabalho é dotado de *valor social* dos mais relevantes, motivo por que a Constituição vigente o identifica como um dos fundamentos da democracia, na República Federativa do Brasil, alicerçando a própria Ordem Econômica, fundada na *valorização do trabalho humano*.

Atrelado ao escopo da valorização do trabalho humano, a ordem econômica tem como princípio a busca do pleno emprego, a justificar, segundo Grau (2005, p. 252), a reivindicação de políticas públicas voltadas à expansão das oportunidades de trabalho e de emprego produtivo.

Encontra-se o pleno emprego dentre os princípios da ordem econômica haja vista ter o condão de equilibrá-la, eis que, como explica Cretella Jr. (2000, p. 269), proporciona investimentos, elevação de rendimentos, aceleração dos gastos dos consumidores, incremento dos empréstimos, reajustes e aumentos de salários.

O objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais (art. 170, IV), foi exatamente compeli-lo à superação das diferenças provenientes do capitalismo liberal. A propósito, as palavras de Grau (2005, p. 219):

O princípio inscrito no art. 3º, III e parcialmente reafirmado no art. 170, IV, prospera, assim – ainda que isso não seja compreensível para muitos – no sentido de, superadas as desuniformidades entre os flancos moderno e arcaico do capitalismo brasileiro, atualizá-lo. Aqui também atua como fundamento constitucional de reivindicação, da sociedade, pela realização de políticas públicas. Suas potencialidades transformadoras, por outro lado, são, no entanto, evidentes.

A propósito da idéia de “garantir o desenvolvimento nacional”, a manifestação de Grau (2005, p. 216):

[...] o processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Daí porque, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode o desenvolvimento ser confundido com a idéia de crescimento. Este, meramente quantitativo, compreende uma parcela da noção de desenvolvimento.

Esta concepção afina-se perfeitamente à idéia de desenvolvimento e, sobretudo, de desenvolvimento sustentável, propugnada, a nível internacional, pelos já conhecidos documentos internacionais, em especial com a Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

O objetivo de garantir o desenvolvimento nacional implica formulação de políticas públicas, evidenciando-se a legitimidade de uma política de microcrédito para a sua concretização.

Comparato (1989, p. 103-104) destaca que “o estado de subdesenvolvimento impõe a todos os governos de países afetados pelo problema um mínimo de programação de políticas públicas em longo prazo”.

Manifestando-se sobre a justiça social, aduz Silva (2007b, p. 141-142):

Não é fácil realizar a *justiça social* num sistema em que predomina a concentração da riqueza. É que ela só se concretizará mediante equitativa distribuição da riqueza nacional, pois um regime de justiça social será aquele em que cada um deve poder dispor dos meios materiais de viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política. Um regime democrático de justiça social não aceita as profundas desigualdades, a pobreza e a miséria. Ora, o reconhecimento dos direitos sociais, como instrumentos de tutela dos menos favorecidos, não tem tido a eficácia necessária para reequilibrar a posição de inferioridade que lhes impede o efetivo exercício das liberdades garantidas. Assim, no sistema anterior, a promessa constitucional de realização da justiça social não se efetivara na prática.



**A Constituição de 1988 é mais incisiva no conceber a ordem econômica sujeita aos ditames da justiça social para o fim de assegurar a todos existência digna. Dá à justiça social um conteúdo preciso. Preordena alguns princípios da ordem econômica – a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e a busca do pleno emprego – que possibilitam a compreensão de que o capitalismo concebido há de humanizar-se (se é que isso é possível). Traz, por outro lado, mecanismos na ordem social voltados à sua efetivação. (grifo nosso)**

Constata-se que a proposta de uma política de microcrédito encontra-se legitimada, não só pela ordem internacional, como já demonstrado nos Capítulos 2 e 3, mas também reforçada pela ordem constitucional vigente, em especial em sua Ordem Econômica.

Resta demonstrado que o Estado brasileiro deve lançar mão das políticas públicas para impulsionar a atividade econômica libertadora, isto é, a atividade econômica capaz de conferir autonomia ao indivíduo e, reflexamente, melhorar sua qualidade de vida, oportunizando-lhe o gozo de todos os direitos, eis que se coaduna com fundamentos vários da Ordem Econômica, dentre os quais a livre iniciativa, a valorização do trabalho humano, a função social da propriedade, de se observar o enlace com a questão do empreendedorismo, autonomia privada e propriedade, no item 3.5.

#### 4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO

Delineia-se o conceito de políticas públicas<sup>128</sup> como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 241).

Destinchando-se este conceito, e com o apoio de sua autora, verifica-se terem as políticas públicas um fundamento mediato e outro imediato. Aquele se subdivide em dois, quais sejam: a) instrumento para a realização dos direitos sociais, fundamento este que em função da imensa ressalva que lhe é devotada, acaba sendo concebido, erroneamente, como único fundamento das políticas públicas; b) instrumento para a promoção do desenvolvimento, ou seja, para a melhoria constante no nível e qualidade de vida de uma população, onde se inserem políticas criminais, industriais, energéticas, de transportes etc.

<sup>128</sup> O conceito tradicional de “Política” refere-se a algo público, coletivo. Para Bobbio *et al* (2000, p. 954), trata-se de termo “Derivado do adjetivo originado de polis (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social”.

Quanto ao primeiro fundamento, tem-se que as políticas públicas são vistas como esforços promovidos pelo Estado com vistas à realização dos direitos não apenas sociais, mas também econômicos, culturais e ambientais. O desenvolvimento, como também demonstrado no Capítulo 2, é compreendido por uma conjuntura mais ampla, na qual constante é a pretensão de defesa, respeito e implementação dos DESCs e também dos DCPs, com vistas à promoção dos mais altos níveis de qualidade de vida.

Por conseguinte, as políticas públicas passam a se inserir no quadro das políticas governamentais, com o objetivo, não mais de declarar direitos e deveres em situações jurídicas permanentes (o *government by law*), mas solucionar questões de conjuntura, direcionar atividades privadas e regular procedimentos no campo administrativo, o *government by policies* (COMPARATO, 1997, p. 19).

Em arremate, Comparato (1989, p. 102) conclui que o atual *status* do Poder Executivo em relação às políticas públicas é decorrência do conteúdo contemporâneo da ação de governar:

Acontece que não foi apenas pela forma de governar que o Estado contemporâneo reforçou os poderes do ramo executivo. Foi também pelo conteúdo da própria ação governamental. **Doravante e sempre mais, em todos os países, governar não significa tão-só a administração do presente, isto é, a gestão de fatos conjunturais, mas também e sobretudo o planejamento do futuro, pelo estabelecimento de políticas e médio e longo prazo.** (grifo nosso)

Evidencia-se que as políticas públicas voltam-se à concretização dos interesses da sociedade, resultando numa forma específica do governar, que vai além da mera declaração de direitos, e que se volta, sobretudo, ao futuro.

Como dito inicialmente, por longo período da História, as políticas públicas constituíam referencial inexistente, posto que concebidas somente com o advento do Estado Social. Mesmo neste, poucos foram os trabalhos voltados a sistematizar o tema junto ao Direito.

Hoje, em razão especialmente do fenômeno da constitucionalização, em que, como ressalta Bucci (2006, p. 241), “os direitos sociais e transindividuais<sup>129</sup> deixam de ser meras

<sup>129</sup>

Os interesses transindividuais ou metaindividuais, segundo os define o Código de Defesa de Consumidor (Lei n. 8.078/90, art. 81), são: difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Os difusos compreendem um grupo indeterminável de pessoas, reunidas pela mesma situação de fato (como os moradores de uma região atingida pela poluição ambiental, ou os destinatários de uma propaganda enganosa divulgada pela televisão). Os individuais homogêneos são aqueles compartilhados por um grupo determinável de pessoas, e que podem ser quantificados e divididos entre os integrantes do grupo (como as pessoas que compram um produto produzido em série com o mesmo defeito). Já os coletivos pertencem a um grupo, classe ou categoria determinável de pessoas, que são reunidas entre si pela mesma relação jurídica básica. Eles têm natureza indivisível, ou seja, são compartilhados em igual medida por todos os

declarações retóricas e passam a ser direitos positivados em constituições e leis, em busca de efetividade”, aflora o interesse pela sistematização do tema políticas públicas junto ao Direito, não obstante se trate de fenômeno recente, que data dos últimos 20 (vinte) anos.

Estes programas de ação são compostos e viabilizados por normas e atos, não se confundindo, no entanto, com os mesmos, já que, como ensina Comparato (1997, p. 18), política pública “não é norma nem um ato, ou seja, ela se distingue nitidamente dos elementos da realidade jurídica, sobre os quais os juristas desenvolvem a maior parte de suas reflexões”.

Este conjunto de atos pode adquirir as mais diferentes formas de expressão jurídica, unindo-se medidas de natureza jurídica diversas, tais como leis ordinárias, complementares, medidas provisórias, decretos, atos administrativos etc, em função das finalidades comuns que compartilham, envolta em um processo complexo, com diferentes etapas até a concretização de uma política pública (BUCCI, 2006, p. 39).

Por fim, ainda persistindo no intuito de constatar o caráter das políticas públicas no Estado contemporâneo, merece atenção a questão relativa às políticas públicas e à Constituição Programático-Dirigente.

#### **4.3.1 Políticas Públicas e Constituição Programático-Dirigente**

Bucci (2006, p. 248-249) reconhece uma correspondência entre a formulação da Constituição programático-dirigente e a idéia de um direito administrativo voltado à concretização dos ditames constitucionais e, em decorrência, de políticas públicas. Diz a respeito que:

A idéia da Constituição programático-dirigente, cuja atualização deve ser feita pelo legislador com base no conceito de reenvio dinâmico, é bastante pertinente à abordagem adotada neste trabalho. Assim como Canotilho trata da cooperação do legislador infraconstitucional na “determinação” e “conformação material” da Constituição, o enfoque das políticas públicas destaca o papel da Administração na “determinação e conformação” material das leis e das decisões políticas a serem executadas no nível administrativo.

Uma vez afirmado que a Constituição Programático-Dirigente é premissa material para a formulação de políticas públicas e que a CF/88 imbuí-se deste caráter, impõe-se

---

integrantes do grupo. Exemplos: as pessoas que assinam um contrato de adesão (MAZZILLI, 2007, p. 102).

analisar a abrangência do tema políticas públicas no texto constitucional brasileiro, a fim de determinar as diretrizes para a formulação de uma política de fomento ao microcrédito.

Silva (2007b, p. 146-151) sistematiza as normas programáticas existentes na CF/88 e seus respectivos objetivos e atores-alvo. Demonstra, assim, a existência de normas programáticas:

a) vinculadas ao princípio da legalidade, cujo escopo programático, para se realizar, depende unicamente da edição de lei, tal sendo o caso da participação nos lucros ou resultados, já regulamentada por força da Lei nº. 10.101/2000.

b) dirigidas à ordem econômico-social em geral, cujo intuito, como defende Silva (2007b, p 150-151), é concretizar a existência digna, conforme os ditames da justiça social e observados os princípios do art. 170, *retro* analisados; e o art. 193, relativo à ordem social, que tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

c) referidas aos Poderes Públicos, umas vinculando apenas a União e outras as esferas estadual e municipal e outras, ainda, os Poderes Públicos em geral. Tais normas revelam-se importantes para o presente estudo, a partir do momento em que permitem determinar a qual (is) ente (s) federativo (s) compete realizar uma política de microcrédito ou com outro (s) a cooperar.

Ensina Moraes (2002, p. 277) que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, consoante o qual:

[...] à União caberá aquelas matérias e questões de *predominância do interesse geral*, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de *predominante interesse regional* e aos municípios concernem os *assuntos de interesse local*. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF. art. 32, §1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição.

Inúmeros dispositivos relacionam-se aos escopos de uma política de fomento ao microcrédito. O dispositivo que manifesta o escopo mais preciso é o art. 22, inc. VII, segundo o qual “Compete privativamente à União legislar sobre **política de crédito**, câmbio, seguros e transferência de valores”. (grifo nosso)

A competência privativa implica supremacia da atuação da União em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições e permite a delegação, de acordo com o parágrafo único do art. 22<sup>130</sup> (MORAES, 2002, p. 282).<sup>131</sup>

O art. 21, IX, mais amplo, refere-se ao desenvolvimento nacional e regional, prescrevendo que “Compete à União elaborar e executar **planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social**”. (grifo nosso)

Refere-se o art. 21 às competências administrativas da União, em relação às quais somente ela poderá dispor, tratando-se, pois, de uma competência exclusiva, que não admite suplementação ou delegação.

A elaboração de planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social encontra-se abrangida por esta competência, dada a imperiosidade de um plano de desenvolvimento o mais uniforme possível e que retrate a vontade nacional. Como a política de fomento ao microcrédito relaciona-se ao desenvolvimento nacional e regional e o tem como uma de suas premissas, a competência em tela reforça o argumento em prol da concentração da competência para uma política de fomento ao microcrédito na União.

Logo, exercendo sua competência material, a União pode elaborar um plano nacional e regional de desenvolvimento, no qual inclua a necessidade de fomento ao microcrédito. Por conseguinte, no exercício de sua competência legislativa disporá sobre política de crédito.

O art. 23, X, por conseqüência, estatui ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

---

<sup>130</sup>

A delegação demanda a observância de requisitos, quais sejam: a) requisito formal: delegação por lei complementar devidamente aprovada pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; b) requisito material: somente pode ser objeto de delegação um ponto específico dentro de uma das matérias descritas nos incisos do art. 22 da CF/88, pois a delegação não se reveste de generalidade, mas de particularização de questões específicas das matérias incluídas na competência da União, de forma que jamais poderá ser delegada toda a matéria existente em um dos incisos do art. 22; c) requisito implícito: em razão de ser vedado tratamento preferencial aos Estados, a lei complementar somente poderá delegar um ponto específico de sua competência a todos os Estados, sob pena de ofensa ao princípio da igualdade (MORAES, 2002, p. 285-286).

<sup>131</sup> Foi por força dessa competência que foram editadas as leis que tratam de microcrédito, dentre outras: Lei nº. 10.194/2001, MP nº. 2.172-32, MP nº. 226/2004, Lei nº. 10.735/2003, Lei nº. 11.110/2005 e seu Decreto regulamentador nº. 5.288, de 29/11/2004.

Em relação a esta competência, o parágrafo único estabelece que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

A competência comum, segundo Silva (2007a, p. 457), também denominada cumulativa ou paralela, indica “a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício da uma venha a excluir a competência da outra”.

Contempla o art. 23 assuntos de importância ímpar para o desenvolvimento e o bem-estar nacionais, razão pela qual prima pela cooperação entre os entes federativos. Para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, impõe-se a ação de todos os entes federativos, até porque “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

Todos os entes federativos, assim, podem promover ações no sentido de combater a pobreza e a erradicação, União relativamente aos interesses gerais, Estados-membros, em relação aos interesses regionais, Municípios em relação aos interesses locais e Distrito Federal, em relação aos interesses regionais e locais, sempre que possível em clima de cooperação.

A atuação dos Municípios, o reforço ao poder local, todavia, manifesta-se de suma importância. Neste sentido, a reflexão de Alves (2007, p. 31):

[...] a União e os Estados têm desencadeado programas de alcance social, alguns mais, outros menos eficazes. Todos, todavia, seguramente insuficientes para garantir o cumprimento do objetivo fundamental de *erradicar a pobreza e marginalização*. **Inequívoca, por conseguinte, a legitimidade do ente municipal para criar sistemas locais em complemento às políticas públicas produzidas nas demais esferas.** (grifo nosso)

Para Alves (2007, p. 31), “nada é mais ‘local’ do que a pobreza. Os pobres estão nos Municípios. Eles são os depositários da miséria humana. São os Municípios – e os munícipes – que experimentam direta e indiretamente as conseqüências do flagelo humano”, ai a importância da atuação local para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Estados, Distrito Federal e Municípios devem, assim, atuar no campo de políticas em geral de combate à pobreza e à marginalização e em especial no campo do microcrédito,

empreendendo ações, por exemplo, com o intuito de patrocinar crédito para o fomento de atividades regionais ou localmente predominantes, priorizando-se, pois, o agir local, em consonância com as diretrizes constitucionais<sup>132</sup>.

Verifica-se, assim, a possibilidade de ações e medidas legislativas para a promoção do desenvolvimento sustentável e, em especial para a erradicação da pobreza e da exclusão social, por parte de todos os entes federativos.

Nas normas constitucionais programáticas não há uma alusão específica em relação ao fomento do microcrédito; este se ressaí como um instrumento priorizado cada vez mais pela ordem internacional para a erradicação da pobreza e da exclusão social e albergado pela ordem constitucional, dado o seu comprovado poder de efetivar tais resultados.

Ensina, a propósito, Silva (2007b, p. 159), que, dentre as normas programáticas existem aquelas que indicam providências específicas ou gerais por parte do Poder Público e as que apenas mencionam uma finalidade a ser atingida, deixando ao Poder Público a opção quanto ao meio adequado.

Remete Silva (2007b, p. 159) à norma constante do art. 7º da CF/88, que assegura aos trabalhadores os direitos ali enumerados, “além de outros que visem à melhoria de sua condição social”. Explica o autor que tal norma “é daquelas que se limitam a indicar certo fim a atingir: melhoria da condição social do trabalhador” e acrescenta:

A respeito desses outros direitos que podem ser outorgados aos trabalhadores o legislador ordinário tem ampla discricionariedade, mas, assim mesmo, está condicionado ao fim ali proposto – melhoria da condição social do trabalhador. Qualquer providência do Poder Público, específica ou geral, que contravenha a esse fim é inválida e poder ser declarada sua inconstitucionalidade pelo juiz, sendo de notar que este também goza de discricionariedade no determinar o conteúdo finalístico daquela regra programática, já que a Constituição não deu o sentido do que se deva entender por melhoria da condição social do trabalhador.

O art. 170 da CF/88, ensina Silva (2007b, p. 160), muito embora indique certos critérios a serem observados para se obter um ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, que tem por fim propiciar existência digna, não

---

132

O Governo do Estado do Paraná, através da Agência de Fomento do Paraná S/A, proporciona crédito ao empreendedor paranaense. Ela articula e promove ações de fomento, assegurando recursos técnicos e financeiros capazes de impulsionar o desenvolvimento do Estado, apoiando, principalmente, os micro e pequenos empreendedores do Estado, facilitando seu acesso às linhas de crédito e ampliando as oportunidades dos paranaenses, gerando emprego e aumento de renda familiar. Também objetiva ampliar oportunidades às pessoas que não têm acesso às formas tradicionais de financiamento, até mesmo para aquelas que trabalhem na informalidade. O objetivo central é dinamizar a produtividade e a competitividade, melhorando, com a introdução do estímulo financeiro, a qualidade de vida das famílias envolvidas (Disponível em: [http://www.pr.gov.br/afpr/ins\\_politicas.shtml](http://www.pr.gov.br/afpr/ins_politicas.shtml). Acesso em: 21/10/2007).

explicita os instrumentos e mecanismos por meio dos quais se pode obter a realização, por exemplo, da redução das desigualdades sociais e regionais, atribuindo ao formulador de políticas públicas a eleição dos mesmos.

Assim, uma política pública voltada à melhoria das condições sociais e econômicas encontra-se atrelada ao art. 170. Este dispositivo, bem como os arts. 1º e 3º vinculam o administrador, o legislador e o juiz na missão de concretizar o desenvolvimento sustentável. A escolha do instrumento, da política será objeto de escolha do administrador, mas qual seja o instrumento este deve ser condizente com os critérios do art. 170. Assim, uma política pública de fomento ao microcrédito deve, por força constitucional, observar os critérios constantes do art. 170.

#### **4.3.2 O sentido de políticas públicas para o Direito**

A consideração das políticas públicas pelo Direito é recente, haja vista a tendência em considerá-lo afeto à área política tão somente, como um processo de definição dos fins da ação pública, de escolha de prioridades e de identificação dos interesses públicos (BUCCI, 2006, p. 264), que não sofreria influência por parte do Direito.

A partir do momento em que se passa a conceber a Constituição como “estatuto jurídico do político” (expressão de CANOTILHO, 2001), como parâmetro e, sobretudo, limite para sua atuação, diante da necessidade de orientar a sua ação conforme a vontade da sociedade, começa-se a vislumbrar a conexão entre Direito Constitucional, Direito Administrativo e Políticas Públicas.

Para Bucci (2006, p. 241-242) foi a partir do momento em que se aceitou a interpenetração entre as esferas jurídica e política, reconhecendo-se e tornando-se públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática da Administração Pública, que foram atribuídos ao Direito critérios de qualificação jurídica das decisões políticas.

Nesse contexto, pois, em que resta predominante a idéia de Constituição Programático-dirigente, a concepção da norma geral e abstrata, referencial do Direito, é substituída por diretrizes e objetivos, contexto em que as políticas públicas passam a se revelar instrumental imprescindível à concretização das aspirações sociais.



Estabeleceu-se, assim, um vínculo entre políticas públicas, Direito Constitucional e Direito Administrativo. As políticas públicas são instrumentalizadas pelo Direito Administrativo. O Direito Constitucional apresenta o rol de direitos e garantias que poderão se apresentar como objeto de política pública, enquanto que o Direito Administrativo, através da Administração Pública, implementa medidas voltadas ao atendimento de tais direitos e garantias, tencionando concretizar o Direito Constitucional.

Vinculou-se, definitivamente, a realização das políticas públicas aos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, implicando reconhecimento das políticas públicas pelo Direito e conseqüentemente seus efeitos jurídicos (BUCCI, 2006, p. 255).

De fato, é isso que se verifica na contemporaneidade: Constituições definindo os anseios sociais, os quais devem se realizar por meio da atuação do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, as formas jurídicas pelas quais tais devem se perfazer, a emissão de leis, atos normativos, adoção de instrumentais jurídicos outros, controle da constitucionalidade das leis e atos normativos que visam desencadear e permitir a execução de políticas públicas.

Igualmente compõe a contemporânea idéia de políticas públicas a regulação promovida pelas Constituições, por meio das quais se busca fomentar atitudes na iniciativa privada, rumo à realização também dos DESCs e, reflexamente, dos DCPs.

Estas algumas ligações que se pode estabelecer entre Direito e políticas públicas, a fim de se vislumbrar o sentido destas para aquele.

Há, na verdade, uma complementaridade de duplo sentido: o Direito fornece os parâmetros para a realização de políticas públicas e as políticas públicas contribuem para a concretização de direitos.

É em função desta forte relação que Bucci (1997, P. 92-93) advoga a substituição do referencial “serviço público” por “política pública” no campo do Direito Público, baseada no direito inglês e no norte-americano, onde o direito administrativo é definido em função das políticas públicas, começando a atuar depois da formulação delas. Merece ressalva a seguinte passagem da obra de Bucci (2006, p. 250):

O que se propõe aqui é a rearticulação do direito público (e não mais do direito administrativo, isoladamente) em torno da idéia de política pública. Mais do que uma alteração nas estruturas jurídicas, sugere-se uma nova percepção dos fenômenos jurídicos e sua interação com o contexto social. Para isso é necessário ensaiar também uma conceituação jurídica de política pública, de tal forma que haja uma aproximação entre as noções de direito público e política pública.

Cabe lembrar, todavia, que a regulação já é indício de uma evolução do Direito Administrativo rumo à proposta acima. Como pontua Bucci (2006, p. 248), “seria esse o direito das políticas públicas, parte do movimento do ‘incrementalismo jurídico’ do Estado pós-rooseveltiano dos anos 50 e 60, como modo de implementar o Estado de direito em termos social-democratas”.

Assim, por exemplo, a CF/88, ao contemplar a necessidade de promover o pleno emprego, compele o Estado a implementar políticas públicas voltadas a este desiderato, utilizando-se de instrumentais administrativos, como a isenção de taxas de abertura de novos empreendimentos, a concessão de subsídios, tornando-se patente a concretização das aspirações sociais através do Direito Público e mediante impulso à iniciativa privada.

Fomenta-se neste caso atitudes na iniciativa privada. E este fomento se revela um dos instrumentais da regulação.

Inelutavelmente, no contexto contemporâneo, a política pública para o Direito é instrumento imprescindível à sua realização, impondo-se verificar a partir de quais instrumentos pode a mesma ser realizada.

#### **4.3.3 Políticas Públicas e seus instrumentos jurídicos**

Para que as políticas públicas preconizadas pela CF/88 no que tange à promoção do desenvolvimento sustentável sejam implementadas, impõe-se o planejamento<sup>133</sup> e a partir deste a eleição de instrumentos jurídicos hábeis a realizar os objetivos dele constantes.<sup>134</sup>

O art. 174, da CF/88, declara que:

[...] como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, **incentivo e planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (grifo nosso)

Para se entender a concepção deste dispositivo, é preciso saber que dois são os modelos de organização da economia, o centralizado e o descentralizado. Naquele, o Estado revela-se o centro de tomada de decisões, efetuando, como diz Bastos (1999, p. 451-452), “um planejamento dominante e irreversível, no qual as normas jurídicas tentam impor-se sobre as leis econômicas na suposição de discipliná-las”, como ocorre nas economias socialistas. No modelo descentralizado, por outro lado, o Estado exerce apenas uma intervenção indireta e global, como sói ocorrer no contexto brasileiro. Aqui, o Estado atua apenas como “agente normativo e regulador da atividade econômica”.

O grifo da palavra incentivo no texto do art. 174 não é sem propósito, eis que se coaduna perfeitamente com a proposta da presente dissertação, como dito acima, o desenvolvimento de políticas públicas destinadas a fomentar o microcrédito, instrumento hábil a promover a democracia econômica, caminho para o desenvolvimento sustentável.

Ao se atribuir ao Estado o papel de incentivador da atividade econômica, ressalta-se o princípio da subsidiariedade, consoante o qual, o Estado deve ter uma atuação mínima, limitando-se a fiscalizar e incentivar a iniciativa privada, nunca a ser agente de políticas públicas (BERCOVICI, 1999, p. 42).

<sup>133</sup> O planejamento, consoante Grau (2005, p. 151), é uma “forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos”.

O planejamento ganha força após a crise econômica de 1930 e no pós-guerra, quando as necessidades sociais reclamaram do Estado uma participação mais incisiva para estimular a economia de mercado (SOUTO, 2003, p. 18).

No Brasil, o planejamento recebe tratamento legal com o Decreto-lei nº. 200/67, cujo art. 7º estabelecia que: “a ação governamental obedecerá a planejamento que vise promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados na forma do título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: 1) plano geral de governo; 2) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; 3) orçamento-programa-atual; 4) programação financeira de desembolso. Foi, contudo, com a CF/88 que, definitivamente, o planejamento ganhou *status* de sistema constitucional, transformando-se em principal instrumento de intervenção do Estado na atividade econômica” (SOUTO, 2003, p. 20).

<sup>134</sup> Comparato (1989, p. 15) destaca que “o estado de subdesenvolvimento impõe a todos os governos de países afetados pelo problema um mínimo de programação de políticas públicas a longo prazo”.

Assim, como decorrência da CF/88, o Estado é obrigado a planejar as ações hábeis a patrocinar o desenvolvimento sustentável, observando, em especial os fundamentos e os princípios da atividade econômica. A iniciativa privada, por sua vez, não está obrigada a aderir ao planejamento estabelecido pelo Estado, posto que para ela é mera indicação de atividades que levam ao desenvolvimento, as quais ela pode ou não seguir (SOUTO, 2003, p. 22). Como ressalta Souto (2003, p. 23):

Não podendo ser-lhe imposta uma linha de atividades, a sua adesão à planificação, que levará ao desenvolvimento, deverá se dar através de convencimento, ou, mais especificamente, **do incentivo**, definido por Tercio Sampaio Ferraz Junior com “sanção positiva” da norma. (grifo nosso)

Verifica-se, assim, que não se trata da participação do Estado na exploração da atividade econômica, mas de uma atuação coadjuvante para o sucesso da mesma. Assim, as ressalvas de Bastos (1999, p. 450-451):

De fato, o Estado não pode furtar-se a algumas atividades que, sem implicarem a prestação da atividade econômica, propriamente dita, venham a colaborar, através de um processo de conformação da atividade dos particulares, o atingimento mais pleno possível dos objetivos do art. 170. Assim é que cabe ao Estado fiscalizar. É um poder amplo de que desfruta o ente estatal, denominado poder de polícia. Por seu intermédio objetiva-se manter a atividade privada dentro do estabelecido pela Constituição e pelas leis. **Mas o Estado também pode incentivar determinados ramos da economia que para um mais rápido desenvolvimento estejam a demandar uma política de fomento e estímulo.** (grifo nosso)

Souto (2003, p. 39) ensina que “conseqüência natural do planejamento econômico dentro de um regime que privilegia a livre iniciativa é o fomento”. É através do fomento que se realiza o incentivo preconizado pelo art. 174 da CF/88, e ele “não é imposto à sociedade, sendo facultativa a relação jurídico-administrativa, sendo o administrado livre para aderir objetivos de interesses públicos fixados em lei, em troca dos incentivos nela previstos”.

Assim, impende que o planejamento e conseqüentemente o fomento estejam em consonância com as diretrizes constitucionais. Eventuais privilégios, preferências, favores e proteções descomprometidos com a promoção do desenvolvimento sustentável, como defende Souto (2003, p. 39), ofenderão o princípio da igualdade, à medida que o tratamento diferenciado somente se justifica a partir do objetivo constitucional a ser buscado.

A regulação vale-se de estratégias para promover as mudanças pretendidas. Sobre a importância das mesmas, as palavras de Bessa (2006, p. 190):

Se a regulação é importante, as estratégias de regulação não são menos fundamentais, pois delas dependem os resultados pretendidos com a atividade reguladora. E a própria definição de estratégias deve levar em conta a capacidade financeira e institucional dos Estados e a capacidade de congregar esforços da sociedade civil e do próprio mercado para conciliar e otimizar técnicas, recursos e o empenho coletivo, necessário à implementação.

Tais estratégias, segundo Bessa (2006, p. 189), “variam conforme o tipo de estímulo, desestímulo ou mesmo repressão utilizados na tentativa de orientar o comportamento dos mercados”.

Dentre as estratégias de regulação, Baldwin e Cave (1999, p. 34) apontam o fomento, mediante a utilização de subsídios, disponibilização de linhas de crédito, cláusulas contratuais que de alguma forma gerem incentivos para influenciar a conduta dos agentes econômicos.

Importante para a definição de uma política de fomento ao microcrédito o cotejo dos tipos de fomento que, na verdade, em razão da conexão acima explicada, constituem verdadeiros instrumentos jurídicos de políticas públicas.<sup>135</sup>

#### 4.3.3.1 Benefícios e Incentivos Tributários

---

<sup>135</sup> Ao se adentrar ao tema dos instrumentos jurídicos das políticas públicas, necessário esclarecer que serão identificados apenas os mecanismos diretamente relacionados a uma possível política de fomento ao microcrédito ou aqueles cujo fundamento seja importante à definição desta política. Assim, outros instrumentos não serão tratados por se desviarem do objeto do presente trabalho.

Representam as isenções<sup>136</sup> ou reduções de tributos, voltadas a proporcionar benefícios maiores à coletividade, como geração de renda e de novos empregos, por exemplo, de forma a neutralizar a perda de receita, diante da não arrecadação, e até mesmo motivar novas arrecadações no futuro em razão mesmo do fomento proporcionado à atividade econômica (SOUTO, 2003, p. 42).

De acordo com Baldwin e Cave (1999, p. 41-42), a regulação por meio dos incentivos econômicos apresenta-se como alternativa ao uso de instrumentos de regulação mais restritivos e tem o condão de induzir o indivíduo a se comportar dentro do esquema almejado pelo interesse público.<sup>137</sup>

Tal é o espaço da função promocional do direito, da indução de condutas desejadas por meio de sanções ditas positivas ou premiaias (JUSTEN FILHO, 2005, p. 454).

Por implicarem renúncia de receita, nos termos do art. 165, §6º, da CF/88, devem estar vinculadas ao planejamento e obrigam a que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado evidenciando o efeito dos benefícios e incentivos sobre as receitas e despesas, bem como, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem vir acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes<sup>138</sup>.

<sup>136</sup> Conforme ensina Machado (2005, p. 226-227), isenção “é a exclusão, por lei, de parcela da hipótese de incidência, ou suporte fático da norma de tributação, sendo objeto da isenção a parcela que a lei retira dos fatos que realizam a hipótese de incidência da regra de tributação”. Ademais, a lei, único instrumento hábil para sua instituição, deve especificar as condições e requisitos exigidos para sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração. Segundo o Código Tributário Nacional (CTN), a isenção pode ser restrita a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares (art. 176, parágrafo único). A princípio, a isenção aplica-se apenas aos impostos, mas a lei, segundo o art. 177 do CTN, pode determinar expressamente o contrário. Por fim, quando concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, a isenção não pode ser revogada, pois se incorpora ao patrimônio do contribuinte, permanecendo, neste caso, mesmo que haja revogação em caráter geral. Neste particular, ressalva Machado que os efeitos buscados com o incentivo impossibilitam a revogação: “o contribuinte pode ser atraído pelo incentivo que a isenção representa e, assim, passe a desenvolver atividade em que não se lançaria, se não existisse a isenção, fazendo investimentos vultosos e ficando mesmo em situação de não poder, sem graves prejuízos, desistir. Nestes casos, a retirada da isenção representaria um ludíbrio, sendo, portanto, inadmissível. Assim, também, qualquer alteração que implique, direta ou indiretamente, redução da isenção é inadmissível”.

<sup>137</sup> Tradução livre feita pela autora.

<sup>138</sup> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer

Os incentivos podem ser setoriais ou regionais. Aqueles voltados ao desenvolvimento de determinadas atividades e estes para fomentar o desenvolvimento de regiões cuja condição climática adversa, por exemplo, minimiza o potencial econômico, de modo a se promover a redução das desigualdades regionais e sociais, preconizada pelo art. 170, VII, CF/88, como orienta o art. 43 da CF/88<sup>139</sup> (SOUTO, 2003, p. 42).

Ao longo do texto constitucional, além do art. 43, encontram-se vários dispositivos albergando a possibilidade de benefícios e incentivos fiscais. Assim, por exemplo, a possibilidade de convênios dos Estados e do Distrito Federal acerca do ICMS (art. 155, XII, “g”), isenções e reduções para fomentar as exportações (art. 153, §3, III, X, “a”), tratamento diferenciado às pequenas e médias empresas (art. 170, IX, c/c 179) e o tratamento adequado ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas (art. 146, III, “c”) (SOUTO, 2003, p. 43-44).

Soares *et al* (2007, p. 31) explicitam haver um consenso entre representantes de governo de vários países da África, Ásia e América Latina, além de importantes agentes disseminadores do microcrédito, como os fundos internacionais, entidades multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, estudiosos e pensadores, no sentido de que o melhor modelo de política para o fomento ao microcrédito pressupõe, entre outras medidas, o **“uso de incentivos fiscais, principalmente quando aplicados de forma temporária, até o amadurecimento de cada projeto”**. (grifo nosso)

A atual regulamentação nacional do microcrédito no Brasil vale-se, ainda que indiretamente, dos incentivos e benefícios tributários, eis que tem nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs – uma das fontes de operacionalização do microcrédito.<sup>140</sup>

---

da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

<sup>139</sup> Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. (...) §2º. Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: I – igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público; II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; III – isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; IV – prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis, nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas. §3º. Nas áreas a que se refere o §2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

<sup>140</sup> O art. 3º da Lei nº. 9.790/99 dispõe: “A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: [...] IX - experimentação, não lucrativa, de novos

As OSCIPs, considerando a substituição estatal que promovem, desde que comprovem a observância das condições constantes dos arts. 9º e 14 do CTN<sup>141</sup>, podem gozar de imunidade tributária, em decorrência da disposição do art. 150, VI, “c”<sup>142</sup> e do art. 195, §7º, da CF/88<sup>143 144</sup>.

Ademais, as OSCIPs são beneficiadas também com os incentivos tributários, como o relativo ao abatimento das doações a ela realizadas, até o limite de 2% (dois por cento) do lucro operacional, para efeito de apuração do Imposto de Renda dos doadores.<sup>145</sup>

Também se visualiza incentivos tributários diretamente associados ao microcrédito. O Programa de Microcrédito de Rondônia é alimentado com contribuições compulsórias das empresas que recebem isenções fiscais através do Programa de Incentivo Tributário. Consta do sítio do Governo de Rondônia:

---

modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito”.

<sup>141</sup> Art. 9º. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: IV – cobrar imposto sobre [...]: c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo.

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do art. 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas: I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer títulos; II – aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; III – manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar exatidão. §1º. Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no §1º do art. 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício. §2º. Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do art. 9º são exclusivamente os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previsto nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.

<sup>142</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] VI – instituir impostos sobre: [...] patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, **das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei.** (grifo nosso)

<sup>143</sup> Art. 195, §7º. São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam as exigências estabelecidas em lei.

<sup>144</sup> A título de curiosidade apenas, eis que foge ao objeto da presente dissertação, discute a doutrina acerca da natureza do benefício conferido pelo art. 195, §7º, da CF/88, isto é, se se trata de imunidade ou de isenção, eis que, por um lado, a imunidade atinge apenas os impostos, e a concessão de isenção, por outro lado, seria tarefa afeta à lei, não à Constituição.

<sup>145</sup> A propósito, estabelece o art. 13, §2º, III, da Lei nº. 9.249/95: Art. 13. Para efeito de apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido, são vedadas as seguintes deduções, independentemente do disposto no art. 47 da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964: § 2º Poderão ser deduzidas as seguintes doações: [...] III - as doações, até o limite de dois por cento do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computada a sua dedução, efetuadas a entidades civis, legalmente constituídas no Brasil, sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora, e respectivos dependentes, ou em benefício da comunidade onde atuem, observadas as seguintes regras: a) as doações, quando em dinheiro, serão feitas mediante crédito em conta corrente bancária diretamente em nome da entidade beneficiária; b) a pessoa jurídica doadora manterá em arquivo, à disposição da fiscalização, declaração, segundo modelo aprovado pela Secretaria da Receita Federal, fornecida pela entidade beneficiária, em que esta se compromete a aplicar integralmente os recursos recebidos na realização de seus objetivos sociais, com identificação da pessoa física responsável pelo seu cumprimento, e a não distribuir lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto; c) a entidade civil beneficiária deverá ser reconhecida de utilidade pública por ato formal de órgão competente da União.



De cada 1.000 reais outorgados como crédito tributário, 75 são depositados pelas empresas a favor do Fundo de Investimentos de Rondônia, que alimenta tanto o Fundo Institucional de Desenvolvimento do Estado de Rondônia, o Fider, como também o Programa de Microcrédito”, explica Anibal Martins Neto, diretor administrativo-financeiro da Associação de Crédito Cidadão de Rondônia (Acrecid), organização da sociedade civil de interesse público que tem a responsabilidade de gerir, de forma colegiada, a concessão dos empréstimos aos pequenos empreendedores. Os valores giram entre R\$ 300,00 e R\$ 10.000,00, com taxa de juros nominal de 1 a 2% ao mês, e prazo médio de um ano e meio para a devolução dos recursos (amortização de encargos e do principal).<sup>146</sup>

Múltiplos são os benefícios decorrentes desta política. As empresas se sentem motivadas a recolherem honestamente os tributos devidos, diante da reversão de parte dos mesmos para ações voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável e também porque convictas da existência de uma fiscalização esbarrada. Por conseguinte, o dinheiro provindo da arrecadação estimulará o trabalho, o empreendedorismo. Grande será o passo, certamente, rumo ao desenvolvimento sustentável.

A propósito, passagem que revela o resultado desta política:

O crescimento do programa de microcrédito pode ser avaliado pela comparação dos dados tabulados na última série histórica: entre novembro de 2004 e novembro de 2005, foram 832 as pessoas beneficiadas, com um montante de R\$ 928.801,00. Ano passado, o número de novos contratos mais que dobrou: foram 1.844 operações, que se traduziram no aporte de R\$ 2.935.927,29.

Evidente, portanto, a capacidade de incentivos e benefícios tributários estimularem ações em prol do desenvolvimento sustentável, revelando-se instrumentos que não podem ser desprezados no âmbito de uma política de fomento ao microcrédito.

#### 4.3.3.2 Garantias

Ensina Souto (2003, p. 44) que a garantia tem por escopo possibilitar que uma empresa privada obtenha, junto ao mercado de capitais, os recursos de que necessita para

---

<sup>146</sup> SEAPES – Secretaria da Agricultura. **Microcrédito beneficia 2.000 pequenos empreendedores.** Disponível em: [www.rondonia.ro.gov.br/noticias.asp?id=1793&tipo=Mais%20Noticias](http://www.rondonia.ro.gov.br/noticias.asp?id=1793&tipo=Mais%20Noticias). Acesso em: 16 nov. 2007.

desempenhar atividades de interesse público, lastreada pelo compromisso de a Administração Pública se responsabilizar pela dívida em caso de inadimplemento, pela fiança, pelo aval<sup>147</sup> ou pela garantia de emissão de debêntures ou obrigações<sup>148</sup>, responsabilizando-se, neste caso, a Administração Pública pelo reembolso de todos os títulos perante quaisquer titulares, e naquele caso o Banco ou credor determinado.

No atual contexto da regulamentação do microcrédito, o principal instrumento existente para fomentar a concessão do microcrédito entre as Instituições Financeiras Convencionais – IFCs - é a autorização concedida pela Lei nº. 10.735, de 11 de setembro de 2003<sup>149</sup>, para que bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal mantenham aplicada em operações de crédito destinadas à população de

---

<sup>147</sup> Trata-se o aval da “garantia que é dada por terceiro, estranho ao título de crédito (letra de câmbio, nota promissória, duplicata, cheque), pela qual se prende à obrigação cambial, isto é, fica vinculado solidariamente ao título avalizado, pelo compromisso que assume de pagar a importância que nele se contém, quando não a pague o devedor, que é por ele garantido” (SILVA, 1997, p. 257). A fiança, por sua vez, “designa o contrato ou ato de uma pessoa, chamada de *fiador*, pelo qual vem *garantir*, em todo ou em parte, o cumprimento da obrigação que outrem (devedor) assumiu para com o seu credor, no caso em que não seja pelo mesmo cumprida” (SILVA, 1997, p. 286).

<sup>148</sup> “As debêntures são títulos de crédito emitidos por sociedade anônima ou sociedade em comandita por ações. Representam empréstimos públicos feitos por estas sociedades e gozam de privilégio geral em caso de falência. O debenturista não é sócio da sociedade, mas um credor da mesma” (FUHRER, 2005, p. 93).

<sup>149</sup> Esta lei é objeto da conversão da Medida Provisória nº. 122, de 25 de junho de 2003. Esta conferiu competência ao Conselho Monetário Nacional – CMN – para regulamentar aplicações dos bancos comerciais, dos bancos múltiplos com carteira comercial e da Caixa, bem como das cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores e de livre admissão de associados, em operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, baseadas em parcelas de recursos oriundos dos depósitos à vista. Com base nesta MP foi editada a Resolução nº. 3.109, de 24 de julho de 2003, que estabelece a aplicação dos recursos correspondentes a 2% dos depósitos à vista captados pelas referidas instituições, exceto em agosto e em setembro de 2003, quando foi exigida a aplicação de recursos relativos às operações. Em agosto de cada ano, é verificado o cumprimento da exigibilidade, com base nas médias diárias de exigibilidade e das aplicações dos doze meses imediatamente anteriores. A Resolução nº. 3.310, de 31 de agosto de 2005 excluiu a obrigação para as cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores e para as cooperativas de crédito de livre admissão de associados.

baixa renda e a microempreendedores parcela dos recursos oriundos dos depósitos à vista por ele captados.<sup>150 151 152</sup>

Para a concessão do crédito em decorrência da utilização de tais recursos, devem ser observadas as seguintes condições:

- I – os tomadores dos recursos deverão ser:
  - a) pessoas físicas detentoras de depósitos à vista e aplicações financeiras de pequeno valor;
  - b) microempreendedores que preencham os requisitos estabelecidos para operações de crédito concedidas por entidades especializadas em operações de microcrédito; ou
  - c) pessoas físicas de baixa renda selecionadas por outros critérios; e
- II – as taxas de juros efetivas estão limitadas, vedada a cobrança de quaisquer outras taxas ou despesas, à exceção de taxa de abertura de crédito.

Embora não se trate a possibilidade de utilização de 2% dos depósitos à vista em aplicações de microcrédito propriamente uma modalidade de garantia, a política de microcrédito pode caminhar no sentido de se valer de garantias. E isso principalmente porque o estímulo hoje existente não tem sido o bastante para fomentar as operações de microcrédito.<sup>153</sup>

<sup>150</sup> A respeito do depósito bancário, as palavras de Rizzardo (1999, p. 28): “Não se trata o depósito bancário de uma operação ativa dos bancos, ou de uma concessão de crédito. Enquadra-se entre as operações passivas, porquanto representa um ônus, uma obrigação para a instituição financeira, que deverá restituir os bens depositados quando a parte depositante manifestar a vontade neste sentido”.

Os chamados depósitos à vista, fruto dos depósitos realizados em conta corrente, dizem respeito à captação de recursos junto ao público em geral, caracterizam-se por não serem remunerados, e seus recursos permanecem no Banco por prazos indeterminados, sendo livre suas movimentações. A principal finalidade da conta corrente é gerar fundos para o Banco, porém, sobre o montante dos depósitos à vista incide um percentual obrigatório para depósito compulsório e um percentual para crédito contingenciado que são definidos pelo Conselho Monetário Nacional, restando a diferença como recursos livres para aplicações. Hoje, informa DIOGO (2007), O Brasil tem hoje uma taxa de depósito compulsório correspondente a 45% de todos os depósitos recebidos pelos bancos comerciais. A finalidade do depósito compulsório é não estimular a inflação. Na maior parte do mundo, o depósito compulsório fica em cerca de 10%.

<sup>151</sup> Necessário informar que a MP 226/2004 excluiu deste direcionamento as cooperativas de crédito. Esta exclusão, a propósito, é vista como ofensiva ao princípio associativo.

<sup>152</sup> Tratam da regulamentação quanto à aplicação deste montante as seguintes Resoluções do CMN: 3.103/2003, 3.212/2004, 3.220/2004 e 3.229/2004.

<sup>153</sup> “Criado com alarde pelo governo Lula em agosto de 2003, a Lei do Microcrédito não consegue fazer com que os bancos comerciais emprestem a metade de um dinheiro captado com taxa de juro simbólica para pessoas de baixa renda, geralmente pequenos empreendedores do mercado informal. Hoje, os bancos preferem deixar R\$ 1 bilhão parado no Banco Central, sem qualquer remuneração, a fazer empréstimos de pequenos valores, geralmente entre R\$ 500 e R\$ 2.000, para a população desbancarizada, que não consegue comprovar renda. A Lei do Microcrédito direcionou 2% dos depósitos à vista para empréstimos de pequenos valores com juros tabelados entre 2% e 4% ao mês. No final de dezembro, esse direcionamento colocava R\$ 2,098 bilhões disponíveis para o microcrédito, mas só foi emprestado R\$ 1,098 bilhão. O R\$ 1 bilhão que não virou microcrédito se somou aos R\$ 47,205 bilhões dos 45% de depósito compulsório à vista - elevando o recolhimento para 46%. [...] Bem administrado, no entanto, o microcrédito tem potencial para se tornar um dos melhores negócios bancários do mundo: envolve a captação de dinheiro com custo de 0% a 4% ao ano para empréstimo com juros de 26,82% a 60,1% ao ano -2% a 4% ao mês. (Lei do microcrédito tem avanço lento no País. **Amazônia Jornal**. Belém, 08 jan. 2008. Disponível em: [www.orm.com.br/amazoniajornal/interna/default.asp?modulo=408&codigo=311767](http://www.orm.com.br/amazoniajornal/interna/default.asp?modulo=408&codigo=311767). Acesso em 11 jan.

#### 4.3.3.3 Subsídios

Subsídio, conforme Silva (1997, p. 278), vem do latim *subsidium*, significando tudo o que vem no sentido de auxiliar, socorrer ou reforçar alguma coisa.

O auxílio tencionado pelo subsídio pode dizer respeito à venda de produtos abaixo do preço de custo, ao incentivo à realização de certas campanhas, em especial no campo da agricultura ou da indústria (SOUTO, 2003, p. 44) ou mesmo para incentivar o poluidor a reduzir emissões.

Os subsídios, segundo Souto (2003, p. 44), podem ser: “simples ou condicionados a imposições da Administração; anteriores ao exercício da atividade ou posteriores (prêmios pela atividade já exercida); podem ser periódicos (atribuídos regularmente) ou não-periódicos”.

A concessão de subsídios para o fomento da atividade econômica deve ser utilizada com parcimônia, na medida do possível para promover o desenvolvimento sustentável e não causar discriminação. Por tais preocupações e em especial para repudiar subsídios que possam ocasionar danos à economia de outros países, a concessão dos mesmos condiciona-se a diretrizes internacionais.

Neste sentido, Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)<sup>154</sup> admite subsídios, para, dentre outras razões, eliminar desvantagens industriais, econômicas e sociais de regiões específicas, facilitar a reestruturação de certos setores, sustentar o nível de emprego, encorajar programas de pesquisa e desenvolvimento e, o que interessa à presente dissertação, para a promoção de políticas e para implementar programas e políticas econômicas destinadas a promover o desenvolvimento econômico e social de países em desenvolvimento (SOUTO, 2003, p. 45).

---

2008).

<sup>154</sup> Vide a respeito o Decreto Legislativo nº. 30, de 15/12/1994, que aprovou a Ata final do tratado de Marraquesh, de 154/1994, concluindo a Rodada Uruguai do GATT, promulgado pelo Decreto nº. 1.355, de 30/12/1994.

No campo das microfinanças, Soares *et al* (2007, p. 33) advogam que os governos devem atuar de modo a viabilizar a realização dos serviços financeiros, para o que colabora “abster-se de distorcer mercados com insustentáveis programas de empréstimos subsidiados e com alta inadimplência”. Ademais, em complemento, informam que:

[...] pesquisadores que têm se debruçado sobre o tema há décadas provam que **o subsídio é mais danoso para os próprios tomadores no médio e longo prazos**, e que o outro lado da questão – **a auto-sustentabilidade dos programas pela prática de juros de mercado** – **é muito mais benéfica para os próprios usuários**.

Além de **o crédito subsidiado ser limitado em volume, acaba não chegando aos mais necessitados, sendo utilizado por empresários com maior poder aquisitivo**, que podem oferecer garantias e não têm seu nome inscrito em cadastros restritivos. Pesquisadores como Robinson (1994) defendem que a elasticidade da demanda parece depender muito pouco da taxa de juros. Não bastassem essas considerações, ainda restaria o argumento de que **entidades que prestam serviços financeiros subsidiados, além de serem menos propensas à sustentabilidade, têm pouco incentivos à eficiência e ao profissionalismo de seus dirigentes e funcionários**. (grifo nosso)

Quanto aos subsídios providos de doações, entendem os autores acima citados (SOARES *et al*, 2007, p. 33-34) que estes devem apenas complementar o capital privado e serem utilizados tão somente para aumentar a capacidade técnica das instituições que operam com o microcrédito.

Santos (2007, p. 151) critica o microcrédito alimentado por juros subsidiados, por entender também não ensejar o atendimento das classes sociais necessitadas:

Um dos principais motivos para a desfocalização de diversos programas de microcrédito tem origem no incentivo ao *rent seeking*<sup>155</sup> propiciado por seus juros subsidiados. Isso explica, por exemplo, por que **mais de 90% dos clientes do Proger na Região Metropolitana de São Paulo são clientes das chamadas classes A (44,6%) e B (46,9%)** (Ministério do Trabalho e Emprego, 1999:45). Esse é apenas um dos muitos exemplos de como **o crédito dirigido subsidiado é facilmente capturado por setores econômicos e sociais que não pertencem à clientela pretendida**. Paradoxalmente, as medidas administrativas que deveriam impedir que isso acontecesse acarretam um enorme aumento dos custos de transação e acabam contribuindo ainda mais para a desfocalização desses programas. (grifo nosso)

<sup>155</sup> Conforme a *Investopedia*, *rent seeking* diz respeito ao fenômeno pelo qual uma companhia, uma organização ou um indivíduo usam seus recursos para obter um ganho econômico, sem patrocinar benefícios para a sociedade através da criação de riqueza. *Rent seeking* ocorre, por exemplo, quando uma companhia realiza *lobby* perante o governo para obter subsídios, empréstimos, concessões ou proteção da tarifa. Estas atividades não criam nenhum benefício para a sociedade, elas redistribuem apenas recursos dos contribuintes ao grupo do especial interesse. (Tradução livre feita pela autora. Disponível em: *Investopedia*. *A Forbes Media Company* em: [www.investopedia.com/terms/r/rentseeking.asp](http://www.investopedia.com/terms/r/rentseeking.asp). Acesso em 11 jan. 2008. Conforme Sandroni (2004, p. 526), *rent-seekers*, por sua vez, é “expressão em inglês que designa agentes econômicos e políticos que, em busca de vantagens pessoais, submetem as políticas públicas a seus interesses”.

Logo, o subsídio é instrumento que deve ser menosprezado no âmbito de uma política de fomento ao microcrédito.

#### 4.3.3.4 Assistência Técnica

A Assistência Técnica é o tipo de fomento patrocinado pelas entidades da Administração Pública às atividades de produção e comercialização das empresas privadas.

Entre tais entidades tem-se a Fundação Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq -, voltado à pesquisa científica e tecnológica e à formação de recursos humanos em todas as áreas; a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes -, no fomento às instituições de ensino e pesquisa e à formação de recursos humanos no nível superior; o Sistema “S”, formado, dentre outros, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai -, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio – Senac -, destinados à formação técnica de mão-de-obra para a iniciativa privada, mediante receitas advindas das contribuições sociais de interesse de categorias profissionais e econômicas, bem como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE - (SOUTO, 2003, p. 51-52).

Iguais instituições existem no âmbito do microcrédito. São as instituições de “segunda linha” ou “segundo piso”, que **“oferecem capacitação e apoio técnico** e provêem recursos financeiros, sob a forma de empréstimos, às instituições de ‘primeira linha’”, que seriam as que atuam diretamente com o cliente final, fornecendo o microcrédito (BARONE *et al*, 2002, p. 36). (grifo nosso)

O SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequena Empresa – é, como afirmam Barone *et al* (2002, p. 26), instituição de “segunda linha”, à medida que “propõe apoiar a criação e o fortalecimento de organizações de microcrédito, desde que adotem os princípios de independência e auto-sustentabilidade”.

Dentre as modalidades de apoio conferidas pelo SEBRAE, tem-se: “reestruturação das instituições; capacitação de recursos humanos; cessão de uso de sistema informatizado de gestão; prestação de serviços de consultoria; capacitação de lideranças comunitárias; dentre outros” (BARONE *et al*, 2002, p. 26-27).

Como consta do sítio do SEBRAE<sup>156</sup>, seu objetivo em termos de microcrédito é:

[...] contribuir para a construção de um amplo e sólido segmento de microfinanças, auto-sustentável e integrado ao sistema financeiro nacional.  
Visa ampliar a oferta e reduzir os custos do crédito e dos demais serviços financeiros aos micro e pequenos empreendimentos, inclusive os informais.

A assistência técnica patrocinada pelo SEBRAE em matéria de microcrédito é comprovada pelas informações disponibilizadas em seu sítio, as quais dizem respeito à importância do microcrédito, ao marco legal do setor, a dicas para o sucesso de uma organização de microcrédito, aos modelos possíveis de organização do microcrédito, a um roteiro de plano de negócios para OSCIP, a artigos e a legislações acerca do microcrédito, entre outros apontamentos.

#### 4.3.3.5 Empréstimos em Condições Favoráveis

No contexto brasileiro, o presente instrumento remete ao papel desempenhado pelo Banco Central, pelo Banco do Brasil e pelo Sistema BNDES, no intuito de fomentar o desenvolvimento nacional.

O Banco do Brasil – BB - tem destacada atuação no que tange aos empréstimos destinados ao fomento da agricultura e da exportação.<sup>157</sup>

O Banco Central do Brasil – Bacen - estimula o fortalecimento de entidades integrantes do Sistema Financeiro Nacional – SFN -, mediante a utilização dos seus próprios depósitos compulsórios<sup>158</sup>.

O Sistema BNDES é formado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES -, órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC -, o qual tem por objetivo apoiar empreendimentos que contribuam para o

---

<sup>156</sup> Disponível em: <http://www.uasf.sebrae.com.br/uasfareas/uasfmicrocredito/micro02>. Acesso em: 10 nov. 2007.

<sup>157</sup> Sítio oficial do Banco do Brasil: <http://www.bb.org.br/>. Acesso em: 26 out. 2007.

<sup>158</sup> O depósito compulsório destina-se a garantir o poder de compra da moeda e possibilitar a execução da política monetária, perfazendo-se de forma obrigatória, por imposição legal. Bancos comerciais e outras instituições financeiras obrigam-se a depositar, junto ao Banco Central, parte de suas captações em depósito à vista ou outros títulos contábeis. Disponível no sítio oficial do Banco Central do Brasil: <[www.bancocentral.gov.br](http://www.bancocentral.gov.br). Acesso em: 26 out. 2007.

desenvolvimento do país<sup>159</sup>, pela Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME – e pela BNDES Participações - BNDESPAR, criados com o objetivo, respectivamente, de financiar a comercialização de máquinas e equipamentos e de possibilitar a subscrição de valores mobiliários no mercado de capitais brasileiro.

No contexto da atual regulamentação do microcrédito no Brasil, possibilita-se às Sociedades de Crédito ao Microempreendedor – SCMs -, criadas pela Medida Provisória nº. 1.894-24, de 23 de novembro de 1999, convertida na Lei nº. 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, concederem financiamentos a pessoas físicas e microempresas, com vistas à viabilização de empreendimento de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte.

O art. 1º, §6º, da Lei nº. 10.194/2001, incluiu as SCMs no rol das instituições de microcrédito produtivo e orientado, inserindo-as, portanto, na política nacional de microcrédito.

Releva informar que as SCMs são autorizadas a funcionar pelo Bacen e supervisionadas por ele e que a Resolução CMN nº. 2.874, de 26 de julho de 2001 autoriza as SCMs a tomarem empréstimos junto ao Sistema Financeiro Nacional (BARONE *et al*, 2002, p. 38)

Não existem críticas, porquanto, à utilização de empréstimos em condições favoráveis como medida para fomentar a promoção do microcrédito, evidenciando a necessidade de sua inserção como instrumento em políticas afins.

#### 4.3.3.6 Privilégios Especiais

Os privilégios especiais, ensina Souto (2003, p. 53), dizem respeito às “atribuições do direito ao uso de títulos de qualidade oficialmente reconhecidas (...) que, pelo prestígio alcançado, garantem ao beneficiário uma vantagem mercadológica praticamente certa”, sendo exemplo atual o chamado “selo verde”, que identifica produtos ecologicamente corretos. No mais, também podem ser incluídas neste tipo de fomento as políticas de proteção e estímulo à produção agrícola, que caracterizaram o início do desenvolvimento econômico brasileiro, como quotas de produção de café, instalação de moinho de trigo.

---

<sup>159</sup> Sítio oficial do BNDES: < <http://www.bndes.gov.br/empresa/default.asp>>. Acesso em: 26 out. 2007.



No contexto do microcrédito, seria de bom alvitre vislumbrar-se a atribuição de selos às instituições de microcrédito que se evidenciassem auto-sustentáveis financeiramente e que fossem capazes de revolucionar, de forma comprovada, a vida de seus clientes. Ademais, cabe salientar que o estímulo à adoção de indicadores de desempenho das instituições de microcrédito é outro consenso da comunidade internacional e de especialistas de microcrédito, como apontado por Soares *et al* (2007, p. 31).

#### 4.3.3.7 Pólos Industriais e Comerciais e Sociedade de Capital de Risco

Como ensina Souto (2003, p. 54), “os pólos econômicos são regiões que recebem do governo incentivos fiscais e investimentos em infra-estrutura, almejando a concentração de empresas em uma determinada região”, sendo exemplos os pólos tecnológicos, químicos e industriais.

As sociedades de capital de risco, informa o mesmo autor (SOUTO, 2003, p. 55), “são criadas para participar, temporariamente e sem controle, do capital social das empresas com potencial de expansão e viabilidade, de modo a dinamizar o mercado de capitais e fomentar o investimento privado”.

Por fim, há que se falar que os instrumentos de fomento submetem-se ao controle preconizado pelo art. 70 da CF/88<sup>160</sup>, amparado na legalidade, na legitimidade e na economicidade.

Uma política de fomento ao microcrédito que se volta a promover o microcrédito junto aos pólos industriais e comerciais certamente agregaria muito ao propósito do desenvolvimento sustentável e, em especial, ao desenvolvimento regional, privilegiado pela CF/88, diante da disponibilização do crédito em um meio no qual já disperso o propósito empreendedor, bem como o conhecimento e a tecnologia relativos a determinadas atividades.

---

160

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Cotejados os temas relativos ao planejamento e aos instrumentos jurídicos das políticas públicas, que se exaurem, como visto, na atividade de fomento, cabe associar o respectivo conteúdo ao escopo da presente dissertação.

Pois bem, ao planejar o desenvolvimento e eleger o microcrédito como instrumento de ascensão social, redução da miséria, promoção da democracia econômica, deve o Estado utilizar-se dos instrumentos de fomento, dentre os quais se pode destacar o “incentivo” às Instituições Bancárias (de capital privado) para que se interessem em abraçar a causa do microcrédito, para que estabeleçam juros reduzidos e para que desenvolvam a atividade creditícia, neste particular, com consciência acerca de sua instrumentalidade, isto é, que o crédito neste caso tem uma finalidade econômica e social (crédito orientado e produtivo) a cumprir relativamente ao desenvolvimento de atividades econômicas capazes de permitir ao indivíduo abandonar a pobreza com seu próprio trabalho.

O mencionado incentivo deve estar inserido no planejamento, porquanto necessário para a implementação do microcrédito. Este somente será impulsionado após um prévio planejamento, ou seja, após o Estado escolher o tema como objeto de ação.

#### **4.3.4 Políticas Públicas e seu sentido contemporâneo de participação social**

Convém indagar, tal como feito em relação ao modelo de Estado, se as políticas públicas evoluíram, de forma a terem também elas um novo caráter nos dias atuais.

Como visto no início do presente capítulo, no item 4.1.2, o Estado Neoliberal tem como princípio a redução do tamanho do Estado, conjuntura em que as políticas públicas revelam-se focalizadas em determinados grupos-alvo. Em que pese isso, constata-se o aumento da demanda em torno da efetivação de direitos. Na impossibilidade de o Estado atender sozinho a esta demanda, passa a compartilhar esta responsabilidade com a sociedade civil. Em face disto experimenta-se uma nova concepção de políticas públicas, em especial no que tange às políticas voltadas à promoção de direitos transindividuais e das futuras gerações, tais como o desenvolvimento sustentável que, como já se disse, perpassa pela idéia de direitos de terceira geração ou de vocação comunitária.

Como advoga Perrone-Moisés (1999, p. 187), o direito ao desenvolvimento é consagrado como um dos direitos humanos de terceira geração, igualmente denominado direitos de vocação comunitária ou de titularidade coletiva, sendo esses: direito à

autodeterminação dos povos, direito ao meio ambiente, direito ao desenvolvimento e direito à paz.

O próprio Banco Mundial, no relatório “O Estado num mundo em transformação”, como salienta Bessa (2006, p. 167 e 184), propugna a maior participação e parceria com o corpo cívico, mediante desenvolvimento de mecanismos de diálogo entre governo e governados, parcerias entre empresas e governos a fim de que haja maior transparência e participação na definição de políticas públicas, já que a iniciativa para pesquisar, fiscalizar, denunciar e combater os problemas que vêm se contrapondo ao desenvolvimento humano não surge só por ação do Estado, nem somente por meio dele podem ou devem ser resolvidos.

Com efeito, as políticas públicas deixam de ser caracterizadas pela subordinação do indivíduo e organizações ao Estado, para o serem pela coordenação de ações privadas e estatais sob a orientação do Estado. Bucci (2006, p. 245 e 247), pronunciando-se sobre as conseqüências do contexto acima, enfatiza que:

[...] a noção de política pública é válida no esquema conceitual do Estado social de direito, que absorve algumas das figuras criadas com o Estado de bem-estar, dando a elas um novo sentido, agora não mais de intervenção sobre a atividade privada, mas **de diretriz geral, tanto para a ação de indivíduos e organizações como do próprio Estado.** (grifo nosso)

Em suma, altera-se o enfoque conferido às políticas públicas. Abandona-se a atitude passiva da sociedade para lhe exigir coordenação com o Estado e outros atores na promoção das políticas públicas, o que é próprio da Democracia Participativa ou Dialógica.<sup>161 162</sup>

---

<sup>161</sup>

Na democracia participativa, alteram-se as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta. Com a impossibilidade de repetirmos a democracia direta clássica (ateniense), busca-se um meio-termo entre a democracia direta dos antigos e a representativa dos modernos. Na democracia semidireta, o povo é chamado a se manifestar diretamente nos momentos cruciais da vida política, garantindo-lhe um poder de decisão definitivo sobre o assunto. A CF/88 combina representação e participação direta, instituindo, portanto, a democracia participativa. É o que dispõe o parágrafo único do artigo 1º: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”. Para tanto, foram criados alguns instrumentos que possibilitam a participação direta do povo nas decisões políticas. A CF/88 previu três destes institutos: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Pode-se afirmar que as Constituições que não reconhecem, hoje, as instituições de democracia direta são ilegítimas e contrárias à ordem internacional dos direitos humanos. (DUARTE, Clarice Seixas. **Glossário.** Universidade Aberta da Cidadania. Disponível [online] no endereço: [uac.oab.org.br/materiais/?cod=1148318174211017818184](http://uac.oab.org.br/materiais/?cod=1148318174211017818184) - 34k. Acessado em 03 jan. 2007).

<sup>162</sup> Especialmente em matéria de política ambiental, as políticas públicas contemporâneas caracterizam a existência de um Estado propulsivo, centrado nos programas finalísticos. Conforme Bucci (2006, p. 246), “... o paradigma do direito liberal do século XIX, baseado na norma geral e abstrata, na separação dos poderes, na distinção entre direito público e direito privado, típicos do Estado moderno (...), dá lugar a uma sucessão de modelos de Estado que se caracterizam por diferentes graus e modos de intervenção sobre as

Morais (2001, p. 189) propõe a configuração de políticas públicas autônomas, a partir de um comprometimento coletivo pelo bem-estar comum, desde a assunção de tarefas sociais no próprio âmbito da sociedade e pelos atores os mais diversos.

Em parte o fomento à idéia da Democracia Participativa dá-se em razão da Globalização Econômica e do modelo neoliberal de Estado, conjuntura analisada no item 4.1, como acrescenta Bonavides (2006, p. 572-573), em leitura da realidade jurídica e política do Brasil:

O Brasil está sendo impelido para a utopia deste fim de século: a globalização do neoliberalismo, extraída da globalização econômica. O neoliberalismo cria, porém, mais problemas do que os que intenta resolver. Sua filosofia do poder é negativa e se move, de certa maneira, rumo à dissolução do Estado nacional, afrouxando e debilitando os laços de soberania e, ao mesmo passo, doutrinando uma falsa despolitização da sociedade. [...]

Há, contudo, outra globalização política, que ora se desenvolve, sobre a qual não tem jurisdição a ideologia neoliberal. Radica-se na teoria dos direitos fundamentais. A única verdadeiramente que interessa aos povos da periferia.

Globalizar direitos fundamentais equivale a universalizá-los no campo institucional. Só assim aufere humanização e legitimidade um conceito que, doutro modo, qual vem acontecendo de último, poderá aparelhar unicamente a servidão do porvir.

A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social.

São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. (...)

Da globalização econômica e da globalização cultural muito se tem ouvido falar. Da globalização política só nos chegam, porém, o silêncio e o subterfúgio neoliberal da reengenharia do Estado e da sociedade. Imagens, aliás, anárquicas de um futuro nebuloso onde o Homem e a sua liberdade – a liberdade concreta, entenda-se – parecem haver ficado de todo esquecidos e postergados.

Já, na democracia globalizada, o Homem configura a presença moral da cidadania. Ele é a constante axiológica, o centro de gravidade, a corrente de convergência de todos os interesses do sistema. Nessa democracia, a fiscalização de constitucionalidade daqueles direitos enunciados – direitos, conforme vimos, de quatro dimensões distintas – será obra do cidadão legitimado, perante uma instância constitucional suprema, à propositura de ação de controle, sempre em moldes compatíveis com a índole e o exercício da democracia direta.

Enfim, os direitos da quarta geração compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão-somente com eles será legítima e possível a globalização política.

O envolvimento dos atores, todavia, há de ocorrer em clima de cooperação e de solidariedade. E essa idéia de cooperação em termos de políticas públicas leva o nome de “Políticas Gerativas”, as quais, segundo Ramos (2005, p. 52):

---

esferas privadas. Morand refere-se a: um direito do Estado-providência, baseado na idéia de prestações do Estado (serviços públicos); um direito do Estado propulsivo, centrado nos programas finalísticos; um direito do Estado reflexivo, cuja expressão são programas relacionais; e finalmente um direito do Estado incitador, fundado em atos incitadores, que combinam norma e persuasão”.

[...] não seriam desenvolvidas e impostas à sociedade a partir da definição do que o Estado entende como o “melhor” para os segmentos carentes da população, mas no contexto de uma democracia dialógica, em que as políticas governamentais sejam elaboradas e constituídas com ampla participação da sociedade, o que se chama hoje de políticas gerativas.<sup>163</sup>

A Democracia Participativa tem como tônica descentralizar decisões e flexibilizar ações operacionais. Conforme Diniz (2000, p. 120):

[...] as novas condições pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle.

Fala-se em governança<sup>164</sup> ao invés de governo, em função da necessidade de parcerias entre o Estado e a sociedade, as quais revelam o intuito, como ensina Bresser Pereira (1997, p. 158), de agregar os diversos interesses.

Para essa atuação coordenada na consecução das políticas públicas, surge o *statecraft*, ou seja, um processo normativo necessário para o estabelecimento de parcerias ou ações entre os diversos atores do Estado e da sociedade, muitas vezes, dependendo da temática, como o tratado no presente, com a participação também de organizações transnacionais, tudo em conexão, em rede<sup>165</sup>.

A Agenda 21 (ONU, 1992f) parte deste pressuposto, à medida que orienta uma política para o desenvolvimento sustentável com a participação e decisão de vários atores (Estados, sociedade civil, organizações não-governamentais, organismos internacionais, mulher etc).<sup>166</sup>

<sup>163</sup> Especialmente em matéria de política ambiental, as políticas públicas contemporâneas caracterizam a existência de um Estado propulsivo, centrado nos programas finalísticos (RAMOS, 2005, p. 52).

<sup>164</sup> A governança descreve o processo de tomada de decisão e de implementação ou não implementação das decisões tomadas. As instituições públicas conduzem os negócios públicos, administram recursos públicos e buscam garantir a realização dos direitos humanos.

<sup>165</sup> A respeito da idéia de redes para o desenvolvimento, vide a obra: CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

<sup>166</sup> A 4ª Conferência Ministerial da série “Meio Ambiente para a Europa” ou Conferência de Aarhus, realizada sob a coordenação da Comissão Econômica para a Europa de Organização das Nações Unidas, em 21 de abril de 1998, na Dinamarca, aprovou a Convenção sobre “Acesso à Informação, à Participação Pública em Processos Decisórios e à Justiça em Matéria Ambiental”. Em seu art. 1º, restou disposto: “Para contribuir para a proteção do direito de qualquer pessoa das presentes e futuras gerações a viver num ambiente adequado para seu bem-estar, deverá ser garantido o seu direito de acesso à informação, à participação pública em processos decisórios e à justiça em matéria de meio ambiente”. Conseqüentemente, em seu art. 6º consta: “Sempre que houver um determinado processo de tomada de decisão o público interessado deverá ser informado em sua fase inicial, em forma e tempo adequados, sobre os seguintes aspectos: a) a atividade proposta e qual o aspecto a ser decidido; b) a natureza da decisão a ser tomada; c) a

Conforme Ramos (2005, p. 72):

[...] esta complexa rede envolve o próprio Estado, os movimentos sociais, as organizações não governamentais, ou seja, instituições diversas, nacionais e transnacionais, numa inédita e envolvente dinâmica aglutinadora (*statecraft*), em que a participação cidadã e a responsabilização assumem destaque para que essa rede efetivamente possa transformar em ações os diversos níveis de contribuição.

A interação entre vários atores na consecução de políticas públicas é, para Bucci (2006, p. 244), necessária, já que proporciona uma ação politicamente coordenada e socialmente útil.<sup>167</sup>

A cooperação, evidentemente, é essencial para o sucesso de empreendimentos voltados ao desenvolvimento sustentável. Cooperação esta que, no dizer de Galtung (1994, p. 26), depende de diversos atores, atores humanos, indivíduos, firmas, Estados, organizações domésticas ou globais, os quais têm capacidade de classificar comportamentos.

Ademais, cumpre lembrar novamente que o direito ao desenvolvimento sustentável enquadra-se no contexto dos direitos de solidariedade, valor este que, conforme Torres (2001, p. 260), penetra na temática da liberdade e, conseqüentemente, na da cidadania, mercê de sua dimensão bilateral de direitos e deveres e a solidariedade passa a fundamentar principalmente os direitos difusos ou ecológicos, que se classificam como direitos de solidariedade.

A concepção contemporânea de política pública demonstra-se relacionada à Democracia Participativa/Dialógica e aos vários conceitos a partir dela desenvolvidos, tais como responsabilidade social, governança, políticas gerativas, solidariedade, cooperação, dentre outros, de modo que as políticas públicas não são mais fruto de atitudes isoladas do Estado, mas resultado de tomada de decisões de vários atores, tornando-se aquele mero guia neste contexto.

---

autoridade pública responsável pela tomada de decisão; d) o procedimento a ser adotado, e) o fato de que a atividade é sujeita a procedimento de avaliação de impacto ambiental transfronteiriço”. O art. 7º dispõe que “cada Parte deverá estabelecer os dispositivos práticos para o público participar durante a preparação de planos e programas relacionados ao meio ambiente, de forma transparente e justa, mediante a prestação das informações relevantes ao público. O público a participar deverá ser identificado pela autoridade pública, levando-se em consideração os objetivos da Convenção. Na medida do possível, as Partes deverão promover a participação pública também no que concerne à elaboração de políticas ambientais”. Por fim, o art. 8º: “as Partes devem promover a participação num estágio apropriado, e enquanto há ainda opções a serem discutidas, durante o preparo pelas autoridades públicas de resoluções ou outras normas vinculantes que possa ter impacto significativo sobre o meio ambiente”.

<sup>167</sup> A co-responsabilidade pelas políticas públicas encontra-se inserta na CF/88, por exemplo, nas questões ligadas à Seguridade Social (art. 194, VII), Saúde (art. 198, III), Assistência Social (art. 204, II), Educação (art. 205), direitos do idoso (art. 230). Em matéria ambiental, as diretrizes para a formulação de políticas públicas decorrem do art. 5º, §2º, da CF/88, que recepciona automaticamente os tratados internacionais ao ordenamento brasileiro, e do art. 225 e 227, relativo à ordem econômica e financeira, da CF/88 e, a nível infraconstitucional, na Lei nº. 9.605/98.

#### 4.3.4.1 A mulher como sujeito ativo de mudanças

A mulher é vista cada vez mais como personagem central no processo de desenvolvimento e, no campo do microcrédito, a experiência promovida por Yunus e pelo Banco Grameen, confirmou a assertiva de Sen quanto a ser a mulher sujeito ativo de mudanças no mundo contemporâneo.

Enfoca-se aqui a preocupação da Agenda 21 (ONU, 1992f) com relação à mulher, posto revelar uma preocupação relacionada à **garantia do acesso à terra (direito de propriedade), ao crédito, à educação e ao emprego, seguro em condições de igualdade**, e para com a habilitação da mesma no manejo racional dos ecossistemas e no controle da degradação ambiental, inserindo-a nas estratégias e políticas de desenvolvimento sustentável, com fulcro em especial nas Estratégias Prospectivas de Nairóbi para o progresso da mulher.<sup>168</sup>

A solução de problemas ligados ao gênero é vista como empecilho aos objetivos acima, razão pela qual a Agenda 21 objetiva maior diálogo a respeito, nas instâncias de ensino formal e informal. Claro que antes de tudo é necessário conscientizar a mulher quanto à sua integração no processo de desenvolvimento sustentável.

A Agenda preconiza especial atenção para com a situação da mulher e da criança nos locais sujeitos a secas, desertificação, desmatamento, hostilidades armadas, desastres naturais, resíduos tóxicos e conseqüências do uso de produtos agroquímicos inadequados.

Tal como em relação à agricultura, insere-se o dever de formar bancos de dados e informações para documentar e sistematizar experiências de mulheres no relacionamento com o meio ambiente e até mesmo de impacto da mulher sobre a degradação ambiental.

---

<sup>168</sup> O documento de Nairóbi - Estratégias para o Progresso das Mulheres até ao ano 2000 – trata da criação de mecanismos para a igualdade com a finalidade de avaliar a situação das mulheres e contribuir para a formulação de políticas contra a discriminação.

## 5 O MICROCRÉDITO COMO POLÍTICA PÚBLICA

A experiência de Yunus e do Banco Grameen, tida como paradigma no presente trabalho, demonstrou que o microcrédito conseguiu pôr fim à pobreza extrema e, mais do que isso, possibilitar a realização de inúmeros outros direitos, de ordem social, cultural, ambiental, civil e política.

A dicotomia “crescimento econômico” e “desenvolvimento” também foi abordada por Yunus *et al* (2006, p. 266), em resposta às críticas daqueles que entendiam não contribuir o microcrédito para o desenvolvimento econômico de um país, em função do que o referido economista assentou:

Tudo depende do que entendemos por desenvolvimento econômico: trata-se de renda *per capita* ou de qualquer coisa *per capita*?

Essa definição não leva em conta a própria essência do processo de desenvolvimento. Para mim, a essência do desenvolvimento é a melhoria da qualidade de vida dos 50% da população que estão em situação menos favorecida. Mas, para ser mais rigoroso, eu definiria o desenvolvimento me concentrando nos 25% da população em situação mais desfavorecida ainda.

É nesse ponto que crescimento e desenvolvimento se separam. Aqueles que consideram que essas duas palavras são sinônimas ou estão intrinsecamente ligadas acham que as camadas sociais se atrelam umas às outras como os vagões de um trem de ferro. Tudo que é necessário é a locomotiva se mover, assim todos os vagões a seguem na mesma velocidade. Nem de longe é esse o caso. Além de as diferentes camadas não progredirem na mesma velocidade, se não formos cuidadosos elas não tomarão a mesma direção. Obviamente, se não há crescimento não há progresso. Mas, no caso das sociedades humanas, cada entidade ou grupo econômico tem o seu próprio motor. E é a combinação da energia desses diferentes motores que faz avançar a economia. Se a sociedade deixa de ligar alguns dos motores, se ela simplesmente ignora algumas dessas camadas, o vigor da economia se reduzirá na mesma proporção. Pior ainda, se os motores das últimas camadas sociais não forem postos em movimento, eles não apenas podem não ser puxados pelos motores que estão na frente como podem retroceder, num movimento autônomo do resto da sociedade em detrimento de todos, inclusive dos que estão em situação melhor.

Para continuar com a nossa metáfora, **o microcrédito põe em funcionamento o motor econômico do último vagão, acionando o motor de cada passageiro que está naquele lugar decadente e infecto. Com isso ele permite aumentar a potência do trem social, o que os pretensos projetos de desenvolvimento são incapazes de fazer.** (grifo nosso)



Para Galtung (1994, p. 173-174), não há processo de desenvolvimento se este não se fundar no atendimento às necessidades básicas<sup>169</sup>, fala que legitima políticas públicas de fomento ao microcrédito, diante das realizações que se demonstra capaz de promover.

Para Borba (2005, p. 216), o microcrédito demonstra-se um instrumento de combate à pobreza e à exclusão social, e pode ser descrito, em termos ideológicos, pelo paradigma emancipatório e liberal. Eis trechos de sua fala:

**De acordo com o “paradigma emancipatório”, o microcrédito é gerador de oportunidade, autonomia e segurança, viabilizando novos modos de produção solidários e sustentáveis.** Nesse sentido, Kliksberg enfatiza que o desenvolvimento econômico é insuficiente para o desenvolvimento social, principalmente devido à desigualdade na distribuição de renda. Assim, o microcrédito seria um dos instrumentos favorecedores do acesso ao capital pelas populações carentes. Por sua vez, **o “paradigma liberal” o descreve como instrumento de fortalecimento da economia de mercado.** James Wolfensohn, presidente do Banco Mundial em 1997, afirmava que o microcrédito possibilitou a luta contra a pobreza através de uma ótica de mercado, permitindo a milhões de indivíduos viver com mais dignidade. (grifos nossos)

Sen (2000, p. 56) inclui o microcrédito como instrumento hábil a patrocinar oportunidades econômicas, imprescindíveis ao processo de desenvolvimento:

A disponibilidade de financiamento e o acesso a ele podem ser uma influência crucial sobre os intitamentos que os agentes econômicos são efetivamente capazes de assegurar. Isso se aplica em todos os níveis, de grandes empresas (onde podem trabalhar centenas de milhares de pessoas) a estabelecimentos minúsculos que operam com base em microcréditos.

A redução dos postos de trabalho, decorrência do neoliberalismo e da globalização econômica, pode ser amenizada por políticas públicas fulcradas no microcrédito, eis que geradores de renda e de trabalho.

Na opinião de Sachs (2001), o desemprego causado pela substituição da mão-de-obra por máquinas ou por processos produtivos mais modernos, pela crise econômica, pela globalização, pelo neoliberalismo, torna mais ou menos definitiva a solução encontrada pela própria população ao procurar formas de auto-emprego, baseadas em micro e pequenos empreendimentos capazes de oportunizar renda.

<sup>169</sup> Abraham Maslow elaborou uma tabela, pela qual identifica as necessidades humanas. Na base da tabela, encontram-se as necessidades fisiológicas (saciar a fome e a sede). Em segundo lugar, a necessidade de segurança (moradia – emprego). Por conseguinte, a necessidades de amor (aceitação – fazer parte do grupo). Em quarto lugar, a necessidade de estima (aprovação-reconhecimento) e, por fim, a necessidade de auto-realização (aproveitamento das potencialidades) (ALVES, 2007, p. 29).

Neumann *et al* (2002) noticiam que, conforme dados de 2002, cada 524 reais investidos em microcrédito revertem 1 emprego, ao passo que numa empresa, o custo de 1 vaga é de aproximadamente 30 mil reais.

Enfim, o microcrédito permite livrar as pessoas da pobreza e oportunizar o desenvolvimento sustentável, fulcrado no gozo e fruição dos direitos de cunho civil, político, econômico, social, cultural e ambiental.

O sistema de microcrédito operado em Bangladesh foi acusado, não poucas vezes, de alterar as estruturas tradicionais, orientadas pela religião muçumana, e de mudar a sociedade, haja vista conferir à mulher papel de agente ativo de mudanças, para a melhoria de sua vida e a de suas famílias.

De fato, o microcrédito, como dizem Yunus *et al* (2006, p. 184), não segue a cultura dominante em Bangladesh, e “atua no sentido de se opor ativamente a algumas de nossas práticas mais perniciosas, como a instituição do dote, os casamentos de menores ou os maus-tratos infligidos às mulheres”.

Nesse sentido, o sistema do Banco Grameen ajuda “as mulheres miseráveis a ganhar a sua vida e a adquirir controle sobre ela de um modo que seria impensável” (YUNUS *et al*, 2006, p. 184), bem como a livrá-las das debilidades do sistema cultural no qual se encontram inseridas, cujos costumes lhes negam, evidentemente, o patrocínio do mínimo ético existencial.

Mais de 94% do crédito do Banco Grameen é concedido às mulheres. “A mulher sem recursos revela-se mais lutadora do que o homem, preocupa-se mais com o presente e o futuro dos seus filhos e está disposta a trabalhar com maiores sacrifícios” (COUTINHO, 2001).

Ademais, “a concessão de empréstimos a mulheres contribui para valorizar o seu papel numa sociedade islâmica em que a mulher é tratada com uma pessoa de segunda, em muitos casos privada de educação escolar e impedida de trabalhar fora de casa” (COUTINHO, 2001).

Necessário ressaltar que o sistema do microcrédito respeita plenamente os aspectos da cultura muçumana que não denotam debilidades aos direitos humanos, tanto que, para promover o respeito ao *purdah*<sup>170</sup>, os colaboradores do Banco dirigem-se à casa das financiadas, evitando a exposição das mesmas nas ruas. Nesse sentido, afirmam Yunus *et al* (2006, p. 191-192) que “não há nenhuma razão para ir ao encontro de uma guerra religiosa ou

<sup>170</sup> Literalmente, *purdah* significa “cortina” ou “véu”. Trata-se de costume muçulmano, que leva as mulheres casadas a se isolarem do mundo externo. Em Bangladesh predomina a religião muçulmana, em função da qual as mulheres não devem falar com homens, a não ser que se trate de parentes próximos. Narram Yunus *et al* que era necessário recorrer a uma intermediária, aluna ou estudante local, para conversar com as financiadas (YUNUS *et al*, 2006, p. 17).

cultural se os pobres têm a saída do microcapital e da sua iniciativa pessoal, e podem se tornar por isso mesmo seres humanos independentes, atuantes, conscientes e criativos”.

Informam, em abono, Yunus *et al* (2006, p. 192), que “[...] as mulheres mais pobres de Bangladesh, fechadas em casa por causa do *pardah*, exercem agora uma atividade econômica que lhes confere liberdade de movimento; além disso, conversam com outras mulheres do seu grupo de financiadas”.

O fato de o Banco Grameen emprestar dinheiro preferencialmente às mulheres dá-se por as considerar atores privilegiados do desenvolvimento e por serem elas capazes de promover mudanças sociais e econômicas mais rapidamente do que os homens. Como dizem Yunus *et al* (2006, p. 116-117):

[...] a fome e a pobreza são mais uma questão das mulheres que dos homens. As mulheres são mais intensamente tocadas que os homens pela fome e a pobreza. Se um dos membros da família deve sofrer fome, tacitamente se admite que será a mãe. É ela que passa pela experiência traumatizante de não poder amamentar o filho durante os dias de fome e penúria.

Ser pobre em Bangladesh é duro para todo mundo, mas é pior ainda quando se é mulher. E **quando as mulheres vêem surgir uma possibilidade, por modesta que seja, de sair da pobreza, elas se revelam mais combativas que os homens.**

Na prática nos constatamos que as mulheres que vivem na miséria se adaptam melhor e mais rapidamente que os homens ao processo de auto-assistência. Elas são também mais aplicadas, procuram garantir o futuro dos filhos e revelam uma constância maior no trabalho.

**O dinheiro, quando utilizado por uma mulher numa família, beneficia mais o conjunto dos membros do que quando é utilizado por um homem.** (grifos nossos)

Em entrevista ao Instituto Ethos, por ocasião de sua vinda ao Brasil, para participar do *Eco Power Conference*, Yunus enfatizou a necessidade de focar especialmente nas mulheres as políticas de desenvolvimento, por concebê-las como sujeitos ativos de mudança. Eis trechos da entrevista, de autoria de Paulino (2007, p. 02):

O fato de dar poder às mulheres teve resultados positivos em diversos aspectos da sociedade. O primeiro deles foi na educação. ‘As meninas, que antes costumavam abandonar a escola para ajudar em casa, tornaram-se maioria no ensino médio. Também passamos a ver cada vez mais meninas entrando nas universidades e demonstrando um bom desempenho profissional’, conta. [...]

Outra consequência positiva foi o aumento do controle populacional. Com aproximadamente 900 habitantes por quilômetro quadrado, Bangladesh está entre os países mais densamente povoados do mundo. Capacitar as mulheres fez com que o número de filhos por família diminuísse de forma significativa. No país, era comum ver famílias com seis crianças ou mais. Em 25 anos, a média passou para três filhos por família.

Investir nas mulheres trouxe também melhoria nos indicadores de saúde do país.

O *modus operandi* do Banco Grameen adequa-se às diretrizes para as políticas de direitos humanos, cada vez mais focadas nas questões de gênero, e, em especial, no empoderamento das mulheres.

Assim, evidencia-se a paridade do sistema operado pelo Banco Grameen com a política de inserção social das mulheres e a focalização das mesmas como atores do processo de desenvolvimento sustentável.

A pobreza evidentemente obsta a participação popular nas questões de cunho político, já declarou o Relatório apresentado em 1993, pelo PNUD (ONU, 1993b).<sup>171</sup>

Para Yunus *et al* (2006, p. 190), o microcrédito não se limita apenas a libertar da fome, ele também contribui para a sua emancipação política, evidenciando-se ferramenta eficaz de mudança contrária às forças do paternalismo e do extremismo que mantém oprimida a população.

Esta assertiva amparou-se essencialmente nos resultados das eleições de 1996, em Bangladesh, na qual se constatou aumento no índice de participação, em 73% (setenta e três por cento), e um percentual de mulheres votantes superior ao de homens, revertendo o costume segundo o qual à mulher não era permitido participar da vida política (YUNUS *et al*, 2006, p. 190).

Segundo o *Microcredit Summit Report* 2006, em Bangladesh, mais de 13.000 mulheres têm sido eleitas para ocupar posições nos governos locais (DALEY-HARRIS, 2006, p. 5).

Uma política de microcrédito pode ser arquitetada de forma a conjugar a promoção da educação ambiental e de outros valores. As diretrizes constantes das “Dezesseis Resoluções” e dos critérios para concessão de financiamento do Banco Grameen, constantes do item 3.1.1, evidenciam esta possibilidade, a medida em que se procura condicionar a concessão e a manutenção do crédito a uma mudança de postura, a um agir social, solidário e sustentável.

Relativamente ao cuidado com o meio ambiente, ainda que de forma incipiente, pode-se dizer que o sistema de crédito operado pelo Banco Grameen tem contribuído para promover uma consciência a respeito. Muito provavelmente, as diretrizes são incipientes em correspondência à própria precariedade das condições de vida da população de Bangladesh. Nesse sentido, a idéia de se fomentar a construção de latrinas é algo que corresponde à realidade da região.

---

<sup>171</sup> Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em: <http://hdr.undp.org/>. Acesso em: 12 jul. 2007.

Recentemente foram implementadas pelo Grameen medidas que impactam diretamente na proteção do meio ambiente:

[...] o *Grameen Bank* desenvolveu, por meio do *Grameen Energy*, um programa para levar energia solar aos locais mais carentes. Cerca de 100 mil residências já foram beneficiadas com a instalação de painéis solares.

O banco também aproveitou a pecuária do país para desenvolver um programa de aproveitamento do biogás. Cada família aprende a produzir o gás a ser utilizado em sua cozinha. Além da queima de CO<sub>2</sub>, essa prática evita o desmatamento, pois em Bangladesh ainda é muito comum utilizar toras de madeira no fogão. (PAULINO, 2007, p. 03).

Para Braine (2006) o microcrédito tem contribuído para aumentar a consciência das pessoas quanto ao cuidado com o meio ambiente, bem como para amenizar os efeitos dos desastres naturais, diante da melhoria das condições físicas de suas moradias:

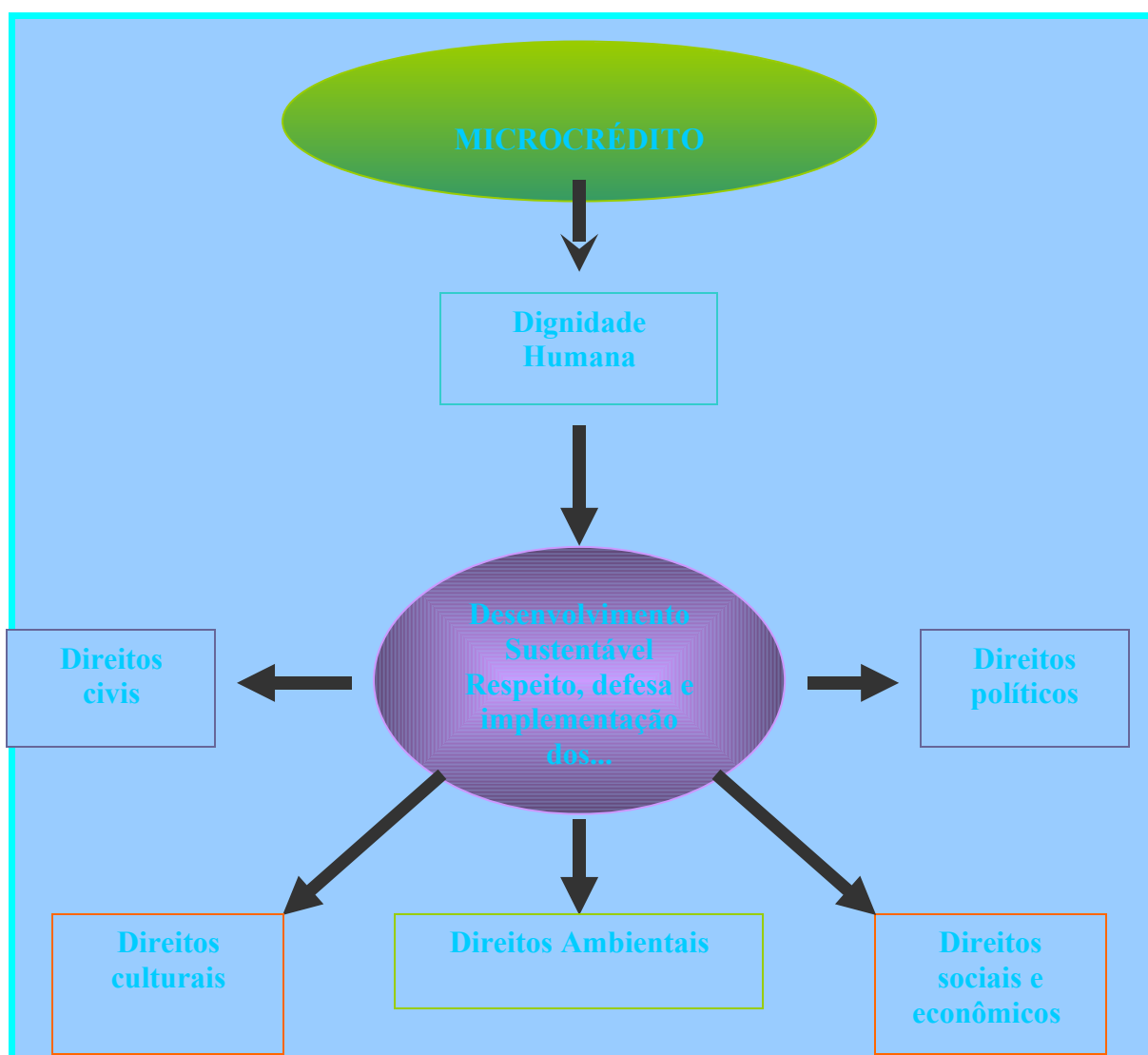
Microfinanças representam uma outra avenida, possibilitando a povos pobres os meios para melhorar sua situação econômica, de modo que um desastre não os abata tão duramente como de outra maneira, e também lhes emprestando dinheiro para que o utilizem para se recuperar desses desastres. Muitos países estão trabalhando para melhorar sua preparação para os desastres, mas mais necessita ser feito, Ugarte disse. “Os países estão agora melhor preparados do que em 1970”, ele disse. Agora, todavia, o nível de preparação e de redução do risco que se necessita é enorme em comparação com o ano de 1970.<sup>172</sup>

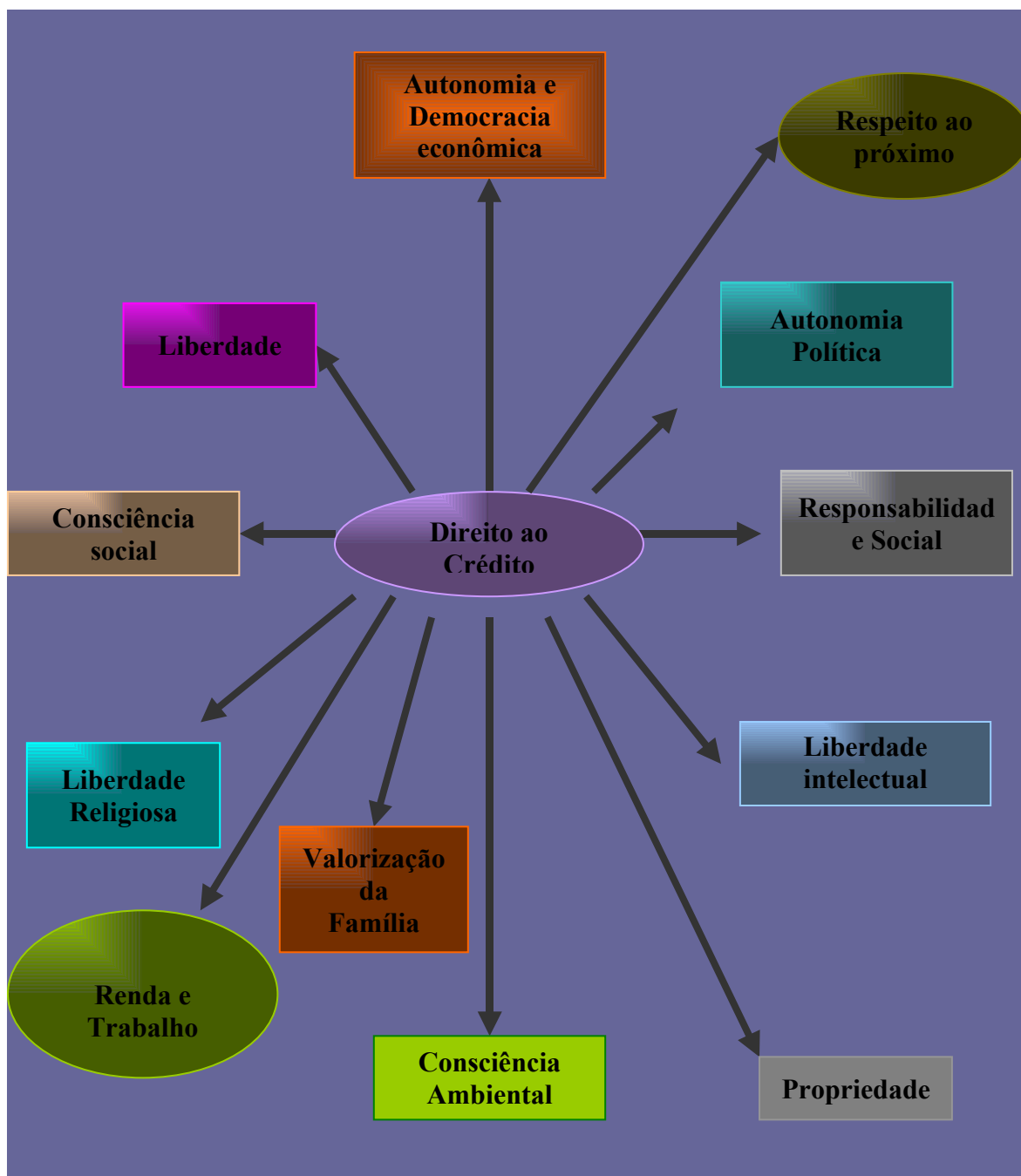
Abhishek Lal, vice-presidente da *Green Microfinance*, organização não-governamental americana voltada à gestão ambiental da indústria de microfinanças, preocupado com eventual impacto ambiental dos empreendimentos fomentados com o microcrédito, sugere uma série de abordagens, que podem ser adotadas, isoladamente ou em conjunto, para facilitar a gestão do meio ambiente por parte dos tomadores de microcrédito:

1. Identificar as atividades financiadas que requerem maior atenção quanto à poluição e à utilização de recursos naturais;
2. Monitorar impactos ao incluir questões ambientais no formulário de solicitação de crédito. Conforme o grau de vulnerabilidade, realizar uma avaliação ambiental simplificada no empreendimento;
3. Capacitar clientes sobre a questão ambiental, o que pode tornar-se requisito para a concessão do crédito;
4. Estabelecer condições socioambientais para a concessão do crédito;
5. Motivar a mudança, propor novos modelos de produção e premiar as melhores práticas ambientais. Entre os incentivos possíveis estão melhores taxas de juro, extensão do prazo de pagamento e comprometimento com futuros empréstimos;
6. Desenvolver parcerias e redes de contato com organizações ambientalistas para reduzir o custo e promover treinamento e ações educacionais nas comunidades beneficiadas com o microcrédito. (OLIVEIRA *et al*, 2007, p. 65).

Ademais, o Banco Grameen tem por princípio não perdoar as dívidas em caso de catástrofes naturais; concede-se um novo empréstimo à financiada sem anular o antigo; este é transformado num empréstimo de prazo muito longo e se tenta obter seu pagamento, por mais tempo que isso leve. Esse procedimento objetiva fortalecer a autoconfiança da financiada, comprometê-la a não desistir de lutar e de acreditar em suas capacidades, pois, na visão de Yunus *et al* (2006, p. 193), o perdão da dívida poderia resultar efeito inverso, anulando-se “anos de esforços exatamente quando se começava a conseguir que a financiada adquirisse um pouco a confiança em si própria”.

Relativamente aos reflexos promovidos pelo microcrédito rumo à concretização da dignidade da pessoa, tem-se os seguintes esquemas gráficos:





### 5.1 O MICROCRÉDITO NA AGENDA INTERNACIONAL

Revela Kraychete (2002, p. 40) que a opção por soluções financeiras baseadas no mercado para a superação de pobreza surge em meados dos anos 70, quando organismos que compõem a Cooperação Internacional passam a criticar a oferta de crédito com subsídios destinados a pequenos agricultores nos países subdesenvolvidos.

Paralelamente, o Banco Mundial, que sempre teve atuação ligada ao apoio financeiro a projetos de grande porte, voltados à promoção do desenvolvimento econômico, passa a constatar que a superação do subdesenvolvimento não depende única e exclusivamente da industrialização e da modernização da agricultura, voltando atenção às microfinanças (KRAYCHETE, 2002, p. 39-40).

Para os indivíduos que lograram ultrapassar a linha da indigência e que são considerados pobres<sup>173</sup>, segundo a sistemática do Banco Mundial, recomenda estas políticas associadas ao fomento das microfinanças (KRAYCHETE, 2002, p. 38):

**[...] para os pobres que conseguiram ultrapassar a linha de indigência, as recomendações recaem sobre a distribuição de ativos aliada ao funcionamento do mercado. Cabe aos governos nacionais traçar políticas que visem o 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. Nessa direção, as políticas são apresentadas de forma desvinculada de qualquer perspectiva redistributiva, que envolva mudanças no padrão de desenvolvimento do espaço em foco. A organização de um mercado de microfinanças é, para o Banco Mundial, um dos pontos nodais da campanha de combate à pobreza. Neste sentido, este organismo vem não só redefinindo suas ações neste campo como estimulando governos nacionais e organizações não-governamentais (ONGs) a aderirem a sua cruzada. (grifos nossos)**

Tais mudanças de perspectivas quanto à luta contra a pobreza passam a localizar as microfinanças e, especialmente, o microcrédito na agenda internacional.

Ao longo da presente dissertação, foram cotejados inúmeros eventos, relatórios, declarações, agendas e tratados internacionais destinados à erradicação das situações que maculam a pretensão do desenvolvimento sustentável, em especial, a fome e a pobreza, as quais, por conseqüência, tornam irrealizável o gozo dos direitos humanos.

Para focalizar o ativismo internacional em torno do microcrédito, passa-se a cotejar as iniciativas internacionais que, direta ou indiretamente, legitimam a promoção do microcrédito como política de geração de renda, trabalho e emprego e, conseqüentemente, de combate à fome e à pobreza.

---

<sup>173</sup> A respeito da diferença entre pobreza absoluta e pobreza relativa, vide nota de rodapé nº. 09.



### 5.1.1 I Cúpula Internacional do Microcrédito para Famílias Pobres – 1997

Entre 2 e 4 de fevereiro de 1997, realizou-se, em Washington, EUA, a I Cúpula Internacional do Microcrédito, sob os auspícios do Banco Mundial<sup>174</sup> e contando com a organização e participação de Muhammad Yunus. A Cúpula reuniu cerca de 3 mil pessoas, vindas de 137 países, representando organismos governamentais, agências de desenvolvimento, ONG's e instituições financeiras.

O propósito desta reunião foi divulgar a campanha do microcrédito, destinada a tornar possível a concessão de microcrédito para mais de 100 milhões de pessoas, em especial mulheres, até o ano de 2005, colaborando, também, para a concretização do Objetivo nº. 1 de Desenvolvimento do Milênio<sup>175</sup>, qual seja, erradicar a extrema pobreza e a fome, reduzindo, pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sobrevive com renda inferior a um (1) dólar por dia, bem como a proporção da população que sofre de fome.

A situação de pobreza já começou a mudar em pelo menos 43 países, cujos povos somam 60% da população mundial. Nesses lugares há avanços rumo à meta de até 2015 reduzir pela metade o número de pessoas que ganham quase nada e que - por falta de emprego e de renda - não consomem e passam fome.<sup>176</sup>

Este evento originou um plano de ação denominado *Microcredit Summit Report*, do qual se fez constar que:

[...] um futuro sustentável para as pessoas que vivem na pobreza absoluta é pré-requisito para a paz e o desenvolvimento global. A disponibilidade das

<sup>174</sup> O Banco Mundial é uma das instituições internacionais crentes no poder de transformação social e econômica do microcrédito, dentre as quais se encontram também o BID e a ONU. Kraychete (2002, p. 39-40) revela que o Banco Mundial, que se dedicava unicamente a grandes projetos e via a pobreza como resultado do subdesenvolvimento, pregando a industrialização e a modernização da agricultura como meios para amenizá-la, muda explicitamente de enfoque ao passar a apoiar os programas de microcrédito. Logo, causou espanto o fato de o Banco Mundial ter dedicado tempo para articular e realizar o evento que se comenta. Aguiar *et al* (2005, p. 185), citando Mick (MICK, Jacques. O caráter social do crédito – microcrédito, desenvolvimento alternativo e combate à pobreza: a experiência brasileiro e o caso Portosol. In: **Congresso Latino-americano do Microcrédito**. Jul. 2003, Blumenau, SC), afirma que o Banco Mundial “aposta no impacto sistêmico do microcrédito em três níveis – macroeconômico, microeconômico e institucional – e acredita que microfinanças eficientes e auto-sustentáveis podem contribuir para um crescimento supostamente equitativo em termos macroeconômicos”.

<sup>175</sup> Declaração do Milênio. Cimeira do Milênio. Nova Iorque, 6-8 de setembro de 2000. Resolução A/RES/55/2, de 8 de setembro de 2000. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/odm/odm\\_vermelho.php#](http://www.pnud.org.br/odm/odm_vermelho.php#)>. Acesso em: 27 jun. 2007.

<sup>176</sup> Informa Paulino (2007, p. 01) que: “Em novembro de 2007, Bangladesh estava perto de alcançar a meta estabelecida por um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o de reduzir pela metade a pobreza do país. Foi quando o ciclone Sidr atingiu o país, com ventos de até 240 km/h, e destruiu esse sonho. A passagem do ciclone devastou plantações, derrubou linhas de transmissão de eletricidade e deixou milhares desabrigados. Cerca de 5 milhões de pessoas morreram e outras 5 milhões ainda estão desaparecidas”.

microfinanças tem aumentado a esperança de milhões de pobres que têm se beneficiado destes serviços.<sup>177</sup>

Segundo informações do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento - IPAD, a divulgação da campanha teve continuidade em reuniões globais realizadas em Nova York (1998), em Abidjan (1999) e em encontros regionais celebrados em Harara (2000), Nova Deli (2000) e Puebla (2001).<sup>178</sup>

Kraychete (2002, p. 39) relata que:

[...] a realização da Conferência não foi um fato isolado: ao tempo em que dá visibilidade a ações que apareciam como dispersas, **sacramenta o microcrédito como uma política eficaz de combate à pobreza**. A proposta toma forma de campanha. É criada a *Microcredit Summit Organization*, instituição que vai organizar e animar um conjunto de ações que a concretize. Anualmente, em cada um dos continentes, realizam-se reuniões regionais com o objetivo de avaliar o estágio da campanha no cumprimento das metas, debelar crenças que impeçam a consecução dos objetivos, corrigir os rumos e fazer proposições novas. Paralelamente, observa-se a formação de comitês, consórcios e grupos constituídos por instituições, oficiais ou não, com objetivos de planejar, monitorar e avaliar as ações das organizações que praticam o microcrédito. (grifo da autora)

O *Microcredit Summit Report* de 2006 reconhece a habilidade do microcrédito para realizar os objetivos de desenvolvimento do milênio e oportunizar dignidade às pessoas, como se percebe da passagem abaixo:

Trinta anos atrás, um grupo de revolucionários desenvolvimentistas criou uma nova estratégia para atacar a pobreza global fornecendo pequenos empréstimos em dinheiro a algumas das mais pobres pessoas do mundo. As famílias que obtiveram o crédito puderam começar ou expandir pequenos negócios e, como resultado, encontraram um caminho para viver fora da rota da pobreza. Colocou-se, assim, os pobres e sua habilidade em empreender no centro de uma nova estratégia poderosa de desenvolvimento, o que forçou a comunidade internacional a reexaminar suposições e a recalibrar expectativas e papéis. O que movimentou esses visionários foi que a eterna natureza humana de criar uma vida com dignidade. O microcrédito não é uma panacéia, mas uma das ferramentas as mais poderosas de combate à pobreza global, que possibilita construir auto-respeito no indivíduo e auto-suficiências nas instituições que fornecem os serviços financeiros. Trabalha em sinergia com outras intervenções do desenvolvimento, tais como aqueles que promovem a saúde, a nutrição, a democracia, a instrução. **O microcrédito é uma intervenção capaz de produzir quatro ótimos resultados. Quando executado eficazmente, pode: 1) aliviar o sofrimento; 2) trazer a dignidade; 3) promover a sustentabilidade; 4) inspiram solidariedade.**<sup>179</sup> (grifo nosso)

<sup>177</sup> *MICROCREDIT SUMMIT REPORT*. 1997. *Position Paper from UNESCO*. Washington DC: UNESCO, 1997. Disponível em: <http://www.microcreditsummit.org>; Acesso em: 10 maio 2007.

<sup>178</sup> Cimeira do Microcrédito + 5. Disponível em: [www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=131&Itemid=162&limit=1&...-28k](http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=131&Itemid=162&limit=1&...-28k). Acesso em: 14 jul. 2007.

<sup>179</sup> Tradução livre feita pela autora.

Em decorrência desta Cúpula, criou-se o *Microcredit Summit Organization*, para organizar e animar um conjunto de ações voltadas ao fomento do microcrédito.

A respeito dos objetivos assumidos na I Cúpula, tem-se que até 31 de dezembro de 2005, 3.133 instituições de microcrédito angariaram 113.261.390 clientes, 81.949.036 deles, pessoas pobres que obtiveram o primeiro empréstimo, e 84,2% mulheres. Em número de famílias, o microcrédito atingiu 410 milhões de famílias (DALEY-HARRIS, 2006, p. 2).

### 5.1.2 Reunião Internacional do Microcrédito e Ano Internacional do Microcrédito – 2005

Com o intuito de levar adiante a Campanha em prol do microcrédito e unir esforços no sentido de se construir um sistema financeiro inclusivo e sustentável para alcançar as Metas do Milênio, a ONU definiu 2005 como o Ano Internacional do Microcrédito.

Em dezembro de 2003, na Assembléia Geral da ONU, Kofi Anan, secretário geral da organização, afirmou que:

2005, o Ano Internacional do Microcrédito, reforça a importância das microfinanças como parte integrante de nosso esforço coletivo para alcançar as Metas do Desenvolvimento do Milênio (*Millennium Development Goals*). **O acesso sustentável a microfinanças ajuda a amenizar a pobreza por meio da geração de lucro e da criação de empregos, possibilitando às crianças a escola e às famílias, assistência médica e ainda, dando condições às pessoas para que façam escolhas adequadas a suas necessidades.** (AGUIAR *et al*, 2005, p. 185). (grifo nosso)

Os últimos dados que se tem da Campanha do Microcrédito são os abaixo:

**Até 31 de dezembro de 2005, 3.133 instituições de microcrédito relataram alcançar 113.261.390 clientes, 81.949.036 dos quais estavam entre os mais pobres quando tomaram o primeiro empréstimo. Destes clientes os mais pobres, 84.2 por cento, ou 68.993.027 milhões, são mulheres.** 847 destas instituições submeteram um plano de ação institucional em 2006. Juntas, estas 847 instituições contabilizam 88% dos clientes mais pobres. Supondo cinco pessoas por a família, os 81.9 milhão de clientes mais pobres alcançados para o fim de 2005 afetaram 410 milhão de membros da família.<sup>180</sup>

<sup>180</sup> Tradução livre da autora. Disponível em: <http://www.microcreditsummit.org/pubs/reports/socr/2006.htm>. Acesso em 08 dez. 2007.

A declaração do ano internacional do microcrédito fez-se acompanhar de um encontro, no mesmo ano, que reuniu 151 chefes de estado, entre 14 e 16 de setembro, em Nova York<sup>181</sup>. Como fruto deste encontro, foi adotado o *2005 World Summit Outcome Document*, no qual se registrou a necessidade de acesso aos serviços financeiros, particularmente aos pobres, incluindo microfinanças e microcrédito. Assim, o objetivo do documento: promover microfinanças e o crédito para micro, pequenos e médios negócios, incluindo as presentes nas áreas rurais, particularmente para mulheres, diante da importância para o desenvolvimento econômico e social.<sup>182</sup>

### 5.1.3 Cúpula Global do Microcrédito – Canadá, novembro de 2006

Realizou-se na cidade canadense de Halifax, de 12 a 15 de novembro de 2006.

Na declaração desta Cúpula resultante restou firmado o seguinte compromisso: “trabalhar com a Campanha da Cúpula do Microcrédito para buscar e implementar metodologias adequadas para medir o progresso de nossos clientes acima da barreira de US\$ 1 ao dia e informar anualmente a campanha sobre as conclusões”, de modo a levar o microcrédito a mais de 175 milhões de famílias, até 2015.

Conforme informação de Rivas (2007), um dos problemas que mais foi discutido em Halifax foi a comercialização do setor com o crescente interesse dos bancos tradicionais em participar, pelo menos, de sua parte mais rentável, citando-se o exemplo negativo da África do Sul, onde 99% dos microcréditos são oferecidos não para criar emprego, mas para facilitar o consumo das famílias, deturpando-se, pois, o caráter social do microcrédito.

A campanha tencionou aumentar o interesse das instituições bancárias tradicionais, sem corromper o objetivo social do microcrédito, voltando-o para o intuito produtivo.

Por fim, Yunus ressaltou a necessidade de que o microcrédito seja distribuído adequadamente, pois, “embora nos últimos anos 100 milhões de famílias tenham conseguido

<sup>181</sup> Informa Deangelo (2005c, p. 174) que “o microcrédito pode ser classificado como uma *international soft law*”, isto é, como uma norma de caráter meramente recomendatório”.

<sup>182</sup> *Microfinance and Millennium Development Goals. A reader's guide to the Millennium Project Reports and other UN documents.* UNCDF, outubro de 2005. Disponível em: <[www.yearofmicrocredit.org.br/docs/mdgdoc\\_MN.pdf](http://www.yearofmicrocredit.org.br/docs/mdgdoc_MN.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2007.

acesso a instrumentos financeiros que antes eram inacessíveis, a distribuição é desigual, com alguns países que concentram a maior parte dos empréstimos” (CÚPULA..., 2007).

## 5.2 O MICROCRÉDITO

As diversas legislações<sup>183</sup> que compõem o atual marco regulatório do microcrédito buscam conceituá-lo. Deangelo (2005a, p. 96), a partir dos inúmeros conceitos contemplados por tais legislações, formulou um conceito que responde à realidade do microcrédito, de forma a se prescindir aqui da análise de tais legislações, para o efeito de se buscar um conceito para o microcrédito.

Para Deangelo (2005a, p. 96), o microcrédito é concebido como “forma de empréstimo orientado, de pequeno porte, com metodologia própria, voltado para o desenvolvimento de atividade produtiva do setor formal e informal, visando gerar trabalho e renda”.<sup>184</sup>

Tal conceito aproxima-se do suscitado pela Comunidade Solidária (BARONE et al, 2002, p. 14):

[...] 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.

---

183

Abordam o conceito de microcrédito: MP nº. 226, de 29.11.2004, que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO -, em seu art. 1º, §3º; Decreto nº. 5.288, de 29.11.2004, que regulamenta a MP acima; Resolução nº. 3.229, de 26.08.2004; Lei nº. 10.738, de 17.09.2003 e a Lei nº. 10.194, de 14.01.2001. De um modo geral, tais normas reconhecem que o microcrédito se destina ao atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, concedido a partir de metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores, no local onde executada a atividade econômica. Para facilitar o acesso de tais legislações pelo autor, ao final do presente trabalho serão listadas todas as legislações pertinentes, seguidas dos *links*, para que se permita o acesso pela Internet.

<sup>184</sup> Convém salientar que para o debate acadêmico realizado no âmbito da *new development finance*, o microcrédito é parte de uma estratégia de “expansão da fronteira econômica”, ou seja, da eliminação paulatina da segmentação do mercado financeiro, da discriminação das pequenas e microempresas no acesso ao crédito e outros serviços financeiros pela criação de instituições capazes de atuarem de forma permanente nesse segmento de mercado (SANTOS, 2007, p. 157).

Dada a constante atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – voltada ao fortalecimento das microfinanças, imprescindível explicitar o conceito por ele desenvolvido:

Microcrédito: principal atividade do setor de microfinanças. Trata-se de um empréstimo de pequeno valor dado a empreendedores de baixa renda, tanto da economia formal como da informal. Fórmula encontrada para potencializar o desenvolvimento de pequenos negócios, através de crédito ágil para indivíduos que pela baixa formalização de seus negócios não se encontram em condições para pleitear crédito junto às instituições tradicionais do sistema financeiro. (MARTINS, 2002, p. 59).

O microcrédito, ademais, faz parte das microfinanças, entendidas, segundo Deangelo (2005a, p. 96), como “serviços financeiros, voltados para a população mais carente que podem ser prestados por instituições autorizadas pelo governo” e pelo BNDES, “como toda e qualquer operação financeira destinada à população de baixa renda. Trata da provisão de serviços financeiros a clientes de baixa renda, incluindo trabalhadores por conta própria” (MARTINS, 2002, p. 59).

Juridicamente, o microcrédito é perfeitamente enquadrado no contrato de mútuo, isto é, o contrato que tem por objeto o empréstimo de coisas fungíveis, isto é, substituíveis por outras de mesma natureza e espécie, regulado, como contrato típico pelo Código Civil<sup>185</sup>. Ademais, é possível afirmar que a Lei Bancária – Lei nº. 4.595/64 - não considera o mútuo uma atividade privativa de instituições financeiras:

A atual Lei Bancária não classifica o mútuo como atividade privativa de instituição financeira. Os artigos 2º, 4º (inciso VI), artigo 9º (inciso VI) e artigo 17º, que tratam das atividades de instituição financeira, trazem uma diversa gama de atividades e o mútuo, está contido na atividade de intermediação e aplicação de recursos próprios ou de terceiros. Assim, o mútuo pode ser exercido por instituições que não sejam membros do SFN, desde que respeitados os limites da lei civilista para cobrança de juros. (DEANGELO, 2005a, p. 99)

Martins (2002, p. 90) esclarece que um contrato de mútuo precisa expressar cláusulas quanto ao valor total do crédito concedido, a forma como o crédito é concedido, as oportunidades em que o crédito é concedido e como será devolvido, os juros que incidem

---

185

*Vide*, a propósito, os arts. 586 a 592 do Código Civil. Já era o mútuo regulado no Código Civil de 1916, nos arts. 1256 e seguintes.

sobre o crédito, as garantias para pagamento, entre outras condições, e que, no contrato de microcrédito todas essas cláusulas podem existir, muito embora tenham papéis e efeitos diferentes.

Efetivamente, o microcrédito goza de inúmeras peculiaridades, as quais cumpre explicitar, assim como os institutos e os conceitos próprios ao contexto do microcrédito e que integram sua metodologia usual.

De acordo com o Banco Mundial (LEDGERWOOD, 1998, p. 01), as microfinanças reúnem os seguintes caracteres:

- a) oferecer pequenos empréstimos, tipicamente para capital de giro;
- b) fazer análise de crédito informal;
- c) oferecer alternativas à apresentação de bens em garantia, tais como grupos de garantia solidária ou mecanismos de poupança compulsória;
- d) dar acesso contínuo a empréstimos de valor crescente com base no histórico de pagamento;
- e) utilizar formas simplificadas de concessão e acompanhamento de empréstimos;
- f) oferecer formas seguras de poupança.

Com exceção da última, todas as demais se aplicam ao microcrédito, como se verá.

Um dos institutos que, a propósito, é considerado por alguns autores a nota diferencial do microcrédito é o aval solidário, conceituado na forma que segue:

A primeira é o aval solidário (ou fiança solidária), que consiste na reunião, em geral, de três a cinco pessoas com pequenos negócios e necessidades de crédito, que confiam umas nas outras para formar um Grupo Solidário, com o objetivo de assumir as responsabilidades pelos créditos de todo o grupo.

**O processo de formação de Grupos Solidários é auto-seletivo, pois as pessoas buscam o bom pagador sabendo que o não pagamento de um faz com que todos respondam, pagando, pelo crédito concedido. Assim, estabelece-se uma rede de apoio e vigilância que tem como resultado a baixa inadimplência.** (BARONE *et al*, 2002, p. 30) (grifo nosso)

O aval solidário, como anota Deangelo (2005a, p. 96):

**[...] estimula o desenvolvimento de capital social, estreita os laços comunitários e atende os excluídos do sistema financeiro tradicional, os quais não têm acesso a bancos, seja porque têm problemas de negativação de nome junto a órgãos de proteção de crédito (Serasa, SPC), ou porque essas pessoas não possuem garantias reais para oferecer.** (grifo nosso)

O aval solidário constitui-se, assim, numa forma específica de garantia, ajustada à realidade do microcrédito, dada à ausência de patrimônio por parte dos tomadores. Como dizem Martins *et al* (2002, p. 92):

[...] as garantias reais são as mais improváveis por pressuporem, em regra, a transferência de bens móveis e imóveis de valor considerável, com exceção da alienação fiduciária<sup>186</sup> que, excepcionalmente não pressupõe a transferência do bem ao credor.

Em arremate, sustenta Ribeiro (2002, p. 58):

Não é possível exigir aumentos de custos e garantias de quem não as possui, a atividade de cessão do microcrédito deve estar lastreada em garantias outras que não seja a baseada em riqueza acumulada. Se persistir este critério o acesso ao crédito continuará restrito neste segmento.

A exigência de garantias reais provocaria, ao contrário do que se pretende, exclusão social e excesso de formalismo, tanto é verdade que, na opinião de Costanzi (2001, p. 22), é necessário “conseguir desenvolver tecnologia de entrega do microcrédito que [...] controle a adimplência por meio de colaterais sociais e estímulos à adimplência”.<sup>187</sup>

Tal garantia implica sempre apoio e ajuda entre os componentes do grupo, reforçando o caráter solidário do microcrédito.

Outro caráter do microcrédito diz respeito ao fato de ele estar associado à produção e não ao consumo. Diz-se, assim, que o microcrédito é um crédito orientado ou, melhor, produtivo orientado. Produtivo porque objetiva o incremento da renda, mediante oportunidades de trabalho e de emprego, focalizando-se no fomento a micro e pequenos empreendimentos formais ou informais, gerenciados por pessoas de baixa renda, e orientado, porque nem sempre o cliente dispõe de esclarecimento acerca de como investir adequadamente o dinheiro tomado, necessitando de apoio, que, no caso da metodologia do microcrédito, é prestado pelos chamados agentes de crédito.

O microcrédito, opinam Aguiar *et al* (2005, p. 179), jamais pode ser tomado como fim em si mesmo, devendo estar associado a projetos de construção do poder comunitário, à geração de renda e de trabalho.

---

<sup>186</sup> A alienação fiduciária pode ser utilizada pelas Instituições Financeiras. À Sociedade de Crédito ao Microempreendedor – SCM -, instituição financeira voltada especialmente ao microcrédito, é permitido a utilização da alienação fiduciária.

<sup>187</sup> Para Costanzi (2001, p. 23), os colaterais sociais compreendem, além do aval solidário, incentivos à adimplência, crédito progressivo.



A peculiaridade de o crédito ser produtivo e orientado reclama a presença do chamado agente de crédito, profissional que atuará de forma a estabelecer um elo e uma relação profissional e de confiança entre a instituição de microcrédito e o tomador do empréstimo (BARONE *et al*, 2002, p. 30-31).

O agente de crédito vai até o cliente, entrevista-o, de preferência no local do empreendimento, a fim de diagnosticar sua situação financeira e os aspectos gerenciais do negócio, dimensionando a viabilidade do crédito a ser concedido (BARONE *et al*, 2002, p. 31).<sup>188</sup>

A orientação ao cliente no que tange a mais indicada utilização do empréstimo faz-se imprescindível, porque, por mais que se fale no contexto da atual dissertação reiteradamente sobre empreendedorismo, há de se ter em mente, como bem ressalta Santos (2007, p. 156), que o empreendedorismo nem sempre é inato à pessoa que procura o crédito. A respeito, diz ele: “[...] a atividade produtiva independente não é fruto de um ‘espírito empreendedor’, mas sim da difícil luta cotidiana pela sobrevivência”.<sup>189</sup>

Por conseguinte, o microcrédito deve ser adequado ao ciclo do negócio. Para Barone *et al* (2002, p. 32), geralmente o microcrédito detém as seguintes características:

- empréstimos de valores pequenos: o empréstimo médio das instituições brasileiras de microcrédito está em torno de R\$ 1.000,00;
- prazos de pagamento curtos: semanais, quinzenais e, no máximo, mensais;
- caracterização como linha de crédito: possibilidade de renovação dos empréstimos;
- empréstimos com valores crescentes: aumento dos valores dos empréstimos de acordo com a capacidade de pagamento até o limite estabelecido pela política de crédito de cada instituição.

O intuito, ao arquitetar a operação do microcrédito desta forma é, como sustentam Barone *et al* (2002, p. 33), criar uma espécie de “circulo virtuoso”:

O fato de o tomador de microcrédito vivenciar a obtenção, a administração e a liquidação de diversos créditos aumenta a confiança e a motivação em relação à possibilidade de crescimento do seu negócio e o grau de motivação em relação à possibilidade de crescimento do seu negócio e o grau de informação e de

<sup>188</sup> No artigo “Lula, crédito e desenvolvimento”, Nóbrega (2007, p. B10) aponta limitações das operações de microcrédito, que dizem respeito à alta taxa de mortalidade dos negócios, às dúvidas quanto à capacidade gerencial dos tomadores e ao alto risco das operações.

<sup>189</sup> Para Santos (2007, p. 156) três são as categorias de pessoas que podem ser atingidas pelo microcrédito. Os que dele se utilizariam para colocar em marcha um processo inovador, independente de acumulação prévia de capital, que ele chama de empreendedores; os donos de empresas que realizam uma atividade econômica autônoma, muitas vezes informal e, em geral, autofinanciada com poupanças próprias ou de parentes e amigos e o auto-empregado por falta de alternativas, que pode, com talento e sorte, tornar-se dono de empresa.

organização do seu pequeno empreendimento. Além disso, a instituição de microcrédito ganha sustentabilidade e escala nas operações.

O incentivo ao tomador do empréstimo a pagar em dia, além de favorecê-lo, oportunizando obter crédito em valor superior nos próximos empréstimos, proporciona auto-sustentabilidade à instituição concedente, porque esta obtém de volta o principal e os juros aplicados sobre a operação, podendo, assim, ampliar sua operação, progressivamente.

Outra peculiaridade do microcrédito é o baixo custo de transação<sup>190</sup> e elevado custo operacional.

O baixo custo de transação, segundo Barone *et al* (2002, p. 33) é traduzido pela seguinte conjuntura:

Proximidade do cliente: a localização da instituição de microcrédito deve ser próxima da residência e ou local de trabalho dos clientes;  
Mínimo de burocracia: adoção de poucos procedimentos burocráticos, tais como documentos, assinaturas etc;  
Agilidade na entrega do crédito: o prazo entre a solicitação e a entrega do crédito deve ser o mais curto possível.

O elevado custo operacional é, inclusive, umas das razões que desmotiva os bancos comerciais a operarem com o microcrédito. Martins *et al* (2002, p. 71), a propósito desta peculiaridade, contextualiza:

[...] na hipótese de que um banco comercial decida entrar nesse mercado, empréstimos de, digamos, R\$ 500, terão o mesmo tratamento quanto a limites operacionais, contabilização, documentação e tributação do que financiamentos de R\$ 50 milhões. Dado que os bancos já tendem a ver as microfinanças com restrições, principalmente quanto ao seu risco – alto, ao seu custo – elevado, e ao seu público – sem educação ou registros formais, esse contexto regulatório sem dúvida não incentiva sua entrada no segmento de microfinanças.

---

<sup>190</sup>

O conceito de custos de transação é patrocinado pela Nova Doutrina Institucional (NEI), para demonstrar “como a introdução de custos de transação na análise econômica determina as formas organizacionais e as instituições do ambiente social”, bem como “a inserção dos custos de transação na Economia e na Teoria das Organizações implica a importância do Direito na determinação de resultados econômicos” Custos de Transação são os custos associados ao funcionamento do mercado, ou seja, da condução das transações, bem como os custos para estabelecer contratos. A Economia Neoclássica trabalhava com base no conceito de firma como função de produção, não considerando, por conseguinte, a existência dos custos de transação. O conceito de firma é ampliado pela Nova Economia Institucional, passando a ser concebida como um conjunto de contratos coordenados, que levam à execução da função produtiva. Assim, a firma tradicional, que COASE caracteriza como uma ficção jurídica é ampliada, passando a incorporar relações de produção tão comuns ao mundo da moderna organização. Para COASE, pode-se entender as relações contratuais entre firmas, as franquias, as alianças estratégicas, a subcontratação e as parcerias como relações típicas de produção, expandindo o conceito de firma. (ZYLBERSZTAJN *et al*, 2005, p. 1-3).

Qualquer pessoa, sem maiores conhecimentos acerca do mercado de microcrédito, que seja indagada sobre os juros nesta seara, certamente responderá que, diante dos propósitos do microcrédito, a taxa de juros deve ser baixa, módica. Os altos custos operacionais, todavia, não permitem taxas de juros necessariamente baixas e, ademais, para um contexto que objetiva tornar o indivíduo autônomo economicamente, subsídios governamentais destinados a reduzir as taxas de juros não são bem vindos, como já demonstrado no item 4.3.3.3.<sup>191</sup>

Cotejada a metodologia usual do microcrédito, passa-se a analisar o viés da atual política de microcrédito no Brasil, a fim de propugnar mudanças rumo a uma política capaz de situar o microcrédito como um dos instrumentos hábeis à promoção do desenvolvimento sustentável.

### 5.3 MICROCRÉDITO NO BRASIL

#### 5.3.1 Experiências e Programas de Microcrédito<sup>192</sup>

Peculiar à realidade brasileira é o fato de o microcrédito principiar pela prática, antes mesmo de contar com uma regulamentação.<sup>193</sup>

A atividade de microcrédito inicia-se no Brasil com o Programa UNO – União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, ONG instituída por iniciativa e com

---

<sup>191</sup> Há, todavia, quem não veja com maus olhos a utilização de subsídios no campo do microcrédito. Sachs (2001, p.2), ao defender que as operações de microcrédito devem ser moldadas à realidade brasileira, prega a liberação do pequeno tomador do custo da administração, dentre outros meios, pelo subsídio, já que considera existir bons e maus subsídios, sendo exemplo de bons subsídios o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Conseqüentemente, o autor propõe a criação do Programa de Apoio aos Micro e Pequenos Empreendedores – PRONAMPE.

<sup>192</sup> Não se recorre ao cotejo das experiências de instituições não-nacionais, por se constatar que os critérios e peculiaridades das mesmas já se encontram presentes nas experiências nacionais, que nelas se espelharam. Percebendo-se que as variadas experiências nacionais espelham-se nas experiências não-nacionais, de nada valeria para o fim do presente estudo analisá-las. Assim, como já ressaltado, o esforço volta-se agora a uma proposta de integração dos aspectos positivos, das fortalezas encontradas nas experiências pátrias. Ademais, como diz Deangelo (2005a, p. 93), “cada experiência local se desenvolve de forma quase endógena, influenciada pelo ambiente em que foi desenvolvida”.

<sup>193</sup> Não obstante isso, o fomento ao desenvolvimento do crédito existe na ordem econômica brasileira desde 1934. O art. 114 desta Constituição referia-se ao desenvolvimento do crédito.

assistência técnica da ONG *Accion International*, na época AITEC<sup>194</sup>, e com a participação de entidades empresariais e bancos locais (BARONE *et al*, 2002, p. 21).<sup>195</sup>

O Programa foi a principal referência para a expansão dos programas de microcrédito na América Latina. Financiou milhares de pequenos empreendimentos, em Pernambuco e na Bahia. Aliou a concessão de crédito à capacitação dos clientes, ao fomento do associativismo e à criação de cooperativas, associações de artesãos e grupos de compra. No mais, acompanhava a progressão do seu trabalho com pesquisas sobre o perfil do microempresário informal e o impacto do microcrédito (BARONE *et al*, 2002, p. 22).

Infelizmente, o Programa desapareceu após 18 anos de atuação, por não se revelar auto-sustentável, o que poderia ter sido obtido, segundo Barone *et al* (2002, p. 22), com a transformação das doações recebidas em patrimônio financeiro que pudesse ser emprestado a juros de mercado e com a cobrança de juros reais em todas as linhas de crédito.<sup>196</sup>

Ademais, outras experiências se seguiram.

A ONG Centro de Apoio aos Pequenos Empreendedores Ana Terra – Ceape/RS - foi criada em 1987, em Porto Alegre, e conta com o apoio do BID, da *Inter-American Foundation* – IAF -, do Fundo da ONU, do Unicef, do Sebrae e do BNDES para a obtenção de recursos.

Sua metodologia tem como principais elementos a acessibilidade (facilidade do contato cliente/programa); a substituição da exigência de apresentação de garantias reais por formas alternativas de garantia, a exemplo dos grupos solidários, do aval solidário e do aval individual; a rapidez na liberação dos empréstimos; o acompanhamento e a renovação dos créditos, a centralidade dos agentes de crédito no relacionamento com o cliente em todo o processo. Ademais, volta-se ao crédito produtivo orientado, especialmente para mulheres, e busca a auto-sustentabilidade, mediante a capitalização de sua carteira de clientes (SILVEIRA, 2002?, p. 7).

A respeito do caráter pioneiro do Programa, as palavras de Silveira (2002?, p. 3):

<sup>194</sup> Maiores informações sobre a instituição podem ser obtidas no sítio disponível em: <http://www.accion.org/NETCOMMUNITY/Page.aspx?pid=257&srcid=501>. Acesso em: 01 dez. 2007.

<sup>195</sup> Embora esta experiência seja apontada pela maioria dos autores como precursora, Zouain *et al* (2007, p. 374) apontam a iniciativa de Helder Câmara, no Rio de Janeiro, em 1950, relativa à criação de uma “carteira de empréstimos” para auxiliar os excluídos sociais a iniciarem uma atividade produtiva. Este projeto foi, de acordo com os autores citados, o embrião do Banco da Providência, uma resposta da Igreja Católica à realidade miserável de parte da população carioca.

<sup>196</sup> “[...] Como registro histórico, destaca-se o seu ineditismo, como uma experiência piloto que se constitui na principal referência para a expansão desses programas na América Latina. Seu trabalho – sua estrutura, sua metodologia – já apresentava algumas características que só viriam a se consolidar, também em outros continentes, a partir dos anos 80” (SILVEIRA, 2002?, p. 01).

Quando do início da efervescência em torno da questão do microcrédito como política pública no Brasil, em meados da década de 90, os CEAPes em sua maioria já se encontravam consolidados, ainda que em diferentes graus. A trajetória iniciada com o CEAPE/RS tem um papel historicamente pioneiro na concepção, nos métodos e na tecnologia de apoio aos microempreendedores, sobretudo na área creditícia. Este pioneirismo liga-se em última instância ao pioneirismo da própria UNO, que constituiu a referência e o antecedente do processo que levou à criação dos CEAPes, com estes **aportando novas características, com foco na continuidade e sustentação das ações.** (grifo nosso)

A partir dessa experiência, foi criada a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos – FENAPE -, hoje CEAPE Nacional.

Por conseguinte, em 1989, foi criado o Banco da Mulher, em Salvador, com o apoio do Unicef, do BID, do BNDES. Funciona junto aos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Amazonas, Minas Gerais e Rio de Janeiro, e tem por missão “promover o desenvolvimento humano e financeiro da mulher brasileira, sobretudo a de baixa renda, criando condições que permitam sua integração na sociedade e desenvolvimento da qualidade da família, por meio do trabalho e da auto-sustentação”.<sup>197</sup>

O Banco da Mulher presta assessoria e acompanhamento para projetos empreendedores através de: a) assessoria de acompanhamento do crédito; b) apoio à comercialização, através de participação em feiras, bazares e exposições; c) análise de qualidade do produto e apoio na melhoria da qualidade.

A Prefeitura de Porto Alegre/RS, em parceria com a sociedade civil, criou, no ano de 1995, a Portosol, considerada pelo Banco Mundial uma das 10 (dez) iniciativas nacionais mais bem-sucedidas no combate à pobreza. Relatam Barone *et al* (2002, p. 21) que:

Teve início, então, a formação de um modelo institucional que vem sendo referência para a criação de várias entidades de microcrédito no País, baseadas na iniciativa do Poder Público e no controle pela sociedade civil e apoiadas no princípio da auto-sustentabilidade das organizações.

Tem como peculiaridades a definição do valor do crédito e a data das parcelas de acordo com a sazonalidade e características do negócio e elege a pontualidade como critério para renovação de empréstimos com maiores prazos e valores (AGUIAR *et al*, 2005, p, 188).

Como critérios, adota ainda a garantia solidária, na impossibilidade de garantias reais, e exige do solicitante o atendimento dos seguintes requisitos básicos: a) trabalhar por conta própria há mais de 6 (seis) meses; b) residir e desenvolver sua atividade econômica em um dos municípios preestabelecidos e c) não estar registrado junto ao SPC ou ao Serasa (AGUIAR *et al*, 2005, p, 189).

<sup>197</sup>

Disponível em: < <http://www.bancodamulher.org.br/instituicao.php>>. Acesso em: 06 dez. 2007.

Na Favela da Rocinha/Rio de Janeiro (RJ), por iniciativa do movimento Viva Rio, foi criado o VivaCred, em 1996. Conta com 3 (três) agências nas favelas da Maré e Rio das Pedras. Tem como parceiros o Banco Fininvest, BNDES, BID, IBAM, Secretaria Municipal do Trabalho do Rio de Janeiro, Viva Rio e Sebrae. O BID, o BNDES e a Fininvest proporcionam o *funding*, isto é, os recursos para as operações.

Para a concessão do crédito, segue os seguintes passos e requisitos: a) análise do crédito, para o que reclama um ano de experiência no negócio; b) requerimento de garantia pessoal e de nota promissória; c) princípio progressivo de outorga por boa conduta de pagamentos, semelhante ao procedimento seguido pelo Portosol; d) relação do analista de crédito com o cliente; e) controle e acompanhamento de créditos (AGUIAR *et al*, 2005, p. 189-190).

A mais elogiada iniciativa provém do Banco do Nordeste, que criou o CrediAmigo, em 1998. “É o único programa de microcrédito de atendimento direto implementado por banco estatal” (BARONE *et al*, 2002, p. 22). Além do empréstimo, fornece treinamentos práticos de curta duração a seus clientes, a fim de capacitá-los a controlar e organizar seus negócios.

Dentre as características de sua metodologia, além da formação de grupos solidários, de 3 (três) a 5 (cinco) pessoas que tenham um negócio em funcionamento há mais de 1 (um) ano, em estabelecimentos próximos uns dos outros, e que participem das reuniões informativas promovidas (AGUIAR *et al*, 2005, p. 190), destacam-se as seguintes:

- O atendimento ao cliente do CrediAmigo é personalizado, feito no próprio local do empreendimento;
- O empréstimo é liberado de uma só vez em no máximo sete dias úteis após a solicitação;
- Os valores iniciais variam de R\$ 100,00 a 2.000,00, de acordo com a necessidade e o porte do negócio;
- Os empréstimos podem ser renovados e evoluir até R\$ 10.000,00, dependendo da capacidade de pagamento e estrutura do negócio, permanecendo esse valor como endividamento máximo do cliente.<sup>198</sup>

Conta com o apoio do Governo Federal, do Banco Mundial, do BID, da *Accion Internacional*, do Grupo Consultivo de Assistência à Pobreza – GCAP – e da *Deutsche Investitions*.

Dispõe de 165 agências, em dez estados brasileiros, e é considerado “o maior programa de microcrédito do país e o único caso de integração entre um banco público federal

<sup>198</sup>

Disponível em: <[www.bnb.gov.br/CrediAmigo/](http://www.bnb.gov.br/CrediAmigo/)>. Acesso em 06 dez. 2007.

e o microcrédito” (AGUIAR *et al*, 2005, p. 190), satisfazendo  $\frac{3}{4}$  da oferta de microcrédito brasileira.

Juiz de Fora/MG conta com o Banco do Povo, criado em 1997. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Juiz de Fora/MG proporcionou o aporte inicial de R\$ 250 mil. No mais, a instituição conta com o apoio financeiro das empresas locais e com a oferta da estrutura organizacional da Caixa Econômica Federal – CEF. O BNDES, no ano da sua criação, liberou linha de crédito de R\$ 1 milhão (AGUIAR *et al*, 2005, p. 191).

As exigências para a obtenção de crédito são: a) realizar trabalho autônomo há mais de 6 (seis) meses, com ou sem registro; b) residir e trabalhar no município; c) não estar registrado no SPC ou Serasa; d) desenvolver atividades que não prejudiquem o meio ambiente e nem configurem delito (AGUIAR *et al*, 2005, p. 191).

A principal garantia utilizada pelos clientes é o aval, caracterizado pela comprovação de rendimento mensal do avalista, que não pode participar da mesma renda do tomador de crédito. A posse de bens é dispensada.

Em São Paulo (SP), foi lançado o São Paulo Confia, em setembro de 2001, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – SDTS –, em parceria com a sociedade civil.

Representou uma tentativa do Município de São Paulo em combater a pobreza e a exclusão social em conjunto com outros programas sociais (AGUIAR *et al*, 2005, p. 192).

Trabalha com 3 (três) metodologias, a saber: a) Tradicional, que reclama ausência de nome protestado, incluído no Serasa ou no SPC; b) Grupos Solidários, que se apóia, como ressaltam Aguiar *et al* (2005, p. 193), “no capital social dos empreendedores (grupos sociais de quatro a sete pessoas), ou seja, na confiança que eles despertam dentro de sua comunidade”, independentemente da existência de registros no SPC ou Serasa; c) Fomento à Economia Solidária, voltada à concessão de crédito para grupos e/ou cooperativas incubados pelo Programa de Oportunidade Solidária – POS – da Prefeitura de São Paulo.

Diante do pouco estímulo à participação das Instituições Financeiras Tradicionais no mercado de microcrédito, diante, especialmente, do alto custo da operação, poucas são as instituições que, porquanto, oferecem serviços microfinanceiros.

A CEF oferece crédito mínimo de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) e máximo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), para investimento em micronegócios, com até 12 (doze) meses para pagamento. Não se exige garantias; o tomador assina notas promissórias. O

aumento do valor do crédito é progressivo, mediante comprovação de aumento da capacidade de pagamento.<sup>199</sup>

Sebrae e BNDES atuam, essencialmente, como instituições de segunda linha, isto é, como responsáveis pela assistência técnica às instituições de primeira linha - que concedem crédito diretamente ao tomador - e pelo patrocínio de *funding* a estas.

O apoio conferido pelas instituições de “segunda linha” às de “primeira linha” objetiva, conforme Barone *et al* (2002, p. 36):

- a constituição ou ampliação do seu fundo rotativo de crédito (*funding*);
- o desenvolvimento institucional: modalidade de repasse, às vezes sob a forma de doação, voltado para o custeio de parte das despesas da fase inicial de operação e para a modernização tecnológica com implantação de ferramentas que contribuam para a sua consolidação;
- a capacitação dos Agentes de Crédito, Gerentes, Conselhos de Administração e lideranças locais.

O BNDES, com o atual Programa de Microcrédito<sup>200 201</sup> - PMC -, busca promover a economia popular por meio da oferta de recursos para o microcrédito produtivo orientado visando a geração de trabalho e de renda, bem como o SEBRAE, que objetiva contribuir para a construção de um amplo e sólido segmento de microfinanças, auto-sustentável e integrado ao Sistema Financeiro Nacional – SFN -, bem como ampliar a oferta e reduzir os custos do crédito e dos demais serviços financeiros aos micro e pequenos empreendimentos, inclusive informais.<sup>202</sup>

Quanto ao Sebrae, registra-se que deu início ao seu Programa de Apoio ao Segmento de Microcrédito em 2001. Baseia-se este Programa nas seguintes modalidades de apoio: apoio à reestruturação das instituições; capacitação de recursos humanos; cessão de uso de sistema

<sup>199</sup> Microcrédito Caixa. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Voce/Credito/Geracao\\_Emprego\\_Renda/cred\\_microcred/index.asp](http://www.caixa.gov.br/Voce/Credito/Geracao_Emprego_Renda/cred_microcred/index.asp). Acesso em: 06 dez. 2007.

<sup>200</sup> De 1996 a 2003, o BNDES desenvolveu Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPC -, voltado essencialmente à formação de indústria de Microfinanças por meio de OSCIPs e SCMs, auxiliando com crédito de R\$ 44,6 milhões; de 2003 a 2005, o Programa de Microcrédito – PM -, que buscava contribuir com as políticas sociais por meio da articulação entre diversos atores da sociedade civil e setor público, visando a redução do custo para o tomador final, proporcionando crédito de R\$ 7,2 milhões e, a partir de 2006, o PMC. (Programa de Microcrédito – PMC. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/pnmpo/seminario\\_2007\\_apresentacoes.asp](http://www.mte.gov.br/pnmpo/seminario_2007_apresentacoes.asp). Acesso em 02 dez. 2007. O BNDES também conta com o Programa de Desenvolvimento Institucional – PDI -, que se desenvolve no âmbito do convênio de cooperação técnica firmado com o BID, no qual o BNDES participa como órgão executor e beneficiário. Tem por objetivo este Programa fortalecer o segmento microfinanceiro no Brasil, para que, no futuro, este mercado possa oferecer, de forma sustentável, serviços financeiros aos microempreendedores, formais ou informais, e a segmentos da população que não lhes têm acesso, ou o têm de maneira restrita (MARTINS, 2002, prefácio).

<sup>201</sup> Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/default.asp>. Acesso em: 06 dez. 2007.

<sup>202</sup> A respeito da atuação do SEBRAE, acesse Unidade de Acesso a Serviços Financeiros - UASF: <<http://www.uasf.sebrae.com.br/uasfareas/uasfmicrocredito/micro02>>. Acesso em 02. dez. 2007.



informatizado de gestão; prestação de serviços de consultoria; capacitação de lideranças comunitárias (BARONE *et al*, 2002, p. 25).<sup>203</sup>

A partir da edição da Lei nº. 11.110, de 25 de abril de 2005, o Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO -, no âmbito das políticas de geração de trabalho e renda do Ministério do Trabalho e Emprego, tendo como objetivos precípuos disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado<sup>204</sup> e oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito, 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 R\$ 60 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.

### 5.3.2 Marco Legal

---

<sup>203</sup> Unidade de Acesso a Serviços Financeiros – UASF. Disponível em: <http://www.uasf.sebrae.com.br/stuff/uasfareas/uasfmicrocredito/docparcmicro>>. Acesso em 06 dez. 2007.

<sup>204</sup> Art. 1º [...] § 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que: I - o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento; II - o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica; e III - 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 nesta Lei.

Muitas das experiências acima tiveram início antes mesmo que se cogitasse da definição de um marco legal para o microcrédito no Brasil. A prática, como se constatou, teve início em 1973, ao passo que o marco legal começa a ser desenhado apenas a partir da década de 90.

A definição deste marco legal deve-se, inicialmente, aos esforços do Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002), que assumiu o papel de formulador e indutor de uma série de políticas públicas voltadas à minimização da pobreza e da exclusão social, entre elas a de acesso ao crédito, dentro de um contexto de desenvolvimento local integrado e sustentado.

O Governo FHC proporcionou também um ambiente de estabilidade econômica propício ao florescimento das operações envolvendo microcrédito, desencadeou a criação da Comunidade Solidária e, conseqüentemente, um grupo de estudos voltado à discussão sobre a expansão do microcrédito no Brasil, envolvendo Governos, sociedade civil e iniciativa privada (ZOUAIN *et al*, 2007, p. 370).<sup>205</sup>

Graças a essa iniciativa, o Brasil conta com uma regulamentação que se concentra, segundo Martins (2002, p. 71), na entidade e não na atividade. O quadro atual privilegia a operação do microcrédito por determinadas entidades, especialmente pelas Sociedades de Crédito ao Empreendedor – SCMs<sup>206</sup>, desestimulando a operação pelas instituições financeiras convencionais – IFCs<sup>207</sup>, em cujo contexto encontram-se os bancos comerciais, bancos múltiplos, cooperativas de crédito, caixas econômicas.

---

<sup>205</sup>

Destacaram-se nesse contexto 3 (três) das Rodadas de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária, a saber: “Alternativas de Ocupação e Renda”, “Marco Legal do Terceiro Setor” e “Expansão do Microcrédito no Brasil”, já que “contribuíram para a indução, formulação e implementação, direta ou indiretamente, de políticas públicas de acesso ao crédito como forma de combate à pobreza e à exclusão social” (ZOUAIN *et al*, 2007, p. 373). Na Rodada “Alternativas de Ocupação e Renda”, o microcrédito foi apontado como importante estratégia das políticas de trabalho e renda. Contando esta Rodada com representantes do Banco Central do Brasil – BCB, do BNDES e do Ministério da Fazenda, foi criado um grupo para apresentar propostas para o incentivo e regulamentação do microcrédito (ZOUAIN *et al*, 2007, p. 375).

<sup>206</sup> É o que se ressaí do art. 1º, §6º, da Lei nº. 11.110/2005, que considera instituições de microcrédito produtivo orientado, além das SCMs, também as cooperativas singulares de crédito, as agências de fomento e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

<sup>207</sup> Até mesmo indaga-se se o intuito do governo federal não é transferir a atuação das OSCIPs para as SCMs, diante da autorização explícita para que OSCIPs que desenvolvem atividades de microcrédito possam ser controladas por SCMs, trazendo-se, assim, a atividade para a esfera de supervisão do BACEN (MARTINS, 2002, p. 70).

Para Deangelo (2005b, p. 224), as restrições ainda existentes à atuação das IMFs têm o intuito de limitar seu risco, circunscrevendo uma área na qual possam atuar com segurança.

O setor de microfinanças, como já visto, é formado por instituições de “primeira linha” (ou “primeiro piso”) e de “segunda linha” (ou “segundo piso”)<sup>208</sup>. Enquanto as de “segunda linha”, representadas essencialmente pelo BNDES e pelo SEBRAE, proporcionam capacitação e apoio técnico - a chamada assistência técnica cotejada no capítulo anterior, e provêm recursos financeiros, sob a forma de empréstimos, às instituições de primeira linha, estas fornecem o crédito diretamente ao tomador (BARONE *et al*, 2002, p. 36).

As instituições de “primeira linha” encontram-se dispersas entre instituições da sociedade civil, do poder público e da iniciativa privada. Ademais, também se distinguem entre tais instituições as integrantes e as não-integrantes do Sistema Financeiro Nacional - SFN.<sup>209</sup>

Dentre as instituições financeiras autorizadas a operarem tem-se os bancos comerciais, os bancos múltiplos, Caixa Econômica Federal – CEF, cooperativas, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor – SCMs.

No campo das instituições da sociedade civil, têm-se as ONGs<sup>210</sup> e OSCIPs, ambas não integrantes do SFN.

Quanto às ONGs, não obstante tenham sido elas as principais motivadoras do microcrédito no Brasil, Deangelo (2005a, p. 114) entende que a atuação das mesmas no campo das microfinanças é de legalidade duvidosa. Para esta autora, a finalidade não-econômica das associações, forma jurídica pela qual se organizam as ONGs, conforme dicção do art. 53 do Código Civil<sup>211</sup>, parecer contradizer-se com a operação do microcrédito.

<sup>208</sup> Para uniformizar a redação, ao longo do texto serão utilizadas as expressões “primeira linha” e “segunda linha”.

<sup>209</sup> De ora em diante, as instituições financeiras ou não financeiras que atuam com o microcrédito serão denominadas Instituições de Microfinanças – IMFs. Tal expressão é comumente utilizada para designá-las, ainda que a única atividade microfinanceira permitida a algumas instituições seja o microcrédito.

<sup>210</sup> As ONGs são instituições integrantes do chamado Terceiro Setor, expressão utilizada para designar as organizações formadas pela sociedade civil cujo objetivo não é a busca pelo lucro, mas a satisfação de um interesse social e que é conceituado por Mânica (2006, p. 26), “como o conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que (i) desenvolvem atividades de defesa e promoção dos direitos fundamentais ou (ii) prestem serviços de interesse público”. As ONGs não têm uma definição jurídica precisa. Conforme Deangelo (2005a, p. 113-114): “é normalmente utilizada para designar associações civis, mas também pode ser utilizada para identificar associações de fato (movimento ou campanhas para os projetos que contam com uma mobilização de pessoas, sem estarem ainda revestidos de forma jurídica), quanto associações de direito que se organizem como associações e ou como fundações”. Por fim, a autora acrescenta que: “nomenclaturas como ‘instituto’, ‘centro’, ‘núcleo’ são, em geral, utilizadas nas razões sociais das formas jurídicas das associações civis, ou seja, das ONGs”.

<sup>211</sup>

Deangelo (2005b, p. 226) entende que a atuação das ONGs não é incentivada pela regulamentação, tanto que não foram incluídas como instituições de microcrédito para efeitos do PNMPO.

No mais, informa Deangelo (2005a, p. 114) que para possibilitar a atuação das ONGs no campo do microcrédito tem-se lido “não-econômico” como sinônimo de “sem fins lucrativos”, muito embora para ela não haja essa relação de sinonímia:

Salvo melhor juízo, não-econômico não é sinônimo de não-lucrativo, e a cobrança de juros em empréstimos gera ganhos, mesmo que esses ganhos não sejam distribuídos aos associados da ONG, ou mesmo que esse lucro não seja a finalidade da associação, mas um meio de ser auto-sustentável. Empréstimo mediante cobrança de juros é atividade que gera proveito e rendimentos, portanto, lucro.

Em que pese tais obstáculos apontados por Deangelo, não se pode prescindir da atuação das ONGs no campo do microcrédito, ainda mais quando se fala numa demanda de 86% ainda não atendida.

Em termos de juros, as ONGs encontram-se sujeitas à Lei da Usura, não podendo praticar juros superiores a 1% a.m. (um por cento ao mês), não obstante, na prática, essa regra não seja respeitada, em especial diante da ausência de um órgão fiscalizador específico.

A OSCIP, por sua vez, é uma qualificação concedida pelo Ministério da Justiça – MJ<sup>212</sup> – àquelas entidades da sociedade civil (fundações, sociedades simples e associações) sem fins lucrativos, que cumpram os requisitos constantes dos arts. 1º a 4º da Lei nº. 9.790/99 – Lei das OSCIPs -, e que tenham por finalidade social umas das atividades enumeradas no art. 3º da mesma Lei, mostrando-se instituições hábeis a cooperarem com o Poder Público, na prestação de serviços públicos e na execução de políticas públicas ligados às suas finalidades sociais, mediante a celebração de Termos de Parcerias.<sup>213</sup>

---

Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

<sup>212</sup> Para Deangelo (2005b, p. 223-224) a duplicidade de órgãos responsáveis pelas IMFs, de um lado o Conselho Monetário Nacional – CMN -, por intermédio do Bacen, responsável pelas SCMs, Bancos e Cooperativas, e de outro o MJ, pelas OSCIPs, pode gerar decisões contraditórias, urgindo ações conjuntas.

<sup>213</sup>

Consoante o art. 9º, da Lei nº. 9.790/99, o Termo de Parceria é considerado “o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei”. A propósito, reprova-se a atitude de algumas OSCIPs que contém Municípios no quadro de associados e a obtenção de recursos dos mesmos mediante aporte de capitais. Muito embora o art. 2º, inciso XII, da Lei nº. 9.799/90, negue a concessão da qualificação às fundações, sociedades civis e associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas, entende-se que o meio adequado para essa união de esforços é o Termo de Parceria.

Para que possa operar com o microcrédito, urge que a OSCIP declare como objetivo social a "experimentação, não-lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito", como autoriza o inciso IX, do art. 3º, da Lei mencionada.

As OSCIPs são autorizadas a operarem apenas com microcrédito, não se subordinam à Lei de Usura (MP nº. 2.172/32/2001) e não podem captar poupança.

A Lei das OSCIPs repudia o microcrédito como atividade autônoma, primando pela sua integração a outras ações sociais, com o intuito de melhor explorar sua potencialidade como instrumento para a promoção do desenvolvimento sustentável. A respeito da interpretação do art. 3º, IX, os esclarecimentos de Deangelo (2005a, p. 105):

[...] a exploração da atividade de microcrédito deve, necessariamente, estar vinculada à experimentação não-lucrativa de novos modelos socioprodutivos. **A lei não utiliza a junção "ou", abrindo espaço para a exploração da atividade de microcrédito por si só, mas a inclui como complemento de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito, requisitando ações sociais integradas.**

O crédito por meio de Oscip não foi concebido como atividade autônoma, mas como uma atividade complementar no desenvolvimento de arranjos comunitários inovadores, tanto que a Lei de Oscips, em seu artigo 2º, inciso XIII, veda a qualificação de Oscip às organizações creditícias que tenham qualquer vinculação com o SFN. **Microcrédito praticado por Oscip não visa simplesmente o acesso ao crédito, como supõem alguns operadores de microcrédito, mas, por força de lei, deve estar entrelaçado com outras ações sociais, fato este que nem sempre ocorre.** (grifo nosso)

Não obstante isso, denuncia Deangelo (2005a, p. 105) que o Ministério da Justiça tem falhado na análise da documentação, necessária para a concessão da qualificação OSCIP, prejudicando a análise quanto ao modelo socioprodutivo a ser desenvolvido em conjunto com o microcrédito, o que pode suplantar o objetivo de se erradicar a pobreza, ante a falta de atenção no que diz respeito às atividades socioprodutivas hábeis a serem desenvolvidas pelo tomador de crédito, bem como às potencialidades deste para a construção de empreendimentos bem sucedidos e auto-sustentáveis.

Assim, a atuação das OSCIPs no campo do microcrédito deve privilegiar ações que primem pela exploração das potencialidades econômicas locais, por um maior envolvimento da comunidade, pela capacitação dos empreendedores, pela troca de experiência, pela formação de consciência acerca da compatibilização das atividades a serem exploradas com a proteção e defesa do meio ambiente.

Como salienta Deangelo (2005a, p. 106), **"o microcrédito deve ser atividade meio para fomentar outros setores e não visar somente o desenvolvimento institucional do**

**setor de microfinanças**” (grifo nosso), o que se coaduna com o que vem sendo defendido ao longo da presente dissertação, no sentido de se ter o crédito como direito humano e como direito-meio para a fruição de outros direitos e, sobretudo, para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Em resposta à tendência de criação de entidades especialistas em microcrédito no âmbito do SFN, verificada na maioria dos países latino-americanos<sup>214</sup>, foi criada a SCM pela MP nº. 1.894/99, convertida na Lei nº. 10.194/2001. Esta, por sua vez, alterada pela MP nº. 226/2004, recentemente convertida na Lei nº. 11.110/2005, que privilegiou a SCM no âmbito do PNMPO. No âmbito do Bacen, foram regulamentadas pela Resolução nº. 2.627/99 substituída pela Resolução nº. 2.874/2001.

A SCM é uma instituição financeira, mas não-monetária, à medida que não é autorizada a captar poupança, equivalendo-se às OSCIPs e às ONGs, neste sentido. Se sujeita à fiscalização do Bacen e do CMN. Segundo Martins (2002, p. 111), o espírito da regulamentação da SCM demonstra claramente a intenção de restringir a atuação da SCM ao microcrédito.<sup>215</sup>

Inicialmente, a SCM teria como objeto social exclusivo a concessão de financiamento para pessoas físicas e microempresas, para viabilizar empreendimentos profissionais, comerciais ou industriais, de pequeno porte, permitida a utilização da alienação fiduciária como garantia. Este objeto, todavia, foi ampliado pela edição da Lei nº. 11.110/2005, que possibilita a execução de outras atividades a serem definidas pelo CMN (DEANGELO, 2005a, p. 102).

A Resolução nº. 2.874/2001 do Bacen, que regulamenta a constituição e o funcionamento da SCM, dispõe que a mesma pode se constituir sob a forma de sociedade anônima ou sociedade por quotas de responsabilidade limitada; que deve utilizar a expressão “Sociedade de Crédito ao Microempreendedor” na denominação social, vedado o emprego da palavra “banco”.

A SCM pode, nos termos do art. 3º, da Resolução acima, mediante prévia autorização do Banco Central do Brasil, ter seu controle societário exercido por OSCIP que desenvolva atividades de crédito compatíveis com o objeto social das sociedades de crédito ao

---

<sup>214</sup> A criação de entidades especializadas em microfinanças, em que pese as vantagens (mais visibilidade ao setor de microfinanças, escopo limitado e a criação de maior ligação entre os setores formal e informal da economia), também apresenta desvantagens (limita desnecessariamente as funções que a entidade de microfinanças pode desenvolver e desincentiva a entrada de IFCs no segmento de microfinanças) (MARTINS, 2002, p. 66).

<sup>215</sup> As ONGs e as OSCIPs ocupam o 2º lugar em termos de restrições a outras atividades microfanceiras (MARTINS, 2002, p. 111).

microempreendedor, mas desde que o poder público não participe da gestão ou tenha poder de veto, porque o art. 4º veda a participação societária, direta ou indireta, do setor público no capital da SCM.<sup>216</sup>

No mais, a SCM deve contar com patrimônio líquido mínimo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), submetendo-se a um limite máximo de endividamento equivalente a cinco vezes o respectivo patrimônio líquido.<sup>217</sup>

O objeto social da SCM, além da concessão de microcrédito, contempla também a prestação de garantias ao microempreendedor ou microempresa. A garantia, como visto no capítulo anterior, constitui-se num dos instrumentos de fomento, que tem por escopo possibilitar que se obtenha, junto ao mercado de capitais, os recursos de que necessita para desempenhar atividades de interesse público.

Pode uma SCM obter repasses e empréstimos originários de instituições financeiras nacionais e estrangeiras; entidades nacionais e estrangeiras voltadas para ações de fomento e desenvolvimento, incluídas as OSCIPs e fundos oficiais.

No mais, impõe-se as seguintes vedações à SCM: captar recursos junto ao público; emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e à oferta públicas; conceder empréstimos para consumo; participar societariamente em instituições financeiras e em outras instituições autorizadas a funcionar pelo BCB.

Por fim, a SCM deve prestar informações às Centrais de Risco de Crédito.

Martins (2002, p. 86) comenta a respeito da intenção do Governo Federal em profissionalizar as IMFs, a partir da criação da SCM:

Fica clara na redação das regulamentações citadas a preocupação em especializar as instituições microfinanceiras, induzir a atividade para o espectro das organizações do Sistema Financeiro Nacional (SFN), fortalecer as SCMs sem benefícios ou incentivos de caráter oficial e impedir a participação do setor público, que recentemente se viu privado dos bancos regionais, limitando a iniciativa somente ao campo privado.

É evidente que, embora não tenha alcançado ainda um marco regulatório plenamente satisfatório e incentivador à atividade, a regulamentação das SCMs está em pleno desenvolvimento, com avanços notáveis e algumas boas perspectivas futuras de flexibilização. Assim é que as SCMs deixaram de ter uma atuação restrita à região de seus estatutos e passaram a ter permissão de atuação em todo território nacional. Dentro os produtos possíveis foram estendidos os de garantia (além do crédito) e a possibilidade de prestação de serviços a outras instituições financeiras. Fundos oficiais foram previstos como fonte de recursos e cogita-se o

<sup>216</sup> Existem críticas a respeito, por se entender que tal controle desvirtuaria a finalidade não-lucrativa das OSCIPs, haja vista o intento lucrativo das SCMs. Tal peculiaridade é apontada por Deangelo (2005a p. 103), como uma das ambigüidades da regulamentação brasileira das microfinanças.

<sup>217</sup> A existência de tais limites dá-se em razão do Acordo de Basileia adotado em 1988 pelo Comitê de Regulação Bancária e Práticas de Supervisão (sucessor do Banco de Compensações Internacionais – BIS, criado após a quebra da Bolsa de Nova York, em 1930), para reduzir o risco bancário.

aumento do valor máximo de crédito a conceder, por ora limitado a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Para facilitar as operações de microcrédito pelas SCMs, o art. 8º da Resolução nº. 2.874/2001, do Bacen, criou o Posto de Atendimento de Microcrédito – PAM.<sup>218</sup>

A respeito do caráter restritivo da regulamentação da SCM, a interpretação de Deangelo (2005a, p. 102):

O Bacen classifica o modelo das SCMs como conservador, do ponto de vista de risco, com possibilidade de sofrer aperfeiçoamento ao longo do tempo, uma vez constatada a qualidade na forma de atuação e aderência aos princípios que norteiam sua criação. **Esse formato restritivo é intermediário e seria determinado pela prudência necessária à regulamentação das novas instituições, que, a partir de ajustes, levaria ao formato ideal.** (grifo nosso)

Não obstante a Lei nº. 11.110/2005 privilegie a SCM como modelo específico para a operação do microcrédito, as IFCs, dentre elas, Bancos comerciais, Bancos múltiplos, Banco de desenvolvimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento (as chamadas financeiras) e as cooperativas de crédito, estão autorizadas a explorar o microcrédito, sendo a tais instituições permitido utilizar a expressão “banco”<sup>219</sup> e os recursos provenientes dos 2% (dois por cento) dos depósitos à vista captados, benefício não disponível às SCMs, posto não estarem as mesmas autorizadas a captarem depósitos.<sup>220</sup>

As IFCs, na linha da atual regulamentação, podem desenvolver linhas de crédito especiais. Elas não entraram antes no mercado de microcrédito, como revela Kraychete (2002, p. 44), em função dos “altos ‘custos de transação’ que tornavam as operações com pequenos valores pouco lucrativas, ao uso de tecnologia creditícia apropriada – sistema de garantias, sobretudo – e a questões culturais”.

Mesmo atualmente ainda é considerável o desinteresse das IFCs pelo mercado de microcrédito, considerando-se que nem os recursos provenientes dos depósitos à vista, nem os

<sup>218</sup> O PAM conta com as seguintes características: I - pode ser instalado em qualquer localidade por instituições financeiras que desenvolvam as atividades creditícias referidas no *caput*; II - a instalação do posto não exige aporte de capital realizado e patrimônio líquido da instituição financeira; III - pode ser fixo ou móvel, permanente ou temporário, admitindo-se a utilização de instalações cedidas ou custeadas por terceiros; IV - o movimento diário deve ser incorporado à contabilidade da sede ou de qualquer agência da instituição; V - o horário de funcionamento pode ser livremente fixado pela instituição financeira; VI - a criação e o encerramento devem ser comunicados ao Banco Central do Brasil no prazo máximo de cinco dias úteis da respectiva ocorrência.

<sup>219</sup> A propósito da expressão “banco”, esclareça-se que a expressão “banco do povo” pode ser utilizada por OSCIPs e por ONGs, como nome fantasia.

<sup>220</sup>



R\$ 200 milhões de recursos disponibilizados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – são integralmente utilizados (MING, 2006).

Para Paul Singer, secretário nacional da Economia Solidária, o microcrédito não é um segmento que deve ser administrado pela rede bancária convencional, pois para ele banco existe para dar crédito para quem tem crédito, firmando sua opinião no sentido de que “microcrédito é para quem não tem crédito e isso é coisa para especialistas, para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e para as cooperativas de crédito” (MING, 2006).

Para Deangelo (2005b, p. 220), o governo brasileiro optou por aproveitar a infraestrutura do setor bancário para efetuar outros serviços de microfinanças, o que se denomina também “bancarização dos pobres”.<sup>221</sup>

A cooperativa de crédito citada por Ming, conforme dicção do Bacen (MARTINS, 2002, p. 76), “é uma organização constituída por membros de determinado grupo econômico ou social, que objetiva desempenhar, em benefício comum, determinada atividade”, demandando-se o número mínimo de 20 (vinte) membros cooperados para sua constituição e só pode realizar operações com seus cooperados, peculiaridade que, para Deangelo (2005a, p. 91), torna controverso se o crédito cooperativo pode ser classificado como microcrédito.

Conforme Schardong (2003, p. 82), “a cooperativa de crédito, enquanto espécie do gênero ‘cooperativa’, objetiva promover a captação de recursos financeiros para financiar as atividades econômicas dos cooperados, a administração das suas poupanças e a prestação dos serviços de natureza bancária por eles demandada”.

Em razão de a cooperativa voltar-se exclusivamente aos cooperados, a dúvida de Deangelo (2005a, p. 91) quanto à classificação do crédito cooperado como microcrédito:

Há controvérsias se o crédito cooperado pode ser classificado como microcrédito. Dentre os muitos serviços que uma cooperativa de crédito pode oferecer, aquele pode ser oferecido aos seus cooperados e a adoção dessa formatação não impede que cooperativas exerçam-no, apesar de não ser muito utilizado. As cooperativas de crédito estão sob a supervisão do Banco Central do Brasil e podem realizar outros serviços de microfinanças, como recebimento de poupança, crédito rural, sendo que seu papel é de suma importância para o desenvolvimento do país.

Em complemento (DEANGELO, 2005c, p. 125-126):

<sup>221</sup> Observa-se um crescimento do interesse das IFCs pelas microfinanças, por ser visualizado como um mercado de grande potencial, por servir a exploração deste como uma ferramenta de *marketing* de uma pretensa preocupação com as questões sociais.

As cooperativas de crédito podem realizar as seguintes operações: empréstimos pessoais, financiamentos de bens duráveis, conta-corrente e cheque especial, poupança cooperativada, recebimento de contas e débito em conta, aplicações financeiras (recibo de depósito a prazo, recibo de depósito cooperativo com taxas pré e pós-fixadas), cartões de afinidade e de crédito, seguro de vida solidário, capitalização e saneamento financeiro. Uma cooperativa de crédito fornece basicamente os mesmos serviços prestados por bancos: financia a produção e os investimentos, cobra as contas, fornece talões de cheques, oferece opções de aplicações e adianta dinheiro para fazer negócios, ou seja, concede microcrédito. A diferença reside em que seus proprietários são os próprios associados e a mesma não precisa gerar lucros para funcionar, bastando ser remunerada o suficiente para saldar suas contas. Em geral, os serviços e créditos concedidos são mais baratos que créditos concedidos por instituições tradicionais.

Sobre o fim da cooperativa de crédito, escreve Schardong (2003, p. 90):

**O fim da cooperativa de crédito é a prestação de serviços aos associados, onde atuará como instrumento de organização econômica dos mesmos para melhoria do *status* das suas atividades laborais.** A melhoria econômica resultará do aumento de ingressos, seja pela redução das taxas de juros nos empréstimos auferidos para o empreendimento particular, ou melhor, remuneração das poupanças depositadas, seja pela diminuição de custos no pagamento de tarifas e taxas pela prestação de serviços demandada ou, ainda, mediante incorporação ao patrimônio, das sobras apuradas nos balanços. (grifo nosso)

Para o Núcleo de Economia Local da área de Desenvolvimento Econômico e Social do IBAM (2003, p. 11), o público dos cooperados, ademais, é visto como bem mais capitalizado do que os microempreendedores tradicionais.

Não obstante tais peculiaridades, as Cooperativas de Crédito foram priorizadas na atual política do Governo Federal, por se visualizar nestas organizações uma possibilidade de difundir os serviços financeiros com menores taxas para os clientes, visto que tradicionalmente os juros cobrados pelas cooperativas de crédito são inferiores aos praticados pelos bancos (NÚCLEO DE ECONOMIA LOCAL DA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO IBAM, 2003, p. 11).

De toda a forma, o fomento às cooperativas é algo que se impõe no contexto de uma política rumo ao desenvolvimento sustentável. A Recomendação nº. 193 de Promoção de Cooperativas, de Conferência Internacional do Trabalho/Genebra/2002 (OIT, 2002, p. 4-5)<sup>222</sup>, preconiza a promoção das cooperativas para incentivar seus associados a: (a) criar e

<sup>222</sup>

Disponível em: <http://www.ilo.org/images/empent/static/coop/pdf/Portuguese-Brazilian%20version.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2007.

desenvolver atividades geradoras de renda e emprego decente e sustentável; (b) desenvolver capacidades de recursos humanos e conhecimento dos valores, vantagens e benefícios do movimento cooperativo por meio de educação e formação; (c) desenvolver seu potencial comercial, inclusive suas capacidades empresariais e gerenciais; (d) fortalecer sua competitividade como também lhes propiciar acesso a mercados e instituições financeiras; (e) aumentar poupanças e investimentos; (f) melhorar o bem-estar social e econômico, levando em consideração a necessidade de eliminar todas as formas de discriminação; (g) contribuir para um desenvolvimento humano sustentável e (h) criar e expandir um setor específico, viável e dinâmico da economia que inclua cooperativas e atendas as necessidades econômicas e sociais da comunidade.

Logo, fomentar o microcrédito no seio das cooperativas de crédito é medida que se coaduna com a diretriz constitucional estampada no art. 174, §2º, da CF/88, segundo o qual “a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”, e que reforça o poder local, promovendo o desenvolvimento local e, por conseqüência, também o regional e o nacional.<sup>223</sup>

Por fim, uma questão objeto de acaloradas discussões e de impasses na regulamentação do setor diz respeito à taxa de juros.

Resumidamente, o cenário quanto aos juros no Brasil é o seguinte: a) às IFCs, SCMs e OSCIPs não se aplica a Lei de Usura, que limita os juros a 1% a.m. (um por cento ao mês), o que implica autorizá-las a cobrarem juros remuneratórios superiores a 12% a.a. (doze por cento ao ano)<sup>224</sup>; as ONGs sujeitam-se à Lei da Usura, não podendo ultrapassar 1% a.m. (um por cento ao mês); b) os juros moratórios são de 6% a.a. (seis por cento ao ano), em decorrência do Código Civil - CC; para as IFCs, todavia, a jurisprudência entende que se aplicam a esses juros as mesmas limitações das instituições que estão fora do alcance da Lei

<sup>223</sup> A propósito, cite-se o exemplo do Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural, cujo início se deu no estado do Paraná, que tem como diferenciais a pulverização do crédito e o fortalecimento do poder local. O Sistema Cresol é um sistema integrado de cooperativas de crédito rural com interação solidária, em que se busca dar autonomia às cooperativas locais. Os recursos são mantidos na própria cooperativa local, não sendo deslocados para a cooperativa central, evitando-se concentração de poder. Podem ser associados ao Sistema Cresol todos os agricultores familiares com mais de 18 anos que explorem uma área inferior a quatro módulos rurais, além das pessoas físicas que desempenham funções técnicas voltadas ao meio rural e os funcionários ou colaboradores das cooperativas de crédito. Podem se associar pessoas jurídicas, desde que desenvolvam atividades agropecuárias ou agroindustriais e sua maior fonte de renda provenha de atividades agropecuárias. Todos os agricultores associados precisam utilizar majoritariamente mão de obra familiar. Por fim, o Sistema Cresol para gestão e operacionalização do crédito mantém convênios e parcerias com o BB, Banco Regional de Desenvolvimento Econômico – BRDE -, BNDES e conta com o apoio de instituições como a MISEOR da Alemanha, CT da Bélgica, Comunidade Econômica Européia e RABOBANK da Holanda. (DEANGELO, 2005c, p. 133-134)

<sup>224</sup> Revela Kraychete (2002, p. 42) que a limitação de juros a 12% a.a. (doze por cento ao ano) inibia as operações de microcrédito. Verem-se livres de tal limitação de juros é a razão pela qual a maioria das ONGs postula a qualificação como OSCIP.

da Usura, ou seja, 12% a.a. (doze por cento ao ano) ou o que for determinado pelas autoridades monetárias (MARTINS, 2002, p. 92).

O anseio pela necessidade de juros baixos, compatíveis com o aumento da demanda e com o atendimento das camadas mais pobres - público-alvo de uma política de microcrédito voltada à erradicação da pobreza -, esbarra nos altos custos para a oferta do microcrédito. A taxa de juros deve cobrir os gastos das IMFs, o que compreende despesas administrativas, custo do capital, perdas, provisão para aumento de ativos, a fim de lhes proporcionar auto-sustentabilidade, para que perdurem no tempo e cumpram o desiderato de proporcionar crédito capaz de erradicar a pobreza, sem depender de subsídios governamentais, repudiados pela maior parte dos especialistas.

A passagem abaixo, da obra de Deangelo (2005a, p. 111), bem demonstra o impasse existente:

No Brasil existe uma polêmica sobre a questão dos juros do microcrédito, pois a regulamentação para repasse de recursos limitou o valor de juros na ponta (Lei nº. 10.735 de 12/9/2003 e Resolução nº. 3.109 de 24/7/2003, Resolução nº. 3.212 de 30/7/2004 e Resolução nº. 3.229 de 26/8/2004) em no máximo 4 por cento ao mês. Enquanto parte do setor recusa tal tabelamento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) acusa parte dos operadores de microcrédito de agiotas sociais, afirmando que o modelo do setor é caro e que o BNDES não disponibilizará valores para auto-sustento do setor, alegando que o discurso da auto-sustentabilidade é neoliberal e deve ser abandonado, sustentando ainda a necessidade explícita de subsídios e de créditos menores.

A existência de variadas expectativas em relação ao microcrédito talvez seja a razão da ausência de consenso a respeito da taxa de juros, aponta Deangelo (2005a, p. 111-112):

A idéia de que o microcrédito é, ao mesmo tempo, solução de combate à pobreza, atividade lucrativa ou ao menos auto-sustentável, bem como uma política social, é que faz com que o mesmo não consiga se firmar, de fato, como nenhuma das alternativas anteriores. Os operadores de microcrédito reclamam da falta de escala, os tomadores reclamam das taxas cobradas e os estudiosos afirmam que subsídio pode gerar distorções, fazendo com que a classe média fique com os empréstimos de juros subsidiados oferecidos por programas governamentais e que os mais pobres fiquem ainda mais excluídos e somente consigam obter financiamentos caros.

Atualmente, a Resolução nº. 3.229, de 26/8/004, limita os juros, na ponta, a, no máximo, 4% a.m. (quatro por cento ao mês).<sup>225</sup>

<sup>225</sup> Ademais, esta Resolução estabeleceu que os valores das operações devem corresponder a, no mínimo, 2% dos depósitos à vista; que o valor do crédito não pode ser superior a R\$ 600 reais para pessoas físicas e a R\$ 1.000,00 para microempreendedores; que o prazo da operação não deve ser superior a 120 (cento e vinte) dias; que o valor da taxa de abertura máximo deve ser R\$ 40.

Interessante notar que a procura pela sustentabilidade tem levado muitas ONGs a pleitearem a qualificação de OSCIP, diante do fato de a MP nº. 2.172-32, de 23/8/2001, dispensá-las de observarem a limitação de juros imposta pela Lei de Usura.

Há de se ter muito cuidado com a questão das taxas de juros. Certamente, existe uma tendência, no sentido de que a prática de lucros exorbitantes existente no contexto do crédito tradicional atinja o setor de microcrédito. Para Deangelo (2005a, p. 112-113), grande é o respaldo jurídico para a limitação dos juros, a citar o art. 406 e 591 do CC, o art. 161, §1º, do CTN, mas que, não obstante isso, persistem altas taxas de *spread* bancário<sup>226</sup>, composta, em média, por 40% de margem líquida dos bancos.

Particularmente às garantias, esclarece o Bacen (MARTINS, 2002, p. 93) que as IMFs podem utilizar qualquer um dos tipos de garantia habitualmente utilizados, com duas exceções, todavia: a) a alienação fiduciária só pode ser realizada pelos bancos, financeiras e SCMs; b) ONGs e OSCIPs não podem fazer uso do penhor.

Visualizado o marco regulatório do microcrédito, passa-se à seção de maior importância para a presente dissertação, na qual serão expostos os meandros jurídicos, institucionais, sociais e econômicos para o aperfeiçoamento da atual política brasileira de microcrédito.

### 5.3 MICROCRÉDITO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Em que pese a existência de um marco regulatório para o microcrédito no Brasil, falta uma política articulada que possibilite que o crédito chegue às mãos de todos aqueles que o necessitam para promover micro e pequenos empreendimentos e com isso obter renda capaz de otimizar sua qualidade de vida.

José Luiz Ricca, diretor-presidente para o microcrédito do Sebrae, também é da opinião de que falta articulação. Diz ele que as inúmeras iniciativas encontram-se isoladas, cada uma atuando do seu jeito (MING, 2006).

---

<sup>226</sup> O *spread* corresponde à “taxa adicional de risco é constituído basicamente por: impostos, custo administrativo do banco, taxa de risco e o lucro dos bancos. Os impostos e os custos administrativos são auto-explicativos. A taxa de risco refere-se ao percentual das pessoas e empresas que não pagarão seus empréstimos bancários em dia. Para manter sua credibilidade e o bom funcionamento do sistema, o banco deve honrar os recursos que tomou no mercado. Para devolver os recursos às pessoas e empresas, o banco deve procurar emprestar esses recursos para outras pessoas e empresas que paguem em dia”. (BERNARDI JUNIOR, 2006).

Segundo pesquisa da OIT, a demanda potencial por crédito no Brasil é estimada em quase 14 milhões de pequenos empreendimentos, mas, mesmo com o crescimento expressivo do número de entidades operadoras pós Plano Real, somente 1% (um por cento) da demanda estimada pela OIT é atendida, sendo que metade desse atendimento é de responsabilidade do Programa CrediAmigo, do Banco Nordeste (ZOUAIN *et al*, 2007, p. 379).

Ming (2006) complementa esta estatística, ao explicitar que, em outubro de 2006, havia R\$ 950 milhões de reais disponíveis para o microcrédito, segundo dados do MTE, mas que a carteira ativa não passava de R\$ 300 milhões.

Silvana Parente (Angélico, 2006), a propósito, pontua:

Houve um enfoque muito grande na bancarização da população, o que é importante. Foi criada uma política de exigir dos bancos recursos para o microcrédito, com 2% dos depósitos à vista. Houve também a questão da conta simplificada nos bancos estatais e a regulamentação do crédito consignado. As medidas de bancarização e a intenção, que era dar acesso à população, são boas. Mas o caso do crédito consignado é uma faca de dois gumes, porque a maior parte do crédito foi para o consumo. **Isso criou uma bolha de consumo e tem preocupado quem trabalha com microcrédito, porque o impacto dessa medida não tem chegado aos agricultores familiares, aos microempreendedores. Enfim, não foi para a produção, para a geração de trabalho e renda. Esse é o desafio de 2006: como fazer a oferta de microcrédito se conectar à geração de trabalho e renda, para criar um crédito produtivo popular.** (grifo nosso)

Além dos aspectos enumerados pela especialista acima, inúmeros outros demandam pronta intervenção para que as operações de microcrédito logrem auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável brasileiro.

Há um consenso no sentido de que a política pública e a consequente regulamentação necessitam avançar. Para o Bacen (MARTINS, 2002, p. 61), “a atividade microfinanceira é nova no Brasil e no mundo e, em grande parte, encontra-se ainda desregulamentada e em pleno processo de normatização”.

Não obstante a consciência quanto à necessidade de progressos na política de microcrédito, reconhece-se que esta em muito foi impulsionada após o Governo FHC.

Segundo o II Seminário sobre o PNMPO, ocorrido em 21 e 22 de setembro de 2007, **estima-se, para o período 2007 a 2011, uma demanda de 880 mil operações de microcrédito, no valor total de R\$ 970 milhões.**<sup>227</sup> (grifo nosso)

Para Deangelo (2005a, p. 91-92), “apesar de a primeira experiência brasileira com microcrédito datar da década de 70, o quadro regulamentar de microfinanças no Brasil

<sup>227</sup>

**Programa de Microcrédito.** Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/pnmpo/seminário\\_BNDES\\_PNMPO\\_MTE.pps](http://www.mte.gov.br/pnmpo/seminário_BNDES_PNMPO_MTE.pps)>. Acesso em: 01 dez. 2007.

começou a ser desenhado recentemente e se encontra em fase ‘prudencial’”, isto é, à procura de um desenho adequado e livre de ambigüidades.<sup>228</sup>

O avanço do microcrédito impõe-se, eis que, como assevera Canuto (2001), é imprescindível para o florescer do empreendedorismo:

[...] é possível enxergar, na economia, uma gama de atividades de pequena escala, baixos requisitos de capital, tecnologia e qualificação de mão-de-obra, que nem por isso deixam de ser agregadoras de valor e de constituir-se em oportunidades para pequenos investimentos. **Oportunidades, porém, freqüentemente inviabilizadas pela ausência de crédito ou outras fontes de recursos de terceiros necessários para diminutos investimentos físicos cruciais:** máquinas de costura, instrumentos para artesanato, equipamentos de cozinha, pequenos barcos de pesca etc. (grifo nosso)

Evidente é a variação positiva de renda dos tomadores de empréstimo de instituições de microfinanças e o incremento da renda, demonstra Santos (2007, p. 153).

Mezzera (2002, p. 4) revela as oportunidades de geração de renda e trabalho que são desperdiçadas ante a ausência de uma política adequada de microcrédito, ao falar das iniciativas promovidas pelos excluídos do mercado formal de trabalho:

Estes trabalhadores criam oportunidades de geração de renda caracterizadas, principalmente, pela escassez de capital. Em conseqüência, exibem baixa produtividade, obtêm baixos rendimentos e não têm acesso a crédito bancário regular. Entretanto, **quando pequenas doses de capital são injetadas em unidades produtivas onde o capital é muito escasso, elas exibem uma altíssima produtividade marginal do investimento, cumprindo um dos resultados da análise microeconômica neoclássica que não é rejeitada no confronto com a realidade.** (grifo nosso)

Existem grandes desafios ainda a ultrapassar para que o microcrédito no Brasil consiga atender a demanda existente e reduzir e, até mesmo, eliminar a pobreza, mediante o incremento da renda e da geração de trabalho e emprego.

O objetivo desta seção é demonstrar, a partir do que já foi dissertado, os fatores jurídicos, econômicos, sociais e institucionais que merecem ser priorizados e reforçados, para que o microcrédito, cada vez mais visto como um direito capaz de patrocinar o desenvolvimento do indivíduo e de sua capacidade produtiva (Zouain *et al*, 2007, p. 372),

<sup>228</sup> Na opinião de Deangelo (2005a, p. 103), “a existência de ambigüidades na formatação do quadro regulatório do setor de microfinanças não é exclusividade brasileira. A Bolívia, país que por características próprias tem uma indústria de microfinanças muito mais desenvolvida do que o Brasil, também tolerou algumas ambigüidades durante a fase de formulação do quadro regulamentar e que se mostraram necessárias para permitir a organização do setor. Talvez a experiência boliviana tenha impulsionado o legislador brasileiro a abrir espaço para soluções semelhantes”.

reduza a pobreza e a exclusão social, colaborando para o desenvolvimento sustentável no contexto brasileiro.

Seguem abaixo as principais linhas que deveriam ser seguidas para um aperfeiçoamento da política atual de microcrédito, como resultado das ilações feitas ao longo da presente dissertação e com os complementos legais e doutrinários que se seguem:

**Conceber a importância do microcrédito como instrumento de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento sustentável e priorizá-lo como política pública de Estado.** Este é o primeiro aspecto a ser reforçado. Conhecer as potencialidades do microcrédito e divulgá-las à sociedade por certo auxiliará na manutenção e constante reforço da política de microcrédito, mantendo-a independente do governo que esteja à frente do poder. Assim, a política de microcrédito deve ser uma política pública de Estado, contínua, perene, integrada à legislação, que se valha dos instrumentos jurídicos adequados e que contemple a participação da sociedade civil na sua complementação e na dissipação das ambigüidades existentes.<sup>229</sup>

Compreender a política de microcrédito como uma política pública de Estado por certo evitará que a mesma seja utilizada como forma de promoção política, um dos principais receios dos especialistas, quando se comenta o assunto do microcrédito promovido pelo poder público.

Tal concepção sintoniza-se com o entendimento do Banco Mundial. Para ele, a organização de um mercado de microfinanças é um dos pontos nodais para o combate à pobreza, cabendo aos governos nacionais traçar políticas que proporcionem o ingresso dos pobres nos mercados de terra e de crédito, porquanto capazes de capitalizar os indivíduos, levando-os a romper as fronteiras de pobreza (KRAYCHETE, 2002, p. 38).

Nessa tentativa de capitalizar os indivíduos, torná-los autônomos economicamente e em outros aspectos, deve-se encará-los como clientes e nunca como beneficiários, pois, como diz Santos (2007, p. 156), “um (micro)crédito, cujo principal deve ser pago acrescentado de

---

229

O governo federal é ciente acerca dessa necessidade, tanto que criou, pela Lei nº. 11.110, de 25.04.2005, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO -, com os seguintes objetivos gerais: a) incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; b) disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado; c) oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares.

No II Seminário do PNMPO, ocorrido em 20 e 21 de setembro deste ano, explicitou-se o plano de massificação do microcrédito, que contempla a inclusão de 640 mil famílias que trabalham por conta própria, já que dos 9,1 milhões de informais, 88% trabalham por conta própria. Maiores informações acerca do PNMPO podem ser obtidas no sítio do MTE, através do seguinte *link*: <http://www.mte.gov.br/pnmppo/>. Acesso em: 01 dez. 2007.



juros, não pode ser caracterizado como um benefício”. Uma política pública que almeje promover o desenvolvimento sustentável não pode jamais se afigurar paternalista, assistencialista.

**Consciência de que o microcrédito não é uma panacéia para todos os males, mas apenas um dos vários instrumentos de promoção do desenvolvimento sustentável e que, portanto, não se pode abandonar, por inteiro, as políticas assistencialistas.** O microcrédito deve integrar políticas de geração de renda, mas não se deve tê-lo como panacéia para todos os males, já que em certos casos a assistência social também se faz necessária. Assim, como defende Deangelo (2005a, p. 117), não se deve menosprezar os elementos de seguridade social. Uma pessoa doente, incapacitada para o trabalho, não poderá ser tida como público-alvo do microcrédito, mas sim das políticas assistencialistas promovidas pelo Governo.

Ademais, o afastamento das políticas assistencialistas implicaria ofensa às garantias do *minimum core obligations* e do não retrocesso social.

**Estado como agente incitador.** Ao longo do Capítulo 4, vislumbrou-se que o Estado cumpre importante papel ao induzir a sociedade a agir no âmbito econômico, em decorrência da existência de uma Constituição Programático-Dirigente e Econômica.

Em matéria de microcrédito, a propósito, não é bem vinda uma atuação direta do Estado no mercado de microcrédito, diante do receio de que esta atuação seja utilizada de forma a promover um ou outro governo. Yunus, ao fim da *Eco Power Conference*, destacou: “o governo é uma entidade política. Se ele tiver envolvimento com o programa de microcrédito, não dá certo” (JASPER, 2007).

Assim, a atuação do Estado deve ser no sentido de induzir os agentes a oportunizarem operações de microcrédito e de estruturar um sistema a elas voltado.<sup>230</sup>

Critica-se a participação do governo nas políticas diante do fato de que a alternância de governos acaba limitando a duração do programa à do mandato, à ausência de busca da auto-sustentabilidade e do uso político que se pode fazer do microcrédito, reduzindo-o a uma política de Governo e não de Estado. O único aspecto positivo seria o acesso a recursos orçamentários (DEANGELO, 2005b, p. 233).

<sup>230</sup>

Em que pese existirem opiniões contrárias: para Costanzi (2001, p. 23), a participação estatal, direta ou indireta, é decisiva no avanço do microcrédito no Brasil, citando como exemplo central a democratização do crédito promovida pelos recursos do FAT, junto ao Programa de Geração de Emprego, Trabalho e Renda - PROGER Urbano e ao Pronaf, bem como o caso do Programa CrediAmigo do Banco do Nordeste, o maior do País e que atende ¾ da demanda nacional, além das iniciativas dos governos estaduais e municipais.

**Política orientada pelos princípios da atividade econômica constantes do art. 170 da CF/88.** Tanto a atuação das IMFs quanto dos próprios tomadores de crédito deve se orientar pelos princípios da atividade econômica, que preconizam a promoção da existência digna, justiça social, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, busca do pleno emprego, redução das desigualdades regionais e sociais, tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

A propósito, estabelecendo uma ligação com o art. 170 da CF/88, pontua Deangelo (2005b, p. 227):

Para efetivar a prática de microcrédito como uma política pública transformadora, faz-se necessário estabelecer limites para a concessão. Alguns desses limites podem ser identificados por meio da interpretação da norma programática do art. 170 da CF/88, que tem a sua eficácia limitada, mas produz o efeito de vincular juízes, administradores e o legislativo a não praticar ações que sejam contrárias aos princípios declarados.

A submissão da política de microcrédito aos princípios do art. 170 da CF/88 contribuirá, certamente, para amenizar eventuais riscos dos pequenos empreendimentos fomentados pelo crédito. Deangelo (2005b, p. 227-228) refere-se ao “lado negro” do microcrédito:

[...] os altos custos sociais que os negócios financiados podem produzir devido às precárias condições em que tais negócios são montados. O microcrédito, muitas vezes, financia pequenos negócios informais que, por não possuírem verba para investir em infra-estrutura, nem sempre produzem mercadorias seguras para os consumidores, com boas condições de higiene e segurança e a própria salubridade para seus trabalhadores. A informalidade e a pobreza inviabilizam a responsabilidade civil. Por exemplo, por falta de verbas, tanto uma pequena marcenaria não poderia responsabilizar-se caso uma máquina ferisse um de seus trabalhadores, quanto uma montadora de brinquedos de pelúcias instalada em uma favela não conseguiria indenizar os pais de uma criança que engolissem uma peça do brinquedo e viesse a falecer. Pequenas lanchonetes sem a avaliação da vigilância sanitária, ou mercados de bairro que vendessem produtos estragados que causassem intoxicação alimentar gerariam prejuízos sociais e não teriam condições de compensá-los.

A submissão da atuação dos microempreendedores, na medida do possível, aos princípios da atividade econômica, contribuiria para proteger o consumidor, o meio ambiente. Ademais, como o microcrédito se insere como um dos elementos de promoção do desenvolvimento sustentável, resta incabível imaginar uma política e atuação no campo do microcrédito que menospreze tais princípios.

**Priorizar a concepção desenvolvimentista do microcrédito.** A concepção desenvolvimentista, ao contrário da minimalista, que tem o crédito como fim em si mesmo,

prega o desenvolvimento de outros serviços microfinanceiros. Neste sentido, a observação de Kraychete (2002, p. 44):

[...] não causa espanto que, a partir da definição de objetivos e metas, muitas instituições tomem o caminho da oferta do crédito como uma finalidade em si, deixando de oferecer outros serviços complementares. **O marco legal, dessa forma, vem em favor da concepção minimalista – a concessão do crédito como um fim em si mesmo –, em contraposição a uma perspectiva desenvolvimentista, com a oferta de outros serviços (que possam agregar outros valores) e integrada a outras iniciativas que resultem em impactos na linha do desenvolvimento econômico (idem).** A relação entre o ofertante e o demandante de créditos também se modificam, com o cliente ocupando o lugar antes dedicado ao beneficiário. Ao cliente são exigidas condutas agressivas de mercado e eficiência individual que terminam por deixar de fora muitos dos que integram o chamado setor informal. (grifo nosso)

Neste contexto, o principal serviço que clama por implementação é a operação de poupança pelas IMFs. A propósito, segundo o Bacen, a oferta de múltiplos serviços financeiros é essencial para fomentar o microcrédito (SOARES et al, 2007, p. 31). A autorização para o desenvolvimento da poupança no setor de microfinanças é vista por Costanzi (2001, p. 23) como providência que otimizaria a atuação das IMFs, conferindo-lhes sustentabilidade, pois a poupança constituiria *funding* adicional e elemento de contingência contra a inadimplência.

**Diálogo, interação e integração entre Estado, Sociedade Civil e Iniciativa Privada.** Estes fatores revelam-se essenciais, dado o caráter contemporâneo das políticas públicas. É preciso que o Estado ouça as propostas da sociedade civil e da iniciativa privadas consideradas importantes para o aperfeiçoamento da política de microcrédito.

Como salienta Kraychete (2002, p. 40-41):

[...] em lugar do comando estatal, as organizações bilaterais propagam a emergência de um novo espaço de integração possível e desejável entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil (Arantes, 2000<sup>231</sup>). O mercado conduz a marcha: o Estado e as organizações da sociedade civil secunda-o, corrigindo as falhas que por ventura persistam. As articulações entre o Estado e as ONGs são não só desejadas como fundamentais para educar com vistas às novas estratégias.

Inúmeras instituições cumprem o papel de reforçar, progressivamente, esse diálogo. Dentre elas, pode-se citar a Comunidade Solidária, as ONGs, as OSCIPs.

Tais instituições podem, cada qual, apontar os aspectos da atual regulamentação que dificultam o avanço do microcrédito ou os que porventura poderiam reforçá-lo.

<sup>231</sup> ARANTES, Paulo Eduardo. Esquerda e direita no espelho das ONGs. *In: ONGs: identidade e desafios atuais*. São Paulo, Cortez, 2000.

**Fomento a práticas sócio-ambientalmente sustentáveis.** O microcrédito, como defendeu Abhishek Lal (OLIVEIRA *et al*, 2007, p. 65), deve, ao mesmo tempo em que ajuda a reduzir a pobreza e a exclusão social, atuar no sentido de amenizar a vulnerabilidade à degradação ambiental, por meio de ações educativas, que incluam, dentre outras, as seguintes posturas:

1. Identificar as atividades financiadas que requerem maior atenção quanto à poluição e à utilização de recursos naturais;
2. Monitorar impactos ao incluir questões ambientais no formulário de solicitação de crédito. Conforme o grau de vulnerabilidade, realizar uma avaliação ambiental simplificada no empreendimento;
3. Capacitar clientes sobre a questão ambiental, o que pode tornar-se requisito para a concessão do crédito;
4. Estabelecer condições socioambientais para a concessão do crédito;
5. Motivar a mudança, propor novos modelos de produção e premiar as melhores práticas ambientais. Entre os incentivos possíveis estão melhores taxas de juro, extensão do prazo de pagamento e comprometimento com futuros empréstimos;
6. Desenvolver parcerias e redes de contato com organizações ambientalistas para reduzir o custo e promover treinamento e ações educacionais nas comunidades beneficiadas com o microcrédito. (OLIVEIRA *et al*, 2007, p. 65).

**Vencer a barreira do preconceito contra o crédito. Realizar propagandas para conscientizar a população quanto à finalidade do microcrédito, crédito para a produção e não para o consumo.**

**Necessidade de regulamentação da atividade de microfinanças.** Um dos pontos nodais para que a Política Pública funcione adequadamente, para que a regulação constitucional rumo ao desenvolvimento sustentável se opere, é a necessidade de uma adequada regulamentação, isto é, a submissão das operações de microcrédito, como diz Deangelo (2005a, p. 93), ao princípio da legalidade e a obediência aos preceitos jurídicos para a sua consecução.<sup>232</sup>

Ademais, o Estado deve regulamentar, como opina Kraychete (2002, p. 48), “definir as regras do jogo que deixaram de ser espontaneamente criadas pelo mercado”.

A regulamentação brasileira já deu um passo rumo ao aumento de eficiência das instituições que operam microcrédito, haja vista a não submissão da maioria das mesmas à Lei de Usura e à limitação da taxa de juros em um patamar sensato, de 4% a.m. (quatro por cento

<sup>232</sup> Necessário esclarecer que a regulação, analisada no Capítulo 4, não se confunde com regulamentação, invocando, para tanto, a doutrina de Justen Filho (2005, p. 447): “A utilização do vocábulo “regulação” não é casual; não pode ele ser substituído por “regulamentação”. Na terminologia consagrada entre nós, a expressão “regulamentação” corresponde ao desempenho de função normativa infra-ordenada, pela qual se detalham as condições de aplicação de uma norma de cunho abstrato e geral, tal como dispõe o art. 84, IV, da Constituição. O conceito de “regulação” é muito mais amplo e qualitativamente distinto. Eventualmente, a “regulação” pode se traduzir em atos de “regulamentação”.

ao mês). Atualmente, apenas as ONG's submetem-se à Lei de Usura, não podendo praticar juros superiores a 1% a.m. (um por cento ao mês).

Há um consenso, no sentido de que as microfinanças devem ser tratadas como atividade e que a regulamentação, portanto, deve se concentrar no perfil de risco dos serviços e das instituições, bem como que os princípios de regulamentação e supervisão devem ser os mesmos aplicados às IFCs e também que esta regulamentação deve ser gradual e acompanhar o desenvolvimento da atividade no país, tal como no modelo boliviano (MARTINS, 2002, p. 67-68).<sup>233 234</sup>

A regulamentação das IFCs, segundo Martins (2002, p. 61), assenta-se em dois objetivos principais: reduzir a probabilidade de quebra generalizada de bancos e proteger o cliente-consumidor”.

Tais razões somente se aplicariam às IMFs que recebessem depósitos do público, o que não ocorre no contexto brasileiro, em razão do que outras razões justificariam a regulamentação, como a proteção dos recursos públicos recebidos em decorrência de linhas de financiamento público, muitas vezes em situações privilegiadas, e a promoção de uma “curva de aprendizado”, ou seja, um processo de maturidade que, em última etapa, levaria as IMFs a até mesmo captarem depósitos (MARTINS, 2002, p. 61).

Ademais, outros aspectos são trazidos pelo Bacen como justificadores de uma regulamentação (MARTINS, 2002, p. 62), em especial diante da transparência que seria oportunizada:

- (a) Maior possibilidade de obtenção de recursos financeiros na forma de depósitos e investimento de terceiros (tendo como contrapartida negativa a possível perda do acesso a subsídios ou facilidades),
- (b) Melhor imagem das IMFs frente a instituições de outra natureza.

<sup>233</sup> Várias ONGs iniciaram atividades de microfinanças no país na segunda metade da década de 80. Em 1992 foi criado o Banco Solidário (BancoSol), primeiro banco comercial especializado no mercado de microempresas e primeira IMF regulamentada da América Latina. Em 1995 as ONGs bolivianas atendiam quase 87 mil clientes, com uma carteira de empréstimos no valor de US\$ 18,5 milhões e índice de inadimplência de 6,4%. O BancoSol, nesta etapa atendia perto de 148 mil clientes e tinha uma carteira de US\$ 46.5 milhões e índice de inadimplência de 5,8%. Em 1993, a Bolívia editou a lei que criou os Fundos Financeiros Privados (FFP), com o propósito de carrear recursos para o financiamento de micro e pequenas empresas e para empréstimos voltados à compra de bens de consumo duráveis, de forma a gradualmente inserir as pessoas excluídas no sistema financeiro (MARTINS, 2002, p. 68-69).

<sup>234</sup> Menciona-se, em oposição ao modelo boliviano, o que aconteceu com a África do Sul, no qual a regulamentação pelo Conselho Regulatório de Micro Finanças primeiramente inflou o sistema e depois lhe criou problemas, como a quebra de algumas IMFs. A causa da crise deveu-se a revogação, em 2000, da permissão para deduções das parcelas dos empréstimos em folha de pagamento: “As instituições emprestadoras viram-se assim forçadas a recorrer a “métodos convencionais” para receber seus pagamentos. Deflagrou-se um processo de desconfiança da parte de investidores e depositantes quanto às IMFs, algumas das quais de porte bastante expressivo. Instituições muito expostas a microfinanças começaram a ter problemas, culminando no caso do Banco Saambou, que se tornou a maior instituição sul-africana a sofrer intervenção do banco central” (MARTINS, 2002, p. 70).

- (c) Ampliação da gama e da qualidade dos serviços financeiros oferecidos;
- (d) Demonstração do compromisso da IMF com a prestação de serviços de forma comercialmente viável.

Em abono, Costanzi (2001, p. 23), quando diz que “**mais importante do que discutir a natureza jurídica das instituições é regulamentar o exercício do microcrédito**, independentemente da natureza jurídica da instituição que esteja operando o programa”. (grifo nosso)

Para Deangelo (2005b, p. 224-225), a regulamentação do setor poderia se dar por lei complementar, haja vista o art. 192 da CF/88 ter preconizado a adoção de leis complementares para regulamentar o sistema financeiro nacional.

**Política que, embora concentrada na União, demanda cooperação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dado o objetivo constitucional de erradicar a pobreza e a marginalização social.**

Não obstante a CF/88 delegue competências pontuais para a União – competência privativa para legislar sobre crédito (art. 22, VII, CF/88) e competência administrativa para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de [...] desenvolvimento econômico e social”, todos os entes federativos podem promover ações no sentido de combater a pobreza e a marginalização social, à vista do que estatui e faculta o art. 23, X, da CF/88, cada qual no âmbito de seus interesses, em clima de cooperação, e especialmente para que Estados, Distrito Federal e Municípios possam complementar as políticas públicas produzidas nas esferas nacional ou estaduais.

**Reforço do Poder Local e Desenvolvimento Local e Regional.** Impõe-se reforçar o poder local. Reforçar o poder local liga-se intimamente ao primado do desenvolvimento regional. Assim, algo como “pensar globalmente, agir localmente”. A política deve possibilitar a exploração e aproveitamento de potencialidades locais.

Quando se fala em reforço ao poder local no contexto do microcrédito, deve-se entender que o seu desenvolvimento deve ser dar de acordo com as potencialidades locais, ir ao encontro delas, de forma a se promover o desenvolvimento local. Em apoio à idéia de desenvolvimento local, regional, reforço do poder local, aprova-se o desenvolvimento de pólos comerciais, industriais e tecnológicos e o fomento ao trabalho cooperativado.

**Educação para o crédito.** Sabe-se que a educação tem sido focalizada como essencial no processo de desenvolvimento sustentável. Na seara ambiental, ela se apresenta elemento-

chave para uma mudança de consciência, necessária para possibilitar condições de vida às futuras gerações.

Kraychete (2002, p. 48) advoga a necessidade de que seja priorizado o papel das ONGs de educar para o crédito:

Quanto às ONGs, levadas a redefinir objetivos e reformar-se gerencialmente, são apresentadas, no primeiro momento, como o principal agente de crédito para os pobres. O papel que são convidadas a desempenhar não se restringe, no entanto, a conceder créditos. A tarefa é mais “nobre” e envolve esforço intelectual: educar para o mercado. A encomenda é que as ONGs desenvolvam o discurso do indivíduo racional e maximizador, para o qual é lícita uma visão individual de mundo.

No campo do microcrédito, este elemento não pode, igualmente, ser menosprezado. Cumpre educar para o crédito, em especial para que seja adequadamente aplicado, na produção, na geração de renda e de trabalho, e para que não ocasione endividamento do tomador, fator negativo não apenas para este, mas também para instituição, que pode ver sua auto-sustentabilidade ameaçada, como para a sociedade, que nutre expectativa por bons resultados do microcrédito. Como diz Santos (2007, p. 151), “a economia familiar [...] não deve ser colocada em risco através de endividamento induzido por programas de microcrédito incompatíveis com as necessidades financeiras da economia familiar”.

**Capacitação dos tomadores rumo à uma postura gerencial empreendedora.** É imprescindível capacitar os grupos populares a desenvolverem uma postura gerencial empreendedora, para que o microcrédito tomado dê origem a empreendimentos sustentáveis e bem sucedidos. A necessidade de tal capacitação é essencial entre as mulheres. Conforme Lages (2005, p. 4), a dificuldade de uma postura gerencial empreendedora atinge sobretudo as mulheres e explica:

Com uma cultura fortemente internalizada, que as colocou no lugar de eternas doadoras, nutridoras, quando se enfatiza seu altruísmo como sendo uma qualidade feminina, as mulheres acabam por adotar comportamentos que reproduzem esses papéis, e que redundam por construir barreiras no mundo do trabalho. Os obstáculos são abrangentes e precisam de ações diferenciadas.

Esta capacitação deve se voltar a atividades de pequena escala, baixos requisitos de capital, tecnologia e qualificação de mão-de-obra (CANUTO, 2001).

Neste contexto, essencial será o trabalho desenvolvido pelos agentes de crédito. A propósito, para que o custo de contratação destes não seja um fator que eleve a taxa de juros, propõe-se a contratação entre pessoas com nível médio, não somente porque o custo da

contratação é menor, mas também porque pessoas desse nível de formação interagem melhor com o público e diminuem o nível de inadimplência, ao priorizarem o contato direto com o cliente (NEUMANN *et al*, 2002).

**Definição adequada do público-alvo das políticas de microcrédito – pobres e, especialmente mulheres.** Uma política de microcrédito deve compreender uma correta focalização, em consonância, pois, com o caráter contemporâneo das políticas públicas. De acordo com Costanzi (2001, p. 21), a política deve se focar nos pobres ou microempreendedores de baixa renda, sem acesso ao crédito formal.

Entra-se aqui no problema da correta focalização do público-alvo da política pública. Neste particular, para que a política cumpra seu mister de amenizar ou erradicar a pobreza, impõe-se que sejam atingidos de fato os mais pobres da população brasileira, bem como as mulheres, em respeito à necessidade, internacionalmente declarada, de as empoderar.<sup>235 236</sup>

Para focalizar adequadamente o público-alvo convém seguir as premissas do Banco Mundial, alicerçadas na diferença entre pobreza absoluta e relativa, já abordada na NR 9. No caso dos indivíduos que vivem em estado de pobreza absoluta, são prescritos programas especiais que os ajudem a ultrapassar esta fronteira. Já para os pobres que conseguiram ultrapassar a linha de indigência, as recomendações recaem sobre a distribuição de ativos aliada ao funcionamento do mercado, com o que se coaduna perfeitamente a proposta do microcrédito.

Costanzi (2001, p. 23), em sintonia com o que foi dito acima, é da opinião de que para resolver os problemas daqueles que estão abaixo da linha da pobreza – o “núcleo duro da pobreza” -, para utilizar sua expressão, impõe-se também ações assistenciais em conjunto com o microcrédito, como educação, capacitação, qualificação profissional, assistência social e saúde, rumo a um incremento constante de renda.

As mulheres pobres, seguindo a orientação internacional em termos de políticas de microcrédito, bem como de empoderamento das mulheres, deve ser o público-alvo por excelência da política de microcrédito brasileira. É preciso, na linguagem do Banco da

<sup>235</sup> Com semelhante problema se deparou Yunus (YUNUS *et al*, 2006, p. 97), ao constatar o atendimento não necessariamente dos mais necessitados em políticas públicas e essencialmente homens. A respeito da importância da correta focalização, pronunciou-se Yunus (YUNUS *et al*, 2006, p. 97): “Essa vontade de definir quem é pobre e quem, entre os pobres, tem mais necessidade de ajuda não decorre de uma busca de conceituação ideal ou detalhismo, mas de uma preocupação com a eficácia. Na ausência de linhas de demarcação claras, todos os que trabalham nesse campo e tentam aliviar os piores sofrimentos transpõem sem perceber a fronteira que separa os pobres dos não-pobres”.

<sup>236</sup> Mezzera (2002, p. 6-7) demonstra, baseando-se em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – 1999, 70% dos chefes dos pequenos estabelecidos era composto por homens, mas que a concentração no nível de renda é especialmente forte entre as mulheres, onde 94% estariam nessa faixa de renda, contra 88% dos homens que se ocupam por conta própria.



Mulher, ampliar a cliente feminina do microcrédito, visto que as mulheres representam 51,2% da população brasileira, aproximadamente 89 milhões; das quais 85,4% vivem em áreas urbanas; constituem ainda 42,7% da População Economicamente Ativa – PEA; a taxa de participação da mulher no mercado de trabalho já atinge 50%, 57% destas no trabalho informal (ICAZA, 2005).

É preciso compensar o grande período de invisibilidade das mulheres, que ainda hoje as afeta, pois são as mesmas chamadas a exercer múltiplas jornadas de trabalho, respondendo em seus empregos à demanda por trabalho de igual qualidade a dos homens, mas por salários substancialmente menores (LAGES, 2005, p. 2).

Sendo as mulheres o principal público-alvo das políticas de microcrédito, deve-se trabalhar para se extirpar o preconceito que existe contra a atividade empreendedora das mesmas, ligada geralmente ao fato de as mulheres serem vistas como dependentes dos cônjuges. Tal é um preconceito que deve ser derrubado. Lages (2005, p. 4), a propósito, enfatiza:

Se o micro-crédito aplicado à produção é eficaz na redução da pobreza, viabilizando alternativas na redução da pobreza, viabilizando alternativas para sua minoração, quando se aplica às mulheres, apresenta obstáculo a mais, devido às garantias adicionais que algumas entidades financeiras exigem. De uma forma geral, as mulheres são consideradas dependentes dos cônjuges, ou de outras figuras masculinas da família e, sendo assim, os créditos lhes são negados, exigindo-se para tal garantias adicionais, como o aval de seus companheiros ou familiares do sexo masculino.

Essa proposta afina-se ao Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, consoante o qual se faz necessário promover a autonomia das mulheres, a universalidade das políticas de acesso aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, a justiça social, com a redistribuição dos recursos e riquezas, bem como reforçar a participação e o controle social por parte das mulheres (PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES, 2005, p. 8-9).

**Reconhecimento do aval solidário e outros colaterais.** A aceitação do aval solidário e de outros colaterais, como incentivos à adimplência, deve ser aprimorada, de forma a ser explicitamente acolhida pela legislação, e, ao mesmo tempo, desincentivada a exigência de garantias reais, por se entender que quando estas são exigidas, o público-alvo, isto é, os realmente pobres, não são atingidos, promovendo uma desfocalização da política pública.

Costanzi (2001, p. 21) relata que:

[...] conseguir desenvolver tecnologia de entrega do microcrédito que evite a exclusão social em função das garantias reais e, ao mesmo tempo, controle a adimplência por meio de colaterais sociais e estímulos à adimplência, assim como garantir baixos custos operacionais em um esquema de entrega quase sempre intensivo em mão-de-obra são grandes desafios para as microfinanças.

A coincidência entre ganhos de produtividade e tendência a melhorar a distribuição da renda significa que, além de seu reconhecido efeito distributivo, o microcrédito está entre os usos mais produtivos do capital, fator de produção cuja escassez caracteriza as macroeconomias dos países em desenvolvimento (Carbonetto e Chavez, 1984; Cartier e Castañeda, 1990; Casanovas, 1987 e Mezzera, 1987).

A peculiaridade das garantias do microcrédito precisa ser reconhecida como seu caráter diferencial, regulamentada e fiscalizada, para que, como diz Costanzi (2001, p. 22), o “microcrédito evite a exclusão social em função das garantias reais e, ao mesmo tempo controle a adimplência por meio de colaterais sociais e estímulo à adimplência”.

**Fiscalização adequada da atuação das instituições de microfinanças.** Com efeito, além de focalizar adequadamente o grupo-alvo de uma política de microcrédito, deve-se fiscalizar a atuação das IMFs, de forma a evitar, por exemplo, a concessão de microcrédito para tomadores que detém condições de prestar garantias reais e que, portanto, não são realmente pobres, a ponto de serem beneficiados com a concessão de microcrédito, como denunciado por Deangelo (2005a, p. 97).

Em abono, a opinião de Costanzi (2001, p. 22):

No que diz respeito aos cuidados no “desenho” do programa para alcançar ou maximizar os potenciais efeitos benéficos do ponto de vista social, um aspecto fundamental para garantir a correta focalização dos programas de microcrédito é a adequada definição do público-alvo. Causa certa estranheza que muitos programas de microcrédito no Brasil simplesmente não possuam definição de público-alvo.

**Desenvolvimento de indicadores<sup>237</sup> de Performance/Desempenho das Instituições de Microfinanças e de correlação entre promoção do microcrédito e geração de renda e trabalho.** O sucesso de uma política de microcrédito dependerá também do desenvolvimento de indicadores sociais adequados. Para Jannuzzi (2003, p. 32):

Os indicadores sociais são insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação das políticas públicas, sejam elas

<sup>237</sup>

Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2003, p. 15).

programas de qualificação da mão de obra, projetos de expansão da infra-estrutura urbana ou ações focalizadas de distribuição de alimentos ou garantia de renda mínima. Cada fase do processo de formulação e implementação da política social requer o emprego de indicadores específicos, cada qual trazendo elementos e subsídios distintos para bom encaminhamento do processo. Cada aspecto de uma política pública – recursos empregados, métodos de alocação de recursos, resultados – deve ser avaliado através de indicadores adequados. [...]

Desta forma, a disponibilidade de um sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas, na medida em que permite, em tese, diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados.

Os indicadores também cumprem o papel de possibilitar a participação e o controle social, eis que, como pontua Jannuzzi (2003, p. 35):

[...] indicadores sociais usados de forma responsável, inteligível e transparente podem estabelecer parâmetros concretos para discussão da natureza, conteúdo e prioridades das políticas governamentais, dos programas públicos e dos projetos de ação social. **Indicadores sociais são instrumentos para efetivo empoderamento da sociedade civil, de controle e direcionamento das atividades do poder público.** (grifo nosso)

A utilização dos indicadores socioeconômicos, segundo Santos (2007, p. 157) impõe-se, haja vista a existência de uma relação entre impactos socioeconômicos do microcrédito e uma atuação eficiente, ampla e estável das instituições que o operacionalizam.

Unânime é o entendimento de que as IMFs não devem buscar o lucro propriamente, mas sim a auto-sustentabilidade da operação e a geração de recursos para nosso empréstimos (NEUMANN *et al*, 2002).

Para otimizar a relação microcrédito – incremento da renda e do trabalho, propõe Santos (2007, p. 157) que a avaliação dos efeitos socioeconômicos do microcrédito deve se focar na mensuração da habilidade da instituição de microcrédito responder à demanda de sua clientela potencial, o que implica contemplar tecnologias de crédito, sistemas de incentivos e estruturas compatíveis com o segmento de mercado.

No campo da política de microcrédito, os indicadores de desempenho das instituições de microfinanças deveriam ser compostos a partir da análise dos seguintes fatores: eficiência, transparência, sustentabilidade, foco e penetração, metodologia de concessão de crédito, potencial de crescimento, rentabilidade, qualidade da carteira, público-alvo e localidade atendida, desempenho social, isto é, cumprimento da missão institucional que poderia, por sua vez, compor-se dos seguintes sub indicadores: número de clientes pobres e excluídos alcançados pelo programa; número de mulheres atendidas; nível de melhoria da vida dos

clientes e de suas famílias; ampliação da gama de oportunidades da comunidade; reforço do poder local e desenvolvimento local. Ademais, seriam indicadores, ainda, os relativos ao grau de adequação da qualidade dos serviços, à governança e à responsabilidade social.

**Melhorar a atuação dos órgãos de fiscalização.** Esta melhoria se impõe especialmente frente à atuação do Ministério da Justiça que, quando da concessão da qualificação OSCIP a instituições que pretendem operar com microcrédito, não verifica a existência de uma proposta viável de arranjos produtivos ligados à concessão do crédito, o que pode, definitivamente, contribuir para que o crédito seja tomado como um fim em si mesmo (concepção minimalista), bem como para que não atinja o público-alvo correto, esvaziando o seu escopo, qual seja, promover renda e trabalho, de forma a amenizar e até mesmo erradicar a pobreza.

**Edição de Lei Complementar para a Regulamentação das Microfinanças, de forma a condensar o tratamento legal.** Acolhendo a proposta de Deangelo (2005a, p. 97), seria oportuna a edição de uma lei complementar específica para as microfinanças.<sup>238</sup>

**Acerca dos instrumentos jurídicos de fomento, o recurso aos incentivos fiscais, aos empréstimos privilegiados, à garantia, aos pólos comerciais, industriais e tecnológicos. Os subsídios são reprovados pela imensa maioria dos doutrinadores e políticos, convindo eliminá-los, ao menos progressivamente.**

**Estabilidade econômica.** O Governo FHC, além da proposição de várias medidas específicas, criou um clima propício ao desenvolvimento do microcrédito diante da estabilidade econômica alcançada. Assim, o cenário de estabilidade econômica contribui para um desenvolvimento do mercado de microcrédito. Além de ser controlada a inflação, deve-se fomentar a prática de taxas de juros livres, ao invés de tetos máximos de juros, para que se promova a competição, se estimule a eficiência e conseqüentemente a redução dos juros.

#### 5.4 MICROCRÉDITO, DEMOCRACIA ECONÔMICA E CIDADANIA ATIVA

<sup>238</sup> A Emenda Constitucional – EC – nº. 40/2003, além de excluir a limitação de juros em 12% a.a. (doze por cento ao ano), estimula a estruturação do sistema financeiro nacional por meio de leis complementares. Assim, a redação do art. 192 da CF/88: “O Sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram”.

O microcrédito tem como escopo principal a democratização do crédito<sup>239</sup> e, por conseguinte, a democratização econômica, através da geração de renda e de trabalho. O diferencial deste instrumento, todavia, encontra-se no fato de que ele colabora também para emancipar, empoderar o indivíduo, torná-lo autônomo e, conseqüentemente, habilitá-lo ao exercício da cidadania, a partir do momento em que põe fim à exclusão social.

Kraychete (2005, p. 223-224) destaca, nesta toada, a diferença entre pobreza e exclusão social e as conseqüências delas decorrentes:

Enquanto a pobreza se refere à noção de capacidade aquisitiva de bens e serviços, **as situações de exclusão seriam caracterizadas por condições de vida precárias, em situações de sofrimento e violência, pela impossibilidade de reivindicar direitos e participação política e pela carência de serviços públicos básicos.** A exclusão implica, assim, elementos e condições tais como a discriminação, a segregação e a negação dos direitos sociais; manifesta-se pela ausência de condições mínimas, ou melhor, básicas na qualidade de direitos, que impossibilitam a cidadania plena. (grifo nosso)

Demo (1999, p. 10) é outro autor que visualiza e doutrina acerca da vinculação entre exclusão social e ausência de cidadania:

Pobreza não será carência dada, natural, mas aquela produzida, mantida, cultivada por conta do conflito subjacente em torno do acesso a vantagens sociais, sempre escassas em sociedade. **Ser pobre não é apenas não ter, mas, sobretudo ser impedido de ter, o que aponta muito mais para uma questão de ser, do que de ter.** (grifo nosso) O cerne da pobreza é o massacre da dignidade humana, visualizado mais facilmente ou mais imediatamente através de indicadores materiais. A mera carência não torna pobreza uma questão social. Essa surge, quando pobreza se apresenta como desigualdade, marginalização, repressão. O que apequena o pobre, mais que tudo, é a situação de não poder reagir, de estar nas mãos dos outros, que fazem dele o que querem. Assim, vale dizer: **pobre irrecuperável é aquele que sequer consegue saber que é pobre. (grifo do autor)** Com isso, acerta-se uma problemática crucial do combate à pobreza, que é a necessidade de participação do pobre. Sendo pobreza, na essência, fenômeno político de exclusão, pobre irremediável é quem toma a exclusão como dada, sina, mau jeito, sem aperceber-se de que “é feito pobre”. (grifo do autor) A consciência da pobreza como opressão injusta é o primeiro passo necessário para o confronto. Assim, peça insubstituível para o combate à pobreza é o pobre consciente e organizado. Certamente, necessita de “intelectual orgânico”, mas é um facilitador, não o agente central. Caracteristicamente, as políticas sociais públicas, sobretudo as assistenciais, cuidam de tratar o pobre como beneficiário, impondo-lhe um traço de dependência que evita sua sublevação. O sistema não teme um pobre com fome. Mas teme um pobre que sabe pensar. **Nesse sentido, o “intelectual orgânico” precisa comprometer-se em fazer o pobre pensar, no sentido de trabalhar sua cidadania autônoma, capaz de assumir um projeto alternativo de vida e de sociedade. (grifo nosso)**

<sup>239</sup>

Para Costanzi (2001, p. 22), “microcrédito é, acima de tudo, democratização do crédito. Microfinanças é tratar o acesso ao crédito e aos demais serviços financeiros como um dos direitos fundamentais do homem”, o que vem ao encontro do dissertado nos capítulos anteriores.

Marcílio (1998, p. 48) recorre ao clássico conceito de cidadania formulado por Marshall<sup>240</sup>, para quem cidadania:

[...] compreende direitos civis, necessários para garantir as liberdades individuais, direitos políticos, indispensáveis para permitir a participação no exercício do poder, e os direitos sociais, que cobrem a gama de direitos requeridos para assegurar que, dentro dos padrões de uma sociedade dada, cada indivíduo possa desfrutar da segurança oferecida pelo bem-estar econômico, compartilhar a herança sociocultural e viver digna e civilizadamente.

Para conceituarem cidadania ativa Kappel *et al* (p. 09) explicam no que consistiria a cidadania passiva:

Mister se faz portanto, a distinção entre **cidadania passiva, que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral de favor e da tutela, e acima de tudo, aquela que trata os direitos do cidadão como uma concessão estatal;** e a **cidadania ativa, na qual o cidadão é instituído como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos, para abrir novos espaços de participação política.** Falar de cidadania ativa no Brasil, implica em compreender os vícios, as disfunções e os entraves da representação, assim como do sistema eleitoral, que tendem a emperrar o processo de consolidação da cidadania ativa e participativa. Mas acreditamos que, assim como a declaração meramente retórica de direitos não garante sua efetiva fruição, a inclusão dos mecanismos de participação popular na Constituição por si só, não efetiva sua implementação, que se dará tão somente de forma democrática, no contexto da cidadania ativa. (grifo nosso)

Bessa (2006, p. 236) ensina que a cidadania ativa pode ser equiparada ao empoderamento, conceito já abordado nesta dissertação:

[...] para além dos direitos e garantias, na intersecção entre a consciência quanto aos direitos e a disposição individual para agir sobre a realidade, surge a idéia de **cidadania ativa** (que poderia ser equiparada ao conceito anglo-saxão de *empowerment* – ver também 4.2.1) em que o indivíduo se reconhece como sujeito de direitos que pode modificar uma realidade, como parte de uma coletividade com que se solidariza e com a qual, agindo de forma orquestrada, amplia suas possibilidades de influência. (grifo da autora)

A presente seção se relaciona a 4.3.4, que tratou do tema “Políticas Públicas e seu sentido contemporâneo de participação social”, bem como ao início do presente capítulo. A relação se dá em razão de que a cidadania ativa é decorrência da democracia participativa, ou

---

240

dialógica, como também foi chamada na ocasião. A cidadania ativa, no contexto em que se está tratando, é vista como reflexo de políticas públicas de microcrédito, como foi contextualizado a partir da experiência de Muhammad Yunus e do Banco Grameen.

A partir do momento que se afirma que as políticas de fomento ao microcrédito promovem a cidadania ativa, passa-se a experimentar reações em rede, já que esse florescimento da cidadania ativa e da participação popular ensejará sucessivas melhoras em termos de implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, para o gozo e fruição de direitos, bem como para a prestação de serviços públicos adequados e eficientes.

O microcrédito permite ao indivíduo agir sobre a realidade, pôr fim a uma realidade opressora, marcada pela exclusão social e pela pobreza, rumo a um futuro consentâneo com a dignidade humana. Abandona-se, portanto, a passividade que marca as políticas assistencialistas e paternalistas que também nem sempre são garantia de patrocínio do mínimo ético existencial.

## 6 CONCLUSÕES

O Estado Social substituiu o Estado Liberal, como forma de satisfazer as aspirações sociais e de aplacar as diferenças aprofundadas em razão da igualdade formal dominante no Estado Liberal. Para operar a satisfação das aspirações sociais, as disposições meramente programáticas foram transformadas em direitos sociais, isto é, em exigências de prestações positivas dirigidas ao Estado, no que concerne à educação, à saúde, à previdência, à garantia salarial, à assistência social, ao desenvolvimento, nascendo as políticas públicas como forma de estruturar as ações do Estado rumo à concretização desses direitos.

Em função da crise do Estado Social, associada à Globalização Econômica e ao Neoliberalismo, as políticas públicas perderam a demasiada importância que tinham na agenda governamental, pois se passou a priorizar eficácia administrativa em detrimento da busca da justiça social, a vontade do capital globalizado ao invés dos interesses nacionais. Por conseguinte, as políticas públicas deixam de ser universais para serem focalizadas, deixam de ser patrocinadas únicas e exclusivamente pelo Estado, para clamarem pela participação popular e pela atuação da iniciativa privada.

A redução das políticas públicas e a falta de atenção para com a justiça social, no contexto da Globalização e do Estado Neoliberal, ensejou o aumento da pobreza e da exclusão social.

Estas vulneram a dignidade da pessoa, tornando irrealizáveis os direitos humanos. Para contornar esse problema, verificou-se a imprescindibilidade de políticas públicas voltadas ao respeito, à promoção e à defesa dos direitos humanos, perpassando-se pelo fomento à atividade econômica.

Neste contexto, as políticas públicas de microcrédito revelaram-se promissoras na erradicação da pobreza e da exclusão social e na promoção do desenvolvimento sustentável, a partir do momento em que possibilitam o acesso à renda, geram trabalho e até mesmo emprego, promovem o empoderamento do indivíduo, conferindo-lhe participação e autonomia não apenas no trato com as questões econômicas, mas também com as de ordem civil, política, social, cultural e ambiental, amenizando os reflexos do atual contexto político e econômico.

O microcrédito, portanto, apresenta-se como instrumento indescartável no campo das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Não pode ser tido, todavia, como panacéia para a solução de todos os males sociais, de forma a se desonerar a responsabilidade



do Estado no que concerne às políticas assistencialistas. O microcrédito, desde que trabalhado a partir de uma metodologia adequada, compatível com o estímulo aos valores acima, deve ser fomentado, de modo a reduzir, gradativamente, a demanda pelo assistencialismo, reservando este aos casos de real e extrema necessidade, como nos de doenças, de incapacidade laboral.

O Poder Público brasileiro, de todas as esferas, deve envidar todos os esforços para oportunizar meios de concretização da democracia econômica, que nada mais representa do que o reflexo dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa do Brasil, assim como dos fundamentos e princípios da atividade econômica.

Neste contexto, as políticas de fomento ao microcrédito se impõem em função do caráter programático-dirigente da Constituição de 1988 que objetiva realizar o primado democrático, haja vista ele oportunizar não apenas a democracia econômica, em decorrência do acesso ao crédito e, por conseguinte, à renda, ao trabalho e até ao emprego, mas também a democracia nos campos civil, político, social e cultural.

Representa o microcrédito um dos instrumentos que com maior eficiência permite concretizar os objetivos programático-constitucionais, no que tange à erradicação da pobreza e da marginalização social, à redução das desigualdades sociais, à promoção da dignidade da pessoa, aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, à cidadania, à construção de uma sociedade justa, livre e solidária e ao desenvolvimento nacional e regional.

Ademais, esta obrigação do Poder Público revela-se cada vez mais imperiosa, diante da orquestração da ordem internacional, que legitima as políticas públicas de microcrédito como instrumento hábil a promover o desenvolvimento sustentável, tanto que as iniciativas internacionais voltadas à divulgação e ao desenvolvimento do microcrédito encontram-se relacionadas à Campanha dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, capitaneada pela ONU, bem como entronizadas nas estratégias de atuação do Banco Mundial e nas campanhas em torno da geração de renda e trabalho, promovidas pela OIT.

A pesquisa permitiu concluir que o título conferido à dissertação coaduna-se perfeitamente aos resultados obtidos, eis que a pesquisa demonstrou que políticas públicas fulcradas no apoio e no fomento ao microcrédito promovem a democracia econômica, fio condutor para a concretização do desenvolvimento sustentável, conjuntura esta incompatível com a pobreza e com a exclusão social.

Esta é a conclusão central do presente trabalho, a qual se espera seja cada vez mais assimilada pela sociedade, pela iniciativa privada e pelo poder público, para que, cada qual, no desempenho de seu papel em matéria de políticas públicas de microcrédito, possa proporcionar o constante aperfeiçoamento das mesmas, com vistas à concretização do desenvolvimento sustentável almejado por intermédio delas.

Para responder ao objetivo geral da pesquisa, voltado à compreensão das formas jurídicas, dos fatores institucionais, econômicos e sociais presentes nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento sustentável, seguem as conclusões obtidas, de acordo com a ordem em que foram desenvolvidos os capítulos.

### **1 Incompatibilidade entre Pobreza, Exclusão Social e Direitos Humanos.**

A partir do momento que a pobreza, situação que carrega consigo fome, doença, morte, mendicância, venda do corpo, escravidão, anulação frente ao ser humano mais forte, fulmina as condições mínimas necessárias para realizar o primado da dignidade do ser humano, resta indubitável que alternativas capazes de erradicá-la ou ao menos amenizá-la, devem ser consideradas no elenco dos direitos humanos, já que direitos humanos são aqueles voltados a patrocinar o mínimo ético existencial, os quais surgem diante das necessidades humanas, daí o seu caráter histórico.

### **2 Direito ao Crédito como Direito Humano.**

Concebidos os direitos humanos como instrumentais para a promoção de um mínimo ético existencial ao ser humano, impossível imaginar a integralização deste mínimo existencial sem a presença dos direitos humanos em todas as suas facetas, isto é, dos direitos civis, políticos, econômicos, culturais e ambientais, para cujo respeito, defesa e implementação colabora a filosofia do microcrédito.

A obtenção do Prêmio Nobel da Paz por Muhammad Yunus e pelo Banco Grameen, o apoio obtido do Banco Mundial, a contemplação pela ONU do microcrédito com instrumento capaz de ensejar a concretização do Objetivo do Milênio de erradicar a pobreza e a fome pela metade, até 2015, evidenciam tratar-se o microcrédito de instrumento indescartável na luta contra a fome e a pobreza, na geração de renda, trabalho e emprego e no esforço pela promoção do desenvolvimento sustentável.

A metodologia de concessão de crédito operada pelo Banco Grameen revelou-se compatível com a promoção do desenvolvimento sustentável, a partir do momento em que estabeleceu critérios e resoluções a fim de orientar o tomador no que concerne ao adequado emprego do crédito obtido, à auto-sustentabilidade da atividade empreendedora, bem como à concretização de diversos fatores capazes de implicar maior qualidade de vida no seio da

família, da comunidade, e em relação a aspectos civis, políticos, sociais, culturais e ambientais.

### **3 Microcrédito, Renda, Trabalho, Empreendedorismo, Democracia Econômica e Meritocracia.**

O microcrédito possibilita ao indivíduo empreender, proporcionando-lhe formas de trabalho autônomo, conjuntura compatível com o florescer da democracia econômica e da meritocracia.

Ligação entre o direito ao crédito e o direito de propriedade pode ser estabelecida, a partir do momento em que ambos podem ser considerados instrumentais para a subsistência individual e assim ser enquadrados como direitos-meio, isto é, como direitos que se prestam ao gozo de outro ou de outros direitos.

### **4 Políticas Públicas e a implementação dos DESCs.**

Os DESCs devem ser realizados progressivamente, jamais com retrocessos, o que implica compromisso do Estado para com o planejamento, implementação e controle de políticas públicas, as quais devem ser concretas e capazes efetivamente de promover melhorias no campo ao qual se destinam, não se podendo tolerar que a obrigação dos Estados em promover os DESCs se reduza a uma mera promessa.

### **5 A Constituição de 1988, a Ordem Econômica, o Desenvolvimento Sustentável e as Políticas Públicas de Fomento ao Microcrédito.**

O art. 3º da CF/88 é uma cláusula transformadora, pois lança as bases para a promoção de políticas públicas voltadas à consolidação de um Estado Democrático de Direito e, por conseguinte, para a promoção do desenvolvimento sustentável.

O art. 170 reflete os propósitos do art. 3º no campo econômico e se submete também aos princípios fundamentais, insertos no art. 1º, objetivando a concretização de uma democracia econômica. Assim, os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento sustentável, promover o bem de todos [...] e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e os fundamentos da cidadania, da dignidade humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa vinculam a atividade econômica.

Em relação ao trabalho, a Constituição prima pela sua existência não apenas no aspecto formal, mas também no informal, o que permite concluir que políticas públicas de fomento ao empreendedorismo encontram-se legitimadas pela Constituição de 1988.

O mecanismo central para a promoção de uma política de fomento ao microcrédito é a regulação, que se inter-relaciona às idéias de Constituição Programático-Dirigente e de

Constituição Econômica, todas voltadas ao intuito de se concretizar as mudanças econômicas e sociais tidas como necessárias no contexto brasileiro para o desenvolvimento sustentável.

Com a regulação, o Estado, através de instrumentos repressivos e promocionais, cumpre o seu papel de fomentar a atividade econômica, na tentativa de realizar a democracia econômica que conduzirá ao desenvolvimento sustentável.

E esse fomento deve seguir privilegiando a atividade econômica libertadora, capaz de conferir autonomia ao indivíduo e, reflexamente, melhorar sua qualidade de vida, oportunizando-lhe o gozo de todos os direitos, não se localizando apenas e tão somente na melhoria dos aspectos econômicos.

Tal intento coaduna-se com fundamentos vários da Ordem Econômica, dentre os quais a livre iniciativa, a valorização do trabalho humano, a função social da propriedade, de se observar o enlace com a questão do empreendedorismo, autonomia privada e direito de propriedade.

Este papel indutor do Estado opera-se em duas frentes, no fomento às instituições que concedem o microcrédito, às que possibilitam fundo e assistência técnica para a atuação daquelas, bem como aos tomadores do crédito, destinatários por excelência da política pública que também irão explorar alguma atividade econômica.

O Direito demonstra-se importante instrumento para a promoção do desenvolvimento sustentável, a partir do momento em que norteia a implementação de políticas públicas, seja em função do caráter programático-dirigente das Constituições, em especial da Constituição de 1988, seja como elemento que orienta a atuação do administrador que vai planejá-las e implementá-las. Por fim, o Direito também proporciona os instrumentos e mecanismos por meio dos quais o planejamento, a implementação e o controle das políticas públicas deve ocorrer.

Os instrumentos jurídicos de fomento da atividade econômica são vários, embora nem todos se demonstrem adequados ao microcrédito. Dentre os estudados, ressalta-se a importância dos benefícios e incentivos tributários, da assistência técnica, do empréstimo em condições favoráveis, dos privilégios especiais, das garantias, dos pólos industriais, comerciais e tecnológicos. No mais, reprova-se a adoção do instrumento subsídio, pelo fato de tender a uma ação paternalista do Estado e por pôr em risco a sustentabilidade das instituições de microfinanças.

As políticas públicas gozam de um sentido contemporâneo de participação social, eis que deixam de ser caracterizadas pela subordinação do indivíduo e das organizações da sociedade ao Estado, para o serem pela coordenação de ações privadas e estatais sob a

orientação do Estado. Isto implica abandono da atitude passiva da sociedade, já que se lhe passa a exigir coordenação com o Estado e outros atores, em clima de cooperação e solidariedade, na promoção das políticas públicas, caracterizando-se, pois, uma Democracia Participativa ou Dialógica.

Clama-se por políticas que focalizem a mulher, especialmente a mulher pobre, de modo a compensá-la dos tratamentos desiguais dos quais foi vítima e dos quais, em que pese em menor intensidade, ainda padece, bem como por se reconhecer a mulher como importante protagonista no processo de desenvolvimento, viabilizando seu acesso à terra (direito de propriedade), ao crédito, à educação e ao emprego, em condições de igualdade.

### **6 Uma Política Pública de Microcrédito**

O microcrédito não colabora apenas para a promoção da democracia econômica, mas também para a da cidadania ativa. O microcrédito propicia reações em rede, já que o florescimento da cidadania ativa e da democracia econômica ensejará sucessivas melhoras em termos de implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, o gozo e fruição de direitos humanos, a prestação de serviços públicos adequados e eficientes.

O microcrédito responde à necessidade de criação de auto-emprego em razão do desemprego estrutural que acomete a sociedade, fruto da globalização econômica, do neoliberalismo, da substituição do trabalho humano por máquinas e por modernas tecnologias. Ademais, coaduna-se com a política de inserção social das mulheres e a focalização das mesmas como protagonistas do processo de desenvolvimento sustentável.

O microcrédito é tratado com destaque no campo das microfinanças, em razão de seu escopo e metodologia peculiares. O escopo é gerar trabalho e renda e erradicar a pobreza e a exclusão social, justificando-se a idéia de um crédito produtivo e não voltado ao consumo. A metodologia é moldada à realidade do público-alvo, pobres e pequenos empreendimentos desprovidos de recursos e que visualizam na obtenção de empréstimos de pequeno porte opções de auto-emprego e de disseminação de postos de emprego. Assim, a metodologia é formatada frente a estas peculiaridades, como crédito produtivo e orientado, concedido mediante assistência de agentes de crédito, não baseado em garantias reais, mas em garantias, sobretudo, solidárias.

Para que o microcrédito seja fomentado, haja vista especialmente a conjuntura brasileira, em que a oferta é superior à demanda, urge o aperfeiçoamento da política brasileira, a qual se deve fulcrar nos seguintes aspectos:

6.1 Política de Estado, que deve ser incorporada à legislação de modo a adquirir perenidade e não se submeter, pois, ao jugo das preferências governamentais;

6.2 Microcrédito como um dos vários instrumentos de promoção do desenvolvimento sustentável, eis que não se pode abandonar as políticas assistencialistas, quando as mesmas são necessárias;

6.3 Política que conte com a participação da iniciativa privada e da sociedade civil e com constante diálogo, interação e integração entre entes governamentais e tais atores;

6.4 Política orientada pelos princípios da atividade econômica constantes do art. 170 da CF/88;

6.5 Fomento à concepção desenvolvimentista do microcrédito;

6.6 Política de educação, que trabalhe questões correlatas à finalidade do microcrédito, que conscientizem quanto à sua finalidade eminentemente produtiva, que motivem o seu emprego consciente, dentro do escopo da produção, do empreendedorismo, que se volte, também, à transposição da barreira do preconceito contra o crédito;

6.7 Necessidade de regulamentação da atividade de microfinanças, com a edição de Lei Complementar, de forma a condensar o tratamento legal.

6.8 Política que, embora concentrada na União, por força dos arts. 23, X, e 22, VII, da CF/88, demanda cooperação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dado o objetivo constitucional de erradicar a pobreza e a marginalização social.

6.9 Política que reforce o poder local e que se integre às demais políticas de desenvolvimento local e regional;

6.10 Capacitação dos tomadores rumo à uma postura gerencial empreendedora;

6.11 Definição adequada do público-alvo das políticas de microcrédito – pobres e, especialmente mulheres, para o que impende campanhas educativas voltadas a erradicar o preconceito contra a atividade empreendedora das mulheres;

6.12 Reconhecimento e regulamentação do aval solidário e outras garantias colaterais;

6.13 Fiscalização adequada da atuação das instituições de microfinanças, a fim de evitar, especialmente, o desvirtuamento da concepção desenvolvimentista do microcrédito, que se almeja fomentar;

6.14 Desenvolvimento de indicadores de Performance/Desempenho das Instituições de Microfinanças e de correlação entre promoção do microcrédito, geração de renda e de trabalho, redução da pobreza e da exclusão social;

6.15 Acerca dos instrumentos jurídicos de fomento, o recurso aos incentivos fiscais, aos empréstimos privilegiados, às garantias, aos pólos comerciais, industriais e tecnológicos.

Os subsídios são reprovados pela imensa maioria dos doutrinadores e políticos, convindo eliminá-los.

6.16 Fomento ao microcrédito no seio das cooperativas de crédito, dada a diretriz constitucional estampada no art. 174, §2º, da CF/88, segundo o qual “a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”, e a capacidade de reforçarem o poder local.

As conclusões acima respondem ao entrelaçamento manifesto entre os capítulos: a fundamentação no campo dos direitos humanos, a orquestração existente no âmbito internacional, trabalhados ao longo dos Capítulos 2 e 3, fundem-se ao caráter programático-dirigente da Constituição de 1988, analisado no Capítulo 4, para dela se extrair as premissas para o aperfeiçoamento da política pública de microcrédito, as quais são exteriorizadas no Capítulo 5.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução de Alfredo Bossi. São Paulo: Martins Fontes, 1970, 976 p.

**ACCION INTERNATIONAL**. Disponível em: <http://www.accion.org/NETCOMMUNITY/Page.aspx?pid=257&srcid=501>. Acesso em: 01 dez. 2007.

AGUIAR, Cláudia Cristina Trigo de; SALOMAO, Luciana Rossi; PEREIRA, Sônia Bruck Carneiro. Microcrédito: um instrumento de combate à pobreza e à exclusão social? In: FISCHER, Rosa Maria; NOVAES, Elidia Maria (Orgs.). **Construindo a Cidadania**. Ações e reflexões sobre empreendedorismo e gestão social. São Paulo: CEATS: FIA, 2005.

ALEMANHA. **Constituição de Weimar**, 1919. Disponível no sítio *The Constitution of the German Federation* em: <<http://web.jjay.cuny.edu/~jobrien/reference/ob13.html>>. Acesso em: 22 set. 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 81-82.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

ALVES, Léo da Silva. Miséria e a obrigação constitucional do Município de combatê-la. **Revista Jurídica Consulex**. Ano XI – n. 261, 30 de novembro de 2007, p. 24-31.

ANGÉLICO, Fabiano. **Falta política articulada de microcrédito**. Disponível em: <http://www.paginadomicrocredito.com/?q=node/16>. Acesso em: 20 out. 2007.

ARANTES, Paulo Eduardo. Esquerda e direita no espelho das ONGs. In: **ONGs: identidade e desafios atuais**. São Paulo, Cortez, 2000.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.



AVILA, Fernando Bastos de. **A doutrina social da Igreja**. Disponível em: <<http://www.presbiteros.com.br/doutrinasocial/A%20DOCTRINA%20SOCIAL%20DA%20IGREJA.htm>>. Acesso em: 03 set. 2007.

BALDWIN, Roberto; CAVE, Martin. **Understanding Regulation**. Oxford: Oxford University Press, 1999, 359 p.

BANCO DA MULHER. Disponível em: <<http://www.bancodamulher.org.br/instituicao.php>>. Acesso em: 06 dez. 2007.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Programa de Microcrédito**. Brasília, 20 de set. 2007. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/pnmpo/default.asp>>. Acesso em: 06 dez. 2007.

BARBOSA, Livia. **Igualdade e meritocracia**. A ética do desempenho nas sociedades modernas. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2 ed., 1999.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valdi; REZENDE, Valéria. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002, 65 p.

BARRAL, Welber. Direito e Desenvolvimento: um modelo de análise. *In*: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e Desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005.

BARRETO, Vicente de Paulo. **Reflexões sobre os direitos sociais**. Rio de Janeiro: [s.n] 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Dicionário de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.

BASTOS, Celso Ribeiro. Existe efetivamente uma constituição econômica? **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n.39, abr./jun. 2002.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, n. 142, abr./jun. 1999, p. 35-51.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERNARDI JUNIOR, Plínio. O custo do dinheiro. **Cruzeiro Net**, 5 de março de 2006. Disponível em: <[www.jcsol.com.br/2004/05/02/02A204.php](http://www.jcsol.com.br/2004/05/02/02A204.php)>. Acesso em: 29 jan. 2007.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. **Responsabilidade Social das Empresas**. Práticas Sociais e Regulação Jurídica. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006, 293 p.

BITTENCOURT, Carlos Magno Andrioli. A informação e os indicadores de Sustentabilidade: um estudo de caso no Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade Metropolitano de Curitiba - ORBIS MC. **Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Santa Catarina, no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção**. Santa Catarina: Florianópolis, 2006, p. 145, 151-152.

BOBBIO, Norberto; LYRA, Regina. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 232 p.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e Liberdade**, 2002. 5. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. 96 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5. ed.. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

BORBA, Paulo da Rocha Ferreira. Microcrédito: um instrumento de combate à pobreza e à exclusão social? *In*: FISCHER, Rosa Maria; NOVAES, Elidia Maria (Orgs.). **Construindo a Cidadania**. Ações e reflexões sobre empreendedorismo e gestão social. São Paulo: CEATS: FIA, 2005.

BRAINE, Theresa. **Was 2005 the year of natural disaster? Why do natural disasters seem to be increasingly frequent and increasingly deadly? Poor and vulnerable people are usually the worst hit**. 2006. Disponível no sítio da Organização Mundial da Saúde em: <http://www.who.int/bulletin/volumes/84/1/news10106/en/print.html>. Acesso em: 20 set. 2007.

BRASIL. **Lei nº. 4.595, de 31 dez. 1964**. Dispõe sobre política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias. Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4595.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Constituição Federal da República de 1988**. Promulgada em 5 out. 1988.

BRASIL, **Decreto nº. 22.626, de 7 abr. 1933**. Dispõe sobre os juros nos contratos e da outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D22626.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22626.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Lei nº. 9.790, de 23 mar. 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Decreto nº. 3.100, de 30 jun. 1999**. Regulamenta a [Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999](#), que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3100.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Portaria nº. 361, do Ministério da Justiça, de 27 jul. 1999**. Dispõe sobre o procedimento de qualificação como OSCIP junto ao Ministério da Justiça. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/main.asp?View={D1B141A5-AFC5-445B-8006-258CB52DBA61}>. Acesso em 10 dez. 2007.

BRASIL, **Medida Provisória nº. 2.172, de 23 ago. 2001.** Estabelece a nulidade das disposições contratuais que menciona e inverte, nas hipóteses que prevê, o ônus da prova nas ações intentadas para sua declaração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2172-32.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2172-32.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Lei nº. 10.194, de 14 fev. 2001.** Dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), altera dispositivos das Leis nº. 6.404, de 15 dez. 1976, 8.029, de 12 abr. 1990, e 8.934, de 18 nov. 1994 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10194.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Medida Provisória nº. 2.158-35, de 24 ago. 2001.** Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social - COFINS, para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e do Imposto sobre a Renda, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2158-35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2158-35.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Lei nº. 10.406, de 10 jan. 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Medida Provisória nº. 121, de 25 jun. 2003.** Dispõe sobre a criação de subsidiárias integrais do Banco do Brasil S.A., para atuação no segmento de microfinanças e consórcios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/121.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/121.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Medida Provisória nº. 122, de 25 jun. 2003.** Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social - PIPS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/122.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/122.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Lei nº. 10.735, de 11 set. 2003.** Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.735.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Lei nº. 10.738, de 17 set. 2003**. Dispõe sobre a criação de subsidiárias integrais do Banco do Brasil S/A para atuação no segmento de microfinanças e consórcios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.738.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Decreto s/n, de 26 nov. 2003**. Institui no âmbito da Câmara de Política Econômica, do Conselho do Governo, Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de analisar propostas, elaborar diretrizes, propor medidas e coordenar ações para desenvolvimento do microcrédito e das microfinanças. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2003/Dnn10049.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10049.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Decreto nº. 5.004, de 4 mar. 2004**. Cria o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social - PIPS, com fundamento na [Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003](#), regulamenta as condições para a implementação do Programa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5004.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Decreto nº. 5.288, de 29 nov. 2004**. Regulamenta a Medida Provisória nº. 226, de 29 nov. 2004, que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5288.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Medida Provisória nº. 226, de 29 nov. 2004**. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO – e altera dispositivos da Lei nº. 8.029, de 12 abr. 1990, que trata do apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas, da Lei nº. 9.311, de 24 out. 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF -, da Lei nº. 9.872, de 23 nov. 1999, que trata do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER, da Lei nº. 10.194, de 14 fev. 2001, que dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, e da Lei nº. 10.735, de 11 set. 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Mpv/226.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/226.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Lei nº. 11.110, de 25 abr. 2005**. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO e altera dispositivos da [Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990](#), que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; da [Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996](#), que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF; da [Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999](#), que cria o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER; da [Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001](#), que dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor; e da [Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003](#), que dispõe sobre o direcionamento de depósitos a vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de

baixa renda e a microempreendedores; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm). Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Resolução do Banco Central do Brasil nº. 2.627, de 2 de agosto de 1999**. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=099175428&C=2627&ASS=RESOLUCAO+2.627>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Circular do Banco Central do Brasil nº. 2.915, de 5 de agosto de 1999**. Estabelece procedimentos relativos à autorização e ao funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=099178474&C=2915&ASS=CIRCULAR+2.915>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Carta-Circular do Banco Central do Brasil nº. 2.898, de 29 de fevereiro de 2000**. Cria no COSIF atributo para as sociedades de crédito ao microempreendedor. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=100035841&C=2898&ASS=CARTA-CIRCULAR+2.898>>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Resolução do Banco Central do Brasil nº. 2.874, de 26 jul. 2001**. Dispõe sobre a constituições e o funcionamento de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs). Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=101142093&C=2874&ASS=RESOLUCAO+2.874>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Circular do Banco Central do Brasil nº. 3.061, de 20 set. 2001**. Dispõe sobre a prestação de informações para o sistema Central de Risco de Crédito por parte das SCMs. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=101176801&C=3061&ASS=CIRCULAR+3.061>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Circular do Banco Central nº. 3.182, de 06 mar. 2003**. Dispõe sobre os procedimentos de autorização para funcionamento, transferência de controle societário, reorganização societária e cancelamento da autorização para funcionamento de sociedade de crédito ao microempreendedor, bem como de instalação de posto de atendimento ao microempreendedor. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=103032756&C=3182&ASS=CIRCULAR+3.182>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Resolução do Banco Central do Brasil nº. 3.106, de 25 jun. 2003**. Dispõe sobre os requisitos e procedimentos para a constituição, a autorização para funcionamento e alterações estatutárias, bem como para o cancelamento da autorização para funcionamento de cooperativas de crédito. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=103087623&C=3106&ASS=RESOLUCAO+3.106>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Resolução do Banco Central do Brasil nº. 3.109, de 24 jul. 2003**. Dispõe acerca da realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=103101548&C=3109&ASS=RESOLUCAO+3.109>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Resolução do Banco Central do Brasil nº. 3.110, de 31 jul. 2003**. Altera e consolida as normas que dispõem sobre a contratação de correspondentes no País. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=103105090&C=3110&ASS=RESOLUCAO+3.110>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Resolução do Banco Central do Brasil nº. 3.156, de 17 dez. 2003**. Altera a Resolução nº. 3.110, de 31 jul. 2003, que dispõe sobre a contratação de correspondentes no País. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=103182052&C=3156&ASS=RESOLUCAO+3.156>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Resolução do Banco Central do Brasil nº. 3.212, de 01 jul. 2004**. Altera a Resolução nº. 3.109, de 2003, que dispõe sobre a realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=104104654&C=3212&ASS=RESOLUCAO+3.212>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Resolução do Banco Central do Brasil nº. 3.220, de 29 jul. 2004**. Dispõe sobre a exigibilidade de aplicações em operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, modificando disposições da Resolução 3.109, de 2003, alterada pela Resolução 3.212, de 2004. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=104125397&C=3220&ASS=RESOLUCAO+3.220>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Resolução do Banco Central do Brasil nº. 3.229, de 26 ago. 2004**. Faculta às instituições financeiras o repasse de recursos a sociedades de crédito ao microempreendedor para realização de operações de microcrédito produtivo orientado, bem como a aquisição de operações da espécie. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=104139979&C=3229&ASS=RESOLUCAO+3.229>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL, **Resolução do Banco Central do Brasil nº. 3.422, de 30 nov. 2006**. Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=106386647&C=3422&ASS=RESOLUCAO+3.422>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRESSAN, Ana Laura. As políticas públicas no atual contexto brasileiro: universalidade *versus* focalismo. **Universidade e sociedade**, Brasília, D.F., v. 14, n. 33, p. 163-170, jun. 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, 298 p.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 34. n. 133. jan./mar. 1997.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Ordem Jurídico-Econômica e Trabalho**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra: Coimbra editora, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almeida, 2003. 1522 p.

CANUTO, Otaviano. Doses de microcrédito contra a pobreza. **Valor Econômico**, São Paulo/SP, Caderno A, 02/01/01, p.11.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.



CHAUI, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. *In*: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os sentidos da democracia** – políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis/São Paulo/Brasília: Vozes-Fapesp-Nedic, 1999, p. 27-28.

**Cimeira do Microcrédito + 5.** Disponível em: [www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=131&Itemid=162&limit=1&...-28k](http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=131&Itemid=162&limit=1&...-28k). Acesso em: 14 jul. 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 737, ano 86, p. 11-22, mar. 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. Fundamento dos direitos humanos. *In*: MARCÍLIO, Maria Luiza; PUSSOLI, Lafaiete (Orgs.). **Cultura dos Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999a, 421 p.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *In*: AMARAL JR., Alberto; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.) **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo : Edusp, 1999b, p. 377-384.

CONFERÊNCIA DOS CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Carta Africana de Direitos Humanos**, África, 1981. Disponível no sítio do DHNET – Rede direitos humanos e cultura: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 14 out. 2007.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda. **Mercado de Trabalho. Conjuntura e Análise, 2001**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt\\_019pg.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_019pg.pdf). Acesso em: 20 out. 2007.

COUTINHO, Alexandre. Microcrédito contra a pobreza. **Expresso**, Caderno 2, 17 mar. 2001, p. 8-9.

CRETELLA JR., José. **Elementos de Direito Constitucional**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2001, p. 196.

CÚPULA GLOBAL DO MICROCRÉDITO COMEÇA NO CANADA. A campanha da Cúpula do Microcrédito começou em 1997 o processo para estender empréstimos nos países mais pobres do mundo. **Globo.com**, 12 nov. 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1347559-5602,00.html>. Acesso em: 05 dez. 2007.

**CrediAmigo**. Disponível em: < [www.bnb.gov.br/CrediAmigo/](http://www.bnb.gov.br/CrediAmigo/)>. Acesso em 06 dez. 2007.

DALEY-HARRIS, Sam. *State of Microcredit Summit Campaign Report 2006*. Disponível em: <<http://www.microcreditsummit.org/pubs/reports/socr/2006/SOCR06.pdf>>. Acesso em 14 jul. 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

DEANGELO, Juliana Ortolani. Regulação do microcrédito no Brasil. In: SZAZI, Eduardo (Org.). **Terceiro Setor. Temas Polêmicos 2**. São Paulo: Peirópolis, 2005a, p. 91-119.

DEANGELO, Juliana Ortolani. Microfinanças: contornos e ambigüidades da regulação brasileira. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. São Paulo, v. 30, ano 8, p. 220-241, out.-dez./2005b.

DEANGELO, Juliana Ortolani; SALOMAO FILHO, Calixto. **Regulação do Microcrédito e das Microfinanças**. 2005c. 218 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005c.

DEMO, Pedro. Pobreza Política como centro da Pobreza Humana. **Revista Symposium**. Universidade Católica de Pernambuco, ano 3. número especial, fev. 1999, p. 4-18. Disponível em: <http://www.unicap.br/symposium/soc/sympppobre.pdf>. Acesso em 10 dez. 2007.

**Dicionário de Direitos Humanos – Projeto Unicef**. Disponível em: [www.dhnet.org.br/interagir/dicionario/verdicionario.php?id=1&c=U](http://www.dhnet.org.br/interagir/dicionario/verdicionario.php?id=1&c=U). Acesso em: 15 set. 2007.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DIOGO, Walter. Compulsório divide o Governo. **Jornal do Brasil**, São Paulo, 15 de junho de 2007. Disponível em: [clipping.planejamento.gov.br/MPnaImprensa.asp?Data=11/05/2007-38k](http://clipping.planejamento.gov.br/MPnaImprensa.asp?Data=11/05/2007-38k). Acesso em: 17 nov. 2007.

Direito ao crédito deve estar na carta dos direitos humanos. **Diário de Notícias**, Lisboa/PT, 24 jan. 2006. Disponível em <[http://dn.sapo.pt/2006/01/24/economia/direito\\_credito\\_deve\\_estar\\_carta\\_dir.html](http://dn.sapo.pt/2006/01/24/economia/direito_credito_deve_estar_carta_dir.html)>. Acesso em: 20 maio 2007.

DONNELLY, Jack. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento**. IPRI – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Fundação Alexandre de Gusmão. Seminário Direitos Humanos no século XXI, 10 e 11 de setembro de 1998, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers/DireitosHumanos/Artigo07.doc>. Acesso em: 09 set. 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. **Glossário**. Universidade Aberta da Cidadania. Disponível em: [uac.oab.org.br/materiais/?cod=1148318174211017818184](http://uac.oab.org.br/materiais/?cod=1148318174211017818184) - 34k. Acesso em: 03 nov. 2007.

DWORKIN, Ronald M. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University, 1978.

ESTADOS UNIDOS. **Declaração Americana**, 1776.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. A economia e o controle do Estado. **O Estado de S. Paulo**, edição de 4 jun. 1989.

FERREIRO, Marcial. **O Pobo**. Brasília, 29 de janeiro de 2007.. Disponível em: [https://infotek.awele.net/d/f/1031/1031\\_POR.pdf?public=ENG&t=.pdf](https://infotek.awele.net/d/f/1031/1031_POR.pdf?public=ENG&t=.pdf). Acesso em: 16 jun. 2007.

FLORES, Mario César. A dívida social e seus credores. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 23 de abril de 2007, p. A2.

Folha Informativa. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Uma visão a partir da América Latina e do Caribe. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi>>. Acesso em: 17 maio 2007.

FRANÇA. **Declaração Francesa**, França, 1789.

FUHRER, Maximilianus Cláudio Américo. **Resumo de Direito Comercial (Empresarial)**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

**Fundação Grameen**, com **sítio** em: <http://www.grameenfoundation.org/?gclid=COHTk6775I4CFQHgPAodt28VPQ>. Acesso em: 28 set. 2007.

FURTADO, Celso. **A superação do subdesenvolvimento. Economia e Sociedade**. Revista do IE/Unicamp, n.º 03. Campinas, dez. 1994.

GALTUNG, Johan. **Direitos Humanos. Uma nova perspectiva**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Políticas Públicas, governabilidade e globalização. **Revista do Legislativo**. Jan-mar/99. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista25/ronaldo25.pdf>. Acesso em 10 out. 2007.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

HORTA, Raul Machado. **A Ordem Econômica na nova Constituição: problemas e contradições**. A Constituição brasileira – 1988 – Interpretações. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

ICAZA, Gabriella. **Ampliação da clientela do Microcrédito**. Estratégias para se atingir as mulheres produtoras. Banco da Mulher, ago. 2005. Disponível em: [www.bancodamulher.org.br/publica.php](http://www.bancodamulher.org.br/publica.php). Acesso em: 30 nov. 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA E SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento/coordenação**. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacionalODM.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacionalODM.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2007.

*Investopedia. A Forbes Media Company* em:  
[www.investopedia.com/terms/r/rentseeking.asp](http://www.investopedia.com/terms/r/rentseeking.asp). Acesso em 11 jan. 2008.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações. 2. ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2003.

JASPER, Fernando. Governo deve ficar fora do microcrédito, defende vencedor do Nobel da Paz. **Gazeta do Povo**, Curitiba/PR, 02 dez. 2007. Disponível em:  
<<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/imprensa/economia/conteudo.phtml?tl=1&id=718272&tit=Governo-deve-ficar-de-fora-do-microcreditodefende-vencedor-do-Nobel-da-Paz>>.  
Acesso em: 06 dez. 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, 863 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. Empresa, Ordem Econômica e Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 212, abr./jun. 1998, p. 109-133.

KAPPEL, Marcelo R; DAL, Tatiana. Cidadania e Direito na reconstrução de um Estado Democrático. Disponível em:  
[http://www.unisc.br/universidade/estrutura\\_administrativa/centros/cepejur/docs/artigo04.doc](http://www.unisc.br/universidade/estrutura_administrativa/centros/cepejur/docs/artigo04.doc).  
Acesso em: 08 dez. 2007.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. Microcrédito: política de combate à pobreza ou abertura de novos mercados para os bancos? **Cadernos do CEAS – Centro de Estudos e Ação Social**, Salvador, jul./ago 2002, nº. 200.

KRITSCH, Raquel. Rumo ao Estado Moderno: as raízes medievais de alguns dos seus elementos formadores. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, 23.nov.2004, p. 103-114.

LAFER, Celso. A ONU e os Direitos Humanos. **Estudos Avançados (9) (25)**, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n25/v9n25a14.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2007.

LAGES, Sônia Regina Corrêa. Desafios do Empreendedorismo Feminino. Uma reflexão sobre as dificuldades das mulheres pobres na condução dos projetos geradores de renda. **Estação Científica**, Faculdade Estácio de Sá de Juiz de Fora, 2005.

LEDGEWOOD, Joanna. **The Microfinance Handbook: an institutional and financial perspective**, SBP Technical Paper Series, 1998. Disponível em:

[http://wbln0018.worldbank.org/html/FinancialSectorWeb.nsf/\(attachmentweb\)/cgaptool002/\\$FILE/cgaptool002.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/html/FinancialSectorWeb.nsf/(attachmentweb)/cgaptool002/$FILE/cgaptool002.pdf). Acesso em: 05 dez. 2007.

Lei do microcrédito tem avanço lento no País. **Amazônia Jornal**. Belém, 08 jan. 2008. Disponível em: [www.orm.com.br/amazoniajornal/interna/default.asp?modulo=408&codigo=311767](http://www.orm.com.br/amazoniajornal/interna/default.asp?modulo=408&codigo=311767). Acesso em: 11 jan. 2008.

LIMA, George Marmelstein. Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 173, 26 dez. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4666>. Acesso em: 28 dez. 2005.

LIMA, Jaime Benvenuto Jr. O caráter expansivo dos direitos humanos na afirmação de sua indivisibilidade e exigibilidade. In: PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional: Desafios do Direito Constitucional Internacional**. Desafios do Direito Constitucional. São Paulo: Max Limonad, 2002, 728 p.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 25 ed., rev., atual. e ampl.. São Paulo: Malheiros, 2005, 526 p.

MACHADO, Josué. **Manual da Falta de Estilo**. 2. ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

MANICA, Fernando Borges. Panorama Histórico-Legislativo do Terceiro Setor no Brasil: do conceito de Terceiro Setor à Lei das Oscip. In: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (Coord.); VIOLIM, Tarso Cabral; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de. **Direito do Terceiro Setor: atualidades e perspectivas**. Vol. IV. Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná, 2006, p. 17-42.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A lenta construção dos direitos da criança brasileira – Século XX. **Revista da USP**, São Paulo, v. 37, p. 46-56, 1998.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Citizenship and Social Class and Other Essays**. Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

MARTINS, Paulo Haus; WINOGRAD, Andrei; SALLES, Renata de Carvalho. **Manual de Regulamentação das Microfinanças**: Programa de Desenvolvimento Institucional. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEXICO. **Constituição Mexicana**, 1917. Disponível no sítio do DHNET – Rede direitos humanos e cultura: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/mexico/const1917.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2007.

MEZZERA, Jaime. Microcrédito no Brasil: dados nacionais e reflexões que vêm de vinte anos de experiência. **Revista da ABET – Associação Brasileira de Estudos do Trabalho**, São Paulo, v. II, n. 02, 2002, p. 03-13.

MICK, Jacques. O caráter social do crédito – microcrédito, desenvolvimento alternativo e combate à pobreza: a experiência brasileiro e o caso Portosol. *In: Congresso Latino-americano do Microcrédito*. Jul. 2003, Blumenau, SC.

*MICROCREDIT SUMMIT REPORT. 1997. Position Paper from UNESCO*. Washington DC: UNESCO, 1997. Disponível em: <http://www.microcreditsummit.org>; Acesso em: 10 maio 2007.

Microcrédito Caixa. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Voce/Credito/Geracao\\_Emprego\\_Renda/cred\\_microcred/index.asp](http://www.caixa.gov.br/Voce/Credito/Geracao_Emprego_Renda/cred_microcred/index.asp). Acesso em: 06 dez. 2007.

*Microfinance and Millennium Development Goals. A reader's guide to the Millennium Project Reports and other UN documents*. UNCDF, outubro de 2005. Disponível em: <[www.yearofmicrocredit.org.br/docs/mdgdoc\\_MN.pdf](http://www.yearofmicrocredit.org.br/docs/mdgdoc_MN.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2007.

MING, Celso. O microcrédito não avança. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 28 de out. 2006.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA NORUEGA. **O Prêmio Nobel 2006 foi para Muhammad Yunus e o Grameen Bank**. Disponível em: <http://www.noruega.org.br/policy/Nobel+Peace+Prize/nobel.htm>. Acesso em: 28 set. 2007.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, nov. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15559.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002, 836 p.

MORAIS, José Luis Bolzan de. Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça: uma visão contemporânea. In: LEAL, Rogério Cesta; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de (Orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais**: o Estado e o direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MORAND, Charles-Albert. *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris: LGDJ, 1999, p. 13.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. 3. ed. Coimbra: Centelha, 1978.

MUSA, S. M. **Diminuição da pobreza em Bangladesh**. A experiência do Banco Grameen. Disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/download/Diminui%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pobreza%20em%20Bangladesh.pdf>. Acesso em: 20 set. 2007.

NEUMANN, Denise; ROCHA, Janes. Microcrédito cresce e distribui renda. **Valor Econômico**, Caderno A, 12 jun. 2002, p. 12.

NOBREGA, Mailson da. Lula, crédito e desenvolvimento. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 jul. 2007. Caderno Economia, p. B10.

NÚCLEO DE ECONOMIA LOCAL DA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO IBAM. CONSAD e Microcrédito. **Cadernos Consad 1**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003, 16 p.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. Ainda vive a Constituição Dirigente? **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**. Porto Alegre: Síntese, n. 21, jan-fev/2003.

OLIVEIRA, Gabrielle; LOEW, Renata; VILELA, Roberto. Rumo à convergência. **Revista Página 22**. São Paulo, n. 12, p. 62-65, set. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**, Nova Iorque, Estados Unidos, 1945. Disponível no sítio das Nações Unidas do Brasil: <[www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)>. Acesso em: 12 jul. 2007.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque, Estados Unidos, 1948. Disponível no sítio Nações Unidas no Brasil: [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php). Acesso em: 03 abr. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. Nova Iorque, Estados Unidos 1966a. Disponível no sítio da Comunidade Virtual do Poder Legislativo: [www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy\\_of\\_20020319150524/20030616104212/20030616113554](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030616104212/20030616113554). Acesso em: 12 jul. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque, Estados Unidos. 1966b. Disponível no sítio do Interlegis: [www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy\\_of\\_20020319150524/20030616104212/20030616110115/-80k](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030616104212/20030616110115/-80k). Acesso em: 12 jul. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento no Campo Social**. Nova Iorque, Estados Unidos, 1969.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Proclamação de Teerã**, 1968. O texto da Proclamação encontra-se disponível no sítio da Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP: [http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Confere\\_cupula/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Confere_cupula/texto/texto_2.html). Acesso em: 09 set. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Ambiente Humano**, Nova Iorque, Estados Unidos, 1972. Disponível no sítio da Universidade Federal do Pará: <http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/DeclaraAmbienteHumano.pdf>. Acesso em: 21 set. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal para a eliminação definitiva da fome e da subnutrição**, Nova Iorque, Estados Unidos, 1974.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, Nova Iorque, Estados Unidos, 1986. Disponível no sítio do DHNET – Rede direitos humanos e cultura: [www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm). Acesso em: 22 set. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (*World Commission on Environment and Development*). **Relatório da 1ª Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtlandt – Nosso Futuro Comum**, Nova Iorque, Estados Unidos, 1987. Disponível em: [www.babels.org/lexicons/IMG/xls/Sustainability6](http://www.babels.org/lexicons/IMG/xls/Sustainability6). Acesso em: 20 jan. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1990a**. Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://www.undp.org/spanish>. Acesso em: 12 jul. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre a cooperação econômica internacional**, Nova Iorque, Estados Unidos, 1990b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1991**. Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://www.undp.org/spanish>. Acesso em: 12 jul. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1992**. Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://www.undp.org/spanish/>. Acesso em: 12 jul. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração mundial sobre a nutrição**. Nova Iorque, Estados Unidos, 1992a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre Mudança do Clima**, Rio de Janeiro, Brasil, 1992b. Disponível no sítio do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/>. Acesso em: 23 set. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre Biodiversidade**, Rio de Janeiro, Brasil, 1992c. Disponível no sítio do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/>. Acesso em: 23 set. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre Florestas**, Rio de Janeiro, Brasil, 1992d. Disponível no sítio do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/>. Acesso em: 23 set. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio**, Rio de Janeiro, Brasil, 1992e. Disponível no sítio do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/>. Acesso em: 23 set. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**, Rio de Janeiro, Brasil, 1992f. Disponível no sítio do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/>. Acesso em: 23 set. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Viena, 1993a. Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores brasileiro (MRE): <http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm>. Acesso em: 10 abr. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1993b**. Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://www.undp.org/spanish/>. Acesso em: 12 jul. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento**, Nova Iorque, Estados Unidos, 1994b. Disponível no sítio da Comissão Nacional da População e Desenvolvimento: [www.cnpd.gov.br/institucional/conferencia.htm](http://www.cnpd.gov.br/institucional/conferencia.htm). Acesso em: 23 set. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1994a**. Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://www.undp.org/spanish/>. Acesso em: 12 jul. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Programa de Ação de Copenhague**, Nova Iorque, Estados Unidos, 1995a. Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores: <http://www2.mre.gov.br/dts/dts.htm>. Acesso em: 23 set. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plataforma de Ação de Beijing**, Beijing, China, 1995b. Disponível no sítio da Biblioteca Virtual da Universidade de São Paulo: [www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Mulher/texto/texto\\_12.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Mulher/texto/texto_12.html). Acesso em: 23 set, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1996a**. Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://www.undp.org/spanish/>. Acesso em: 12 jul. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A Agenda Habitat**, 1996b. Disponível no sítio da UNITED Nations Human Settlement Programme: <http://www.unhabitat.org/list.asp?typeid=25&catid=1>. Acesso em: 23 set. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1997**. Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://www.undp.org/spanish/>. Acesso em: 12 jul. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1998**. Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://www.undp.org/spanish/>. Acesso em: 12 jul. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2004**. Disponível no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://www.undp.org/spanish/>. Acesso em: 12 jul. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi>>. Acesso em: 17 maio 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Cimeira do Milênio. Nova Iorque, 6-8 de setembro de 2000. Resolução A/RES/55/2, de 8 de setembro de 2000. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/odm/odm\\_vermelho.php#](http://www.pnud.org.br/odm/odm_vermelho.php#)>. Acesso em: 27 jun. 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (Conferência Internacional do Trabalho). Recomendação 193/Genebra/2002. Disponível em: <http://www.ilo.org/images/empent/static/coop/pdf/Portuguese-Brazilian%20version.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Vital Signs* 2003. *The Worldwatch Institute*. Disponível em: < <http://www.worldwatch.org/node/1056>>. Acesso em: 10 jun. 2007.

PAULINO, Giselle. O Nobel da Paz Muhammad Yunus acredita na habilidade de cada um para combater a pobreza. **Instituto Ethos**, Informativo nº. 405, 04 a 12 dez. 2007. Disponível em: <http://www.ethos.org.br/DesktopDefault.aspx?TabID=3345&Lang=pt-B&Alias=Ethos&itemNotID=8526>. Acesso em: 05 dez. 2007.

PEDRO, Celso. **Minidicionário Luft**. 16ª ed. São Paulo: Ática, 1999.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.; STEIN, Rosa Helena. Assistência social no contexto das políticas públicas. *In: Pacto pela paz: uma construção possível*. São Paulo: Petrópolis, 2003.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direitos Humanos e Desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas**. *In: AMARAL JR., Alberto. O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 1999.

PINTO, Carla. *Empowerment: uma prática de serviço social*. Política Social/Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Lisboa/Portugal, 1998.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2006a.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006b.

PNMPO podem ser obtida no sítio do Ministério do Trabalho e Emprego, através do seguinte link: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/>. Acesso em: 01 dez. 2007.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES. **Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres**. Brasília, 2005. Disponível em: [http://200.130.7.5/spmu/portal\\_pr/destaques\\_plano\\_nacional\\_pr.htm](http://200.130.7.5/spmu/portal_pr/destaques_plano_nacional_pr.htm). Acesso em: 20 nov. 2007.

**Programa de Microcrédito – PMC**. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/pnmpo/seminario\\_2007\\_apresentacoes.asp](http://www.mte.gov.br/pnmpo/seminario_2007_apresentacoes.asp). Acesso em: 02 dez. 2007.

**Programa de Microcrédito**. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/pnmpo/seminario\\_BNDES\\_PNMPO\\_MTE.pps](http://www.mte.gov.br/pnmpo/seminario_BNDES_PNMPO_MTE.pps). Acesso em: 01 dez. 2007.

PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO - PNMPO. Disponível no sítio do Ministério do Trabalho e Emprego em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/>. Acesso em: 01 dez. 2007.

RAMOS, Flávio. É possível esquecer o *Welfare State* e as Políticas Regulatórias? In: BOEIRA, Sérgio Luís (org.). **Democracia e Políticas Públicas**: diversidade temática dos estudos contemporâneos. Itajaí: Univali, 2005.

REALE, Miguel. Constituição e Economia. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24.1.89, p. 03.

REALE, Miguel. **O Estado democrático de direito e o conflito de ideologias**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1998, 119 p.

REZEK, José Francisco. **Direito dos Tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

RIBEIRO, Adauto R. A importância do Microcrédito: a experiência do Grameen. **ANÁLISE – Revista da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e de Administração de Empresas Padre Anchieta**, ano III, n. 5, mar. 2002, Jundiaí-SP: Sociedade Padre Anchieta de Ensino.

RIVAS, Julio César. Cúpula do Microcrédito termina com otimismo e apoio de famosos. **Associação Nacional das Cooperativas de Crédito – ANCC**. Disponível em: <http://www.ancc.com.br/modules/news/article.php?storyid=185>. Acesso em 05 dez. 2007.

RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos de Crédito Bancário**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, 366 p.

ROSSI, Clovis. Dissenso de Washington. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26/08/2001, Brasil, p. A-12.

ROTH, André-Noël. O Direito em crise: fim do Estado Moderno? In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e a globalização econômica: implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1996.

REPÚBLICA SOVIÉTICA DA RUSSIA. **Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, da República Soviética da Russa**, 1918. Disponível no sítio da Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP (Universidade de São Paulo): [http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc\\_Histo/texto/Direitos\\_Povo\\_trabalha\\_explora\\_d.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_Povo_trabalha_explora_d.html). Acesso em: 10 abr. 2007.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. Brasília: Edição Sebrae, 2002, 200 p.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento numa economia mundial liberalizada e globalizante: um desafio impossível?** 11 (30): 213-42, 1997.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania**. IPRI – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Fundação Alexandre de Gusmão. Seminário Direitos Humanos no século XXI, 10 e 11 de setembro de 1998, Rio de Janeiro. Disponível em: [www2.mre.gov.br/ipri/sdireitoshumanos.html](http://www2.mre.gov.br/ipri/sdireitoshumanos.html). Acesso em: 09 set. 2007.

SACHS, Ignacy. O zero que falta. Como tornar o microcrédito mais acessível para os microprodutores? **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 17 mar. 2001, Caderno B, p. 2.

SALOMÃO, Calixto. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. 13. ed. São Paulo: Best Seller, 2004.

SANTOS, Carlos A. Análise de Impactos Socioeconômicos do microcrédito: dificuldades metodológicas e analíticas. *In*: ZOUAIN, Deborah Moraes; BARONE, Francisco Marcelo. *Small business* através do panóptico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 147 - 160, jan./fev. 2007a.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. 163 p.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 61, p. 90-125, jan.2007b.

SCHARDONG, Ademar. Cooperativa de Crédito. **Instrumento de Organização Econômica da Sociedade**. 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Rigel, 2003, 128 p.

SEAPES – Secretaria da Agricultura. **Microcrédito beneficia 2.000 pequenos empreendedores**. Disponível em: [www.rondonia.ro.gov.br/noticias.asp?id=1793&tipo=Mais%20Noticias](http://www.rondonia.ro.gov.br/noticias.asp?id=1793&tipo=Mais%20Noticias). Acesso em: 16 nov. 2007.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, 409 p.

SILVA, De Plácido &. **Vocabulário Jurídico**. 12 ed. Vol. IV. Rio de Janeiro: Forense, 1997, 513 p.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. ed., rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2007a.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007b.

SILVEIRA, Caio Márcio. Programa de Apoio aos Pequenos Empreendedores – o Sistema CEAPE. [2002?]. Disponível em: [http://www.iets.inf.br/biblioteca/Programa\\_de\\_apoio\\_ao\\_sistema\\_ceape.pdf](http://www.iets.inf.br/biblioteca/Programa_de_apoio_ao_sistema_ceape.pdf). Acesso em: 06 dez. 2007.

SOARES, Marden Marques; SOBRINHO, Abelardo Duarte de Melo. **Microfinanças**. O papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito. Brasília: BCB, 2007, 170 p.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, 528 p.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. rev. aum. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. **A cidadania multidimensional na era dos direitos**. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). Teoria dos Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais**. Revista Brasileira de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, 1989.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais**. Revista Brasileira de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, 1989.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente: um paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Vol. III. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. V. I., 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.



**Unidade de Acesso a Serviços Financeiros – UASF.** Disponível em: <http://www.uasf.sebrae.com.br/stuff/uasfareas/uasfmicrocredito/docparcmicro>>. Acesso em: 06 dez. 2007.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia.** São Paulo: Saraiva, 1998, 240 p.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável – o desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VEIGA, José Eli da. Seminário “Georgescu +10”. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/pdf/1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2007.

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **O Banqueiro dos Pobres.** São Paulo: Ática, 2006, 343 p.

ZOUAIN, Deborah Moraes; BARONE, Francisco Marcelo. Excetos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social. In: ZOUAIN, Deborah Moraes; BARONE, Francisco Marcelo (Coord.). Small business através do panóptico. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro 41 (2): 369-80, mar./abr. 2007.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. **Direito e Economia – análise econômica do Direito e das Organizações.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)