

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E DE PESQUISA  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MICROCRÉDITO COMO FERRAMENTA DE GERAÇÃO DE RENDA E  
EMPREGO: UMA ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Por

**JORGE HENRIQUE MUNIZ DA CONCEIÇÃO**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas –  
EBAPE-FGV/RJ, requisito parcial para obtenção do grau de Mestre  
Professora Orientadora Deborah Moraes Zouain, Doutora

Junho de 2005

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E DE PESQUISA  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

TÍTULO

**MICROCRÉDITO COMO FERRAMENTA DE GERAÇÃO DE RENDA E  
EMPREGO: UMA ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR  
**JORGE HENRIQUE MUNIZ DA CONCEIÇÃO**

E APROVADA EM \_\_/\_\_/2005.

---

DEBORAH M. ZOUAIN  
Doutora em Engenharia de Produção

---

VICENTE RICCIO  
Doutor em Sociologia

---

JOAQUIM RUBENS FONTES FILHO  
Doutor em Administração

## **Agradecimentos**

Reservo momento especial para olhar sobre os ombros e perceber todos aqueles que contribuíram para que eu obtivesse sucesso nesta empreitada que aqui se encerra.

Em primeiro lugar, devo agradecer a meus pais, que desde muito cedo me apontaram o caminho a ser trilhado e, por toda vida, me acompanharam, zelando e incentivando, mas sem jamais cercear minha liberdade para decidir.

Gostaria de registrar a enorme importância para condução e conclusão deste trabalho dos Professores Deborah Moraes Zouain - orientadora e Francisco Marcelo Garritano Barone – co-orientador, os quais, além de toda a contribuição técnica, me brindaram com doses de compreensão, paciência, apoio e confiança desde as primeiras discussões sobre o projeto desta dissertação.

Agradeço também a todos os membros da banca examinadora pelos valiosos comentários e pela maneira construtiva e gentil com que conduziram os trabalhos.

Registro, com imensa alegria, a contribuição de Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth, economista do TCE-RJ, professora, doutoranda do IE-UFRJ, que, apesar de suas inúmeras atividades, sempre esteve disponível para discutir, debater e refletir sobre minhas inquietações acadêmicas: fiel incentivadora, parceira em artigos, deixou de ser apenas uma colega de trabalho e tornou-se um exemplo a ser seguido.

Por fim, agradeço a André de Castro Pereira Nunes, Luciana Marins, Luiza Andrade de Camaret, Marco Aurélio Duarte de Carvalho e Silvana Werneck de Souza, todos jovens, brilhantes e aplicados, que muito contribuíram para a formação e o amadurecimento de muitas das idéias que hoje estão expressas neste trabalho, os quais, em dois anos, deixaram de ser colegas de turma e tornaram-se meus amigos.

## **Resumo**

O objetivo deste trabalho é estudar políticas públicas de microcrédito como instrumentos de geração de renda e emprego. Este estudo é contextualizado segundo análises da realidade macroeconômica nacional atual, do desenho institucional do Estado brasileiro, do mercado de trabalho nacional e das perspectivas de desenvolvimento local, com vistas a mostrar que o microcrédito público municipal é um caminho viável e natural. Foram escolhidas duas experiências práticas para análise: o Banco do Povo de Juiz de Fora e o São Paulo Confia.

Palavras-chaves: microcrédito, política pública, Banco do Povo de Juiz de Fora, São Paulo Confia.

## **Abstract**

The goal of this work is to study microcredit public policy as a mechanism of improving wage and decreasing unemployment rates. This study is contextualized by analysis of up-to-date macroeconomic national situation, Brazilian intergovernmental constitutional relationship, Brazilian job market and local development perspectives, trying to show that public microcredit driven by local government is a natural and useful way. Two cases have been chosen for analysis: Banco do Povo de Juiz de Fora and São Paulo Confia.

Key words: microcredit, public policy, Banco do Povo de Juiz de Fora, São Paulo Confia.

## SUMÁRIO

1.	O PROBLEMA	
	1.1 Introdução .....	6
	1.2 Objetivos .....	8
	1.3 Hipóteses .....	9
	1.4 Relevância do estudo .....	9
	1.5 Delimitação do estudo .....	11
2.	METODOLOGIA	
	2.1 Tipo de pesquisa .....	13
	2.2 Universo e amostra .....	14
	2.3 Coleta de dados .....	14
	2.4 Tratamento dos dados.....	15
	2.5 Limitações do método .....	15
3.	REFERENCIAL TEÓRICO	
	3.1 Contextualização .....	16
	3.1.1 Contexto macroeconômico.....	16
	3.1.2 Desenho constitucional brasileiro.....	22
	3.1.3 Mercado de trabalho e informalidade.....	28
	3.1.4 Desenvolvimento local e crédito.....	37
	3.2 Microcrédito.....	40
	3.2.1 O que é microcrédito.....	40
	3.2.2 Pequeno histórico.....	41
	3.2.3 Importância do microcrédito.....	45
	3.2.4 Por que política pública municipal de microcrédito?.....	47
4.	EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS SELECIONADAS: DESCRIÇÃO E ANÁLISE	
	4.1 São Paulo Confia.....	52
	4.2 Banco do Povo de Juiz de Fora.....	63
5	CONCLUSÃO.....	69
6.	BIBLIOGRAFIA .....	72

## 1. O PROBLEMA

Mudanças ocorridas em decorrência, principalmente, da abertura da economia na década de 90, trouxeram como conseqüência a diminuição de empregos no setor formal, com redução de postos de trabalho e precarização do mercado de trabalho. O conseqüente crescimento das atividades componentes do denominado setor informal se, por um lado, garantiu a sobrevivência de inúmeros cidadãos, por outro, condenou-os, na maioria das vezes, à exclusão dos sistemas de previdência e seguridade social, bancário, financeiro e de crédito comercial.

Tendo por base esta realidade, esta pesquisa destinou-se à investigação da efetividade das atividades de microcrédito, enquanto política pública municipal, como instrumento de geração de renda e emprego, impulsionando o desenvolvimento local e a inclusão social.

Este capítulo divide-se em cinco partes, que versarão, nesta ordem, sobre a introdução, os objetivos, as hipóteses, a relevância e a delimitação deste estudo.

### 1.1 Introdução

Desde o início da década, estudos sobre as relações e a estrutura do mercado de trabalho no país (Ramos, 2002; Néri, 2002b) vêm mostrando que parte significativa da população economicamente ativa está envolvida em atividades produtivas vinculadas ao

chamado setor informal. Neste estudo, considerar-se-á como integrante do setor informal toda atividade econômica exercida, por organização ou autônomo, sem atendimento aos requisitos legais estabelecidos pelo Estado ou sem a separação entre capital e trabalho (Cardoso Jr e Fernandes, 2002).

Este segmento possui dinâmica, capilaridade e fôlego próprios mas, por outro lado, limitadores e restrições que lhe são inerentes, dentre as quais a dificuldade de financiamento, que decorre diretamente do efeito excludente que a informalidade opera sobre os cidadãos que nela se encontram.

À luz dessa realidade nasce a necessidade de que sejam delineadas políticas públicas especificamente destinadas a este segmento da economia brasileira, objetivando dar-lhe condições de expansão dirigida à formalidade, permitindo a esses cidadãos o acesso a sistemas de previdência e seguridade social, bancário, financeiro e de crédito comercial.

Exatamente nesta linha de atuação, surge a importância do microcrédito. Tendo em vista as peculiaridades do setor informal, esta é a modalidade de crédito adequada às necessidades de seus agentes econômicos: de pouca monta, simples, rápido, com flexibilização das garantias exigidas como contrapartida à concessão do crédito.

A oferta de crédito de pequena monta pode suprir ou amenizar a dificuldade de financiamento deste segmento econômico, dinamizando-o, fornecendo-lhe ferramentas para o crescimento rumo à formalidade e à inclusão definitiva de seus agentes econômicos.

Partindo de um estudo de caso, englobando duas experiências públicas municipais – São Paulo Confia (São Paulo – SP) e Banco do Povo (Juiz de Fora-MG)- o presente estudo tem por objetivo responder à seguinte pergunta: há efetividade do microcrédito público municipal como instrumento de geração de renda e emprego?

## 1.2 Objetivos

O objetivo final desta dissertação é revelar se políticas públicas municipais de microcrédito podem conduzir à geração de renda e emprego e, de forma mediata, impulsionar o desenvolvimento local e a inclusão social. Para alcançar o fim colimado, cumpri algumas etapas, consubstanciadas nos seguintes objetivos intermediários:

- junto às duas organizações selecionadas para a pesquisa, compilar dados relativos aos empréstimos fornecidos nos anos de 2001/2003: número e montante das operações, número de tomadores beneficiados e o seu perfil;
- junto às Prefeituras criadoras e mantenedoras das instituições de microcrédito objeto desta pesquisa, apurar quais outras atividades e/ou serviços complementares ao crédito foram disponibilizados/oferecidos aos microempreendedores;

## 1.3 Hipóteses

Dada a formulação do problema, surgem duas hipóteses, que devem ser testadas no



decorrer do estudo:

- Hipótese 1: há demanda por microcrédito entre microempreendedores formais e informais;
- Hipótese 2: parcela significativa dos microempreendedores formais e informais está excluída do sistema financeiro nacional.

#### 1.4 Relevância do estudo

Estudos recentes (Ramos, 2002; Néri, 2002b) têm demonstrado que a economia informal vem sendo a responsável pela sobrevivência de parcela significativa da população economicamente ativa. A proliferação das atividades no segmento chamado economia informal, embora tenha garantido a sobrevivência de milhares de famílias, tem produzido alguns efeitos nocivos, que precisam ser objeto de atitudes governamentais específicas para sua correção:

- esses cidadãos, embora sobrevivam de seu trabalho legítimo e honesto, não estão inseridos nas redes formais de proteção social, não contribuem para o custeio dos sistemas de previdência e seguridade social,
- tem produzido cidadãos excluídos que, tendo em vista o não reconhecimento de suas atividades, não possuem acesso ao sistema financeiro nacional.

Aí incluem-se, sobretudo, milhões de brasileiros que trabalham sem carteira assinada ou que têm ocupações eventuais ou, ainda, que exercem atividades não regulamentadas ou legalizadas, que só existem de fato mas não de direito.

São fatos contra os quais não há que se lutar, posto que representam movimentos de ajustamento social, que têm garantido sustento e manutenção de famílias inteiras ao longo de períodos críticos da história econômica recente. Ademais, mostram de forma clara o contingente que o mercado de trabalho não tem conseguido absorver, os postos de trabalho que não tem conseguido gerar.

Uma vez que a economia informal vem absorvendo parte da população economicamente ativa, deve ser destinatária de políticas públicas que tenham por objetivo dar-lhe suporte. Há que se projetar mecanismos que possam dinamizar este segmento, trazendo crescimento orientado, objetivando a inclusão social dos cidadãos e a inserção de sua atividade na formalidade.

É fato que há no Brasil, entre outras dificuldades, restrições de crédito, quer pela ausência de oferta pelos agentes financeiros quer pelo alto custo daquela que se encontra à disposição. Diante dessa realidade, os segmentos menores, menos estruturados, encaram esta dificuldade como um obstáculo quase intransponível. Neste contexto, assume grande importância o microcrédito, como uma resposta, uma opção de financiamento àqueles que são rejeitados pelo sistema financeiro tradicional, mormente quando estimativas apontam que 70% da população brasileira está excluída do sistema financeiro ([www.bndes.gov.br/programas/socias/microcredito](http://www.bndes.gov.br/programas/socias/microcredito) - acesso em 18.07.03). Ademais, políticas de crédito bem concebidas e que tenham tamanho poder de penetração e alcance podem converter-se em mecanismos de geração de renda, emprego e desenvolvimento local.

Diante e conscientes desta realidade fática, alguns governos municipais vêm

promovendo projetos públicos de microcrédito incentivando as atividades locais formais e informais e obtendo, segundo atestam alguns trabalhos acadêmicos (Fontes *et al*, 2003; Pochmann, 2002; Pochmann, 2003), resultados positivos no que respeita à manutenção e criação de empregos nos microempreendimentos beneficiados, tornando-se, pois, importante ferramenta para o desenvolvimento local.

É nesse contexto que se insere esta dissertação. Buscou-se estudar as principais características e os benefícios alcançados por atividades públicas municipais de microcrédito. Esta é a contribuição que se espera poder devolver à sociedade com este estudo acadêmico.

### 1.5 Delimitação do estudo

O presente trabalho pretende apresentar um estudo de caso de duas experiências públicas de microcrédito no país, sua relação com os microempreendimentos formais e informais e seu potencial como instrumento de política pública de fomento e inclusão econômica e social.

Para realização do que se pretende fez-se um primeiro corte – temporal – estabelecendo-se como período de estudo o triênio 2001/2003. Não apenas a viabilidade de pesquisa levou à fixação deste marco inicial mas também o tempo de vida das experiências selecionadas para este estudo.

Um segundo corte foi espacial, e através deste foram selecionadas experiências

municipais levadas a efeito em uma mesma região geográfica do país, buscando-se, com isso, ter maior confiabilidade sobre as conclusões obtidas, e eliminar eventuais vieses advindos da escolha de diferentes regiões, já que peculiaridades verificadas em índices como escolaridade média, empregabilidade, desemprego, crescimento da atividade econômica poderiam contaminar os resultados da pesquisa.

## 2. METODOLOGIA

Neste capítulo busca-se definir o tipo de pesquisa realizada e apresentar como se procedeu para estabelecer o universo, as formas de coletas dos dados e procedimentos adotados para seu tratamento. Na seqüência, serão consideradas as limitações inerentes ao estudo.

### 2.1 Tipo de pesquisa

Há vários tipos possíveis de pesquisa e a escolha, que representa uma decisão pessoal do pesquisador, deve levar em conta o objeto e o método, este último entendido como a lógica de pensamento que guiará o pesquisador na condução de todas as fases de seu trabalho.

Como ocorre em diversas atividades, também no tocante aos tipos de pesquisa encontram-se na literatura várias taxonomias. Adotei aquela descrita por Vergara (1997).

Segundo o referencial adotado, a pesquisa realizada pode ser classificada, quanto aos fins, como explicativa, pois visa a expor o potencial da oferta de microcrédito público municipal como instrumento de geração de renda e emprego, impulsionando o desenvolvimento local e a inclusão social.

Considerando os meios utilizados, a pesquisa é também bibliográfica, pois envolveu consulta a textos acadêmicos, estudos estatísticos setoriais, informações disponíveis na *internet* e outras diversas publicações, objetivando aprofundar o conhecimento da matéria, o estado da arte relativamente ao tema e o aprofundamento do conhecimento a respeito das organizações e suas atividades, buscando responder a pergunta que consubstancia o problema da pesquisa e testar a hipótese explicitada anteriormente.

Ainda quanto aos meios, o trabalho apresentado classifica-se como um estudo de caso posto que o caminho escolhido para responder ao problema formulado consistiu no conhecimento profundo e detalhado das duas organizações selecionadas.

## 2.2 Universo

Como já dito, são duas as organizações selecionadas para o estudo de caso, sendo que as operações por elas realizadas no último triênio configurou o universo de estudo.

## 2.3 Coleta dos dados

Inicialmente, a coleta de dados compreendeu o acesso a fontes primárias ou secundárias, mormente os bancos de dados, estatísticas e trabalhos acadêmicos desenvolvidos por Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE – FGV/RJ), Instituto Brasileiro de Economia (IBRE – FGV/RJ), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), Ministério do

Trabalho e Emprego (MTE), Banco Central do Brasil (BC), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Nesta fase também foram obtidas informações através dos *sites* das instituições que acabei de enumerar e, também, [www.portaldomicrocredito.com.br](http://www.portaldomicrocredito.com.br) e [www.sebraerj.com.br](http://www.sebraerj.com.br), entre outros.

Em fase posterior, foram obtidas informações públicas, quantitativas e qualitativas, elaboradas e/ou disponibilizadas pelas próprias instituições, sobretudo via internet em seus sites ([www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br) e [www.bancodopovo.org.br](http://www.bancodopovo.org.br)).

#### 2.4 Tratamento dos dados:

Os dados foram analisados diretamente à luz do referencial teórico selecionado, buscando verificar se as hipóteses suscitadas em verdade concretizam-se e, ao fim, responder à pergunta formulada no problema de pesquisa definido.

#### 2.5 Limitações do método

A principal limitação do estudo é a pouca disseminação das operações de microcrédito, o que restringirá a base de dados, acarretando a possibilidade de comprometimento da generalização das conclusões obtidas. Um segundo fator consiste na escassez de dados compilados e arquivados por parte das instituições pesquisadas.

É importante destacar que, mesmo que não seja possível confirmar as hipóteses delineadas, ainda assim esse será um resultado importante para o desenvolvimento do tema em estudo, pois trará uma demonstração das condições de acesso ao crédito por parte dos microempreendedores, desmistificando, neste caso, o dogma da exclusão.



### 3. REFERENCIAL TEÓRICO

Os estudos realizados para a elaboração desta pesquisa são apresentados, de forma consolidada, no presente capítulo. Para melhor conhecimento do campo de pesquisa, recorreu-se a trabalhos que apresentavam tanto abordagens teóricas quanto resultados de pesquisas empíricas sobre o tema. O referencial teórico construído será apresentado segundo tópicos, onde serão explicitados: o contexto macroeconômico, o desenho institucional do Estado brasileiro, o mercado de trabalho e o setor informal, a relação entre crédito e desenvolvimento local, a conceituação do microcrédito.

#### 3.1 Contextualização

Para a correta percepção do problema tratado nesta pesquisa é fundamental a compreensão do quadro institucional e econômico do país, bem como da evolução recente do mercado de trabalho, do setor informal e do potencial transformador das políticas de desenvolvimento local.

As crises econômicas mundiais dos últimos trinta anos geraram um cenário de restrição fiscal, onde os entes da federação brasileira depararam-se com um grande estoque de dívida, baixa capacidade de investimentos e alto custeio.

A Constituição de 1988 elevou o município à qualidade de ente federado sem, contudo, criar um modelo capaz de cessar a dependência do sistema de transferências intergovernamentais.

A reunião dos fatores descritos nos dois parágrafos anteriores levou ao acirramento da disputa por receitas tributárias, gerador do aumento da carga fiscal.

Disto resultou pressão sobre o mercado, que se ajustou buscando ganhos de produtividade os quais foram alcançados por meio do rearranjo das relações e do mercado de trabalho: esta nova cara mostrou o crescimento da informalidade.

Sob esta conformação, ganham relevo as ações locais, de baixo custo, que explorem as potencialidades específicas próprias de cada pequeno território: o microcrédito é uma delas.

### 3.1.1 Contexto macroeconômico

Ao longo dos anos 70 e 80 o mundo vivenciou o declínio do Estado provedor, modelo que fez dos Estados nacionais os principais agentes econômicos, não apenas planejadores mas também implementadores, realizadores efetivos do progresso e do desenvolvimento.

Como ocorrido em muitos outros momentos da história mundial, a reação deu-se em um movimento pendular, isto é, buscaram-se as respostas, as soluções para a crise em um

referencial oposto, o que, no caso concreto, implicou no ressurgimento da orientação voltada para o mercado, ou seja, recuperação dos ideais liberais.

Esta guinada no pensamento mundial alastrou-se sobre várias ciências sociais aplicadas, entre as quais a administração e a economia. Nesta, tem a maior expressão naquilo que veio a consolidar-se no *pool* de políticas macroeconômicas que se tornou conhecido como Consenso de Washington, que tinha como pilares austeridade fiscal, privatização e liberalização dos mercados. No dizer de Gore (2000):

(...) on the shift in thinking which occurred in the 1980s with the introduction and widespread adoption of an approach to the practice of developing countries known as the “Washington Consensus”. In broad terms, this approach recommends that governments should reform their policies and, in particular: (a) pursue macroeconomic stability by controlling inflation and reducing fiscal deficits; (b) open their economies to the rest of the world through trade and capital account liberalization; and (c) liberalize domestic product and factor markets through privatization and deregulation.

Conquanto pareça óbvio imaginar que o gasto deva estar intrinsecamente ligado à arrecadação, durante muito tempo essa obviedade pareceu invisível aos olhos dos responsáveis pelas finanças de grande parte das nações.

Sobretudo na América Latina, este viés expansionista do gasto público foi marcante ao longo das décadas que sucederam a Segunda Guerra Mundial. Movidos pela busca tardia da industrialização, capitaneados, em grande parte das vezes, por governos ditatoriais, estes Estados empreenderam grandes esforços, que chegaram, em alguns casos, a resultar em crescimento, o qual, contudo, mostrou-se frágil, não sustentável, sensível aos “choques do petróleo” que abalaram o mundo na década de 70.

Na esteira do colapso do Estado empreendedor, os países da América Latina, de forma geral, haviam acumulado grandes déficits orçamentários, fato este que os levava a uma insustentável situação retroalimentada, isto é, consubstanciava um ciclo vicioso no qual não haviam alcançado o desenvolvimento, haviam contraído enorme dívida, gastavam significativa parte de suas receitas em custeio e, pior, não possuíam capacidade de novos investimentos, o que os impedia de romper o ciclo e caminhar rumo ao progresso.

Diante da realidade descrita nos parágrafos anteriores passa a ser compreensível a ênfase dada à austeridade fiscal na concepção do ideário macroeconômico dos anos oitenta.

Umbilicalmente ligada ao controle dos gastos está a privatização: se era necessário reduzir gastos, a primeira medida seria cortar o que fosse possível. Daí, emergiu o entendimento de que deveria o Estado reduzir sua participação na economia, isto é, deveria, para gastar menos, estar menos presente, o que lhe reduziria o custeio, obviamente, de forma imediata e, mediatamente, a necessidade de recursos para investimentos.

Mas como reduzir o tamanho do Estado? Majoritariamente, entendeu-se que tal se daria pela sua retirada de setores que pudessem ser tocados por particulares. Assim, procedeu-se à transferência para atores privados de empreendimentos anteriormente comandados pelo governo. Esta transferência ocorreu mediante o que se chamou privatização, ou seja, a venda de ativos propriamente dita – sobretudo indústrias e bancos estatais – ou a concessão de licenças de exploração e prestação de serviços públicos. Relevante destacar como resultado desse processo a quebra de monopólios estatais.

No encadeamento lógico que levou à construção dos pilares que sustentam o Consenso de Washington, a liberalização dos mercados é fruto da busca incessante de eficiência e dos investimentos necessários.

Está na essência dessa formulação a crença de que a livre competição, com a queda das múltiplas barreiras e mecanismos que criam condições artificiais de acessibilidade a mercados, resultaria no aumento da eficiência dos agentes econômicos com ganho para todo o sistema. Há implícita uma concepção quase darwinista, que adota a seleção natural e a evolução como mecanismo de levar à prosperidade os melhores atores em cada segmento, resultando, a partir da somatória de todos os ganhos individuais, um ganho real para a sociedade em sua totalidade.

O capital, em sua essência, seguiria sempre, naturalmente, em direção às possibilidades de levar a cabo as atividades mais eficientes, de maior rentabilidade. Isto aconteceria nas relações comerciais tanto quanto nos sistemas financeiros.

A abertura do comércio levaria ao desenvolvimento das melhores e mais capazes empresas, ao redor de todo o mundo, independentemente de origem, levando a disseminação de suas vantagens competitivas por todo o mundo, de forma imediata por seu próprio crescimento e pelos benefícios dele a seus empregados e governos locais; mediadamente, os benefícios estender-se-iam pelo acesso a mercadorias produzidas a preços e qualidade superiores, a consumidores de qualquer parte.

No que tange aos sistemas financeiros, também pregava-se a abertura, a desregulamentação dos mercados, deixando o capital flutuar, fluir livremente, ainda segundo a inspiração de que este buscava sempre a aplicabilidade de maior eficiência.

Adicionalmente, justificava-se a liberalização dos mercados financeiros com as novas necessidades de aporte de capitais para aquisição e investimentos decorrentes do processo de privatização em substituição à atuação dos Estados nacionais.

Segundo Stiglitz (2002):

A privatização, a liberalização e a macroestabilidade supostamente criam um clima que atrai investimentos, incluindo os provenientes do exterior. Tais investimentos geram crescimento. As empresas estrangeiras trazem consigo especialização técnica e acesso a mercados estrangeiros, gerando novas possibilidades de emprego. As corporações estrangeiras também têm acesso a fontes de financiamento, algo importante nos países em desenvolvimento, cujas instituições financeiras em geral são fracas.

Enfim, o tripé criado como sustentáculo do Consenso de Washington guardava coerência e unidade entre suas partes constitutivas, o que foi fator importante para lhe conferir plausibilidade.

Alie-se a esta conformação peculiar, o desenvolvimento sem precedentes da tecnologia da informação, o que deu asas, proporções jamais conhecidas ao fenômeno da globalização. Este, é possível dizer, já tivera lugar na história da humanidade, porém nunca dotado de ferramentas tão potentes, que lhe permitissem estar e influir em tantos pontos, locais, ambientes a qualquer tempo, no tempo e momentos exatamente necessários.

Em meio a todos esses fatores, o Consenso de Washington foi eleito como via de salvação para os países latino-americanos. Assim, Fisher (1997):

A sound macroeconomic policy framework is one that promotes growth by keeping inflation low, the budget deficit small, and the current account sustainable.

Putnam (2000) realizou longa pesquisa, levada a cabo ao longo de mais de vinte anos, durante os quais estudou a Itália, buscando identificar razões explicativas para as flagrantes diferenças entre o crescimento e o desenvolvimento econômico das regiões norte e sul da Itália. A partir de seus estudos concluiu que as relações sociais, ou melhor, a forma como estas eram travadas, o desenho que assumiam, entre cidadãos do norte diferiam daquelas entre os cidadãos do sul e são fator determinante para explicar as diferenças entre as regiões.

Esses contextos sociais contrastantes influenciaram visivelmente o funcionamento das novas instituições. (...) tomando por base indicadores objetivos de eficácia e indicadores subjetivos de satisfação popular, constatou-se que o desempenho de certos governos era nitidamente superior ao de outros.(...)

Eis uma lição tirada de nossa pesquisa: o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. Quando o solo regional é fértil, as regiões sustentam-se das tradições regionais, mas quando o solo é ruim, as novas instituições definham.

As conclusões de Putnam (2000) retratadas nos parágrafos anteriores introduzem e sinalizam a relevância da questão abordada na seção seguinte: aspectos da concepção e funcionamento do Estado brasileiro.

### 3.1.2 Desenho constitucional brasileiro

Contextualizado o ambiente macroeconômico, é indispensável descrever e compreender o arranjo institucional brasileiro, a conformação que assume o Estado brasileiro advinda de sua matriz constitucional, condicionante primordial à implementação de projetos públicos ou privados e explicação para grande parte das escolhas que delineiam o caminho traçado na busca do desenvolvimento nacional.

A reação natural a mais de 20 anos de concentração do poder político esteve fortemente presente na elaboração da atual Constituição da República. Dela resultou um desenho federativo sob uma configuração que amplia a proximidade da relação entre comunidade financiadora e agente governamental gestor das finanças públicas, em especial no segmento alocativo. Como condição para tal, sobrevieram o aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a desconcentração dos recursos tributários disponíveis e a transferência de encargos da União para aquelas unidades.

Embora muitos considerem este resultado uma anomalia, uma desfiguração na concepção do modelo federativo, concretamente, os municípios foram os maiores beneficiados, os maiores atingidos pela mudança no desenho constitucional: foram elevados à categoria de ente federado, passando a ser formadores da Federação e não apenas uma divisão administrativa dos estados. Os municípios são hoje a célula *mater* do país.

A ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios resultou de diversas alterações na tributação até então vigente: atribuiu-se competência a cada um dos



estados para fixar autonomamente as alíquotas do seu principal imposto, o ICMS; eliminou-se a faculdade, atribuída pela Constituição anterior à União, de conceder isenções de impostos estaduais e municipais.

Houve, como esperado, uma mudança na distribuição das receitas entre os três níveis de governo. Inicialmente, a receita própria da União foi reduzida enquanto esta cresceu nos estados e municípios, mais nos últimos, sobretudo nos primeiros anos após 1988: foi nos municípios que ocorreram os maiores ganhos.

Os benefícios e as razões capazes de promover tal direcionamento são facilmente detectáveis: é o gestor mais próximo aquele que melhor conhece as reais necessidades da população, donde tenderia este a ser o mais eficiente meio de condução da execução orçamentária.

Entretanto, a prática mostra que este caminho enfrenta dificuldades várias. Em primeiro lugar, os governos locais não estão habilitados a engendrar e levar a cabo isoladamente suas próprias políticas fiscal e tributária: há deficiências e carências técnicas sobretudo no que tange a recursos humanos; acrescentando-se ainda a baixa capacidade arrecadatória limitada pela pequena capacidade contributiva de cidadãos e empresas sob sua jurisdição. Outro aspecto limitante à expansão deste caminho repousa na necessidade de coesão do sistema tributário, ou melhor, da reunião dos diversos sistemas, face à necessidade de atração de investimentos diretos estrangeiros, mormente a partir da explosão do processo de globalização em fins do século passado.

O cenário desenhado acima implica sobrevivência de um sistema tributário em tensão permanente, sobre o qual agem forças de sentidos opostos, que representam os interesses da União, estados e municípios, e suas diferentes missões, concepções e estratégias, no qual, em virtude das necessidades de condução da política macroeconômica, a União vem lutando e promovendo ajustamentos, o que, algumas vezes, resulta em perdas de autonomia dos demais membros da Federação.

Segundo Silva (2002):

Esses procedimentos estão orientados ao aprimoramento da capacidade de coordenação fiscal-tributária do governo central. O objetivo principal reside na perspectiva de compatibilizar a autonomia dos entes federativos com a necessidade de coordenação central da política econômica. Em outras palavras, podemos afirmar que o objetivo do ajustamento do federalismo fiscal-tributário está vinculado à redução das externalidades geradas pela gestão fiscal dos governos subnacionais sobre as temáticas agendadas pelo conjunto da comunidade nacional.

(...)

A compatibilidade entre *(i)* a gestão do gasto pelos governos subnacionais e *(ii)* o controle das ações orientadas à estabilização e as políticas distributivas pelo governo central, tem produzido e afirmado um desenho federativo onde os governos estaduais e locais, em especial esses últimos, passam a dispor de uma margem cada vez menor de autonomia para a gestão das políticas de tributação e alocação dos recursos financeiros públicos.

Alguns mecanismos de restrição à autonomia fiscal dos governos subnacionais podem ser exemplificados por intermédio das inovações institucionais associadas *(i)* à redução das possibilidades de endividamento de curto e longo prazo, *(ii)* vinculação obrigatória de aplicação em saúde, *(iii)* à imposição de transferências orientadas ao financiamento da educação básica e *(iv)* à edição da LRF.

A compor este quadro de fatos e instituições, há a situação fiscal cronicamente desequilibrada enfrentada por todos os entes federados. Os estados e municípios, ainda que favorecidos pelo aumento da receita tributária, continuaram, principalmente os primeiros, com dificuldades financeiras, diante do estoque de suas dívidas passadas e do aumento de suas despesas correntes, principalmente gastos com pessoal.

Por sua vez, o governo federal, para enfrentar o seu desequilíbrio fiscal e as novas perdas de receitas líquidas, promoveu a criação de novos tributos e elevação das alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios.

Por Silva (2002):

O crescimento da arrecadação bruta do setor público como proporção do PIB foi uma constante ao longo da década de 90. As regras tributárias foram alteradas e passaram a apresentar uma racionalidade sistêmica orientada à recomposição das disponibilidades do governo central. A principal variável explicativa dessa recomposição foi a ascensão da base de arrecadação das contribuições sociais, tributos não sujeitos à repartição com as esferas subnacionais.

De fato, para fazer frente a suas próprias carências de recursos, a União vem envidando esforços, técnicos e políticos, na criação ou na majoração de alíquotas de tributos de sua competência exclusiva mas para os quais não haja previsão de repartição, isto é, de destinação de percentual de sua arrecadação, sob a forma de transferências, para estados ou municípios. Tal prática tem sido muito criticada porque se vale de tributos que oneram a produção e estimulam a informalidade posto que incidentes, em sua maioria, sobre folha de salários, lucro líquido de empresas e suas movimentações financeiras.

Novamente Silva (2002):

O aspecto negativo dessa expansão de disponibilidades tributárias obtidas pelo governo por intermédio do aumento da arrecadação pública reside na perda de qualidade do sistema tributário, causada principalmente pelo efeito cumulativo gerado pelas contribuições sociais, que acabam por penalizar a eficiência produtiva do país e comprometer, parcialmente, o grau de competitividade da produção brasileira no mercado mundial.

Do quadro geral anteriormente descrito, surge como subproduto a guerra fiscal, definida como “crescente a disputa interjurisdicional pela atração de investimentos privados, sobretudo de grandes empresas multinacionais (Viol, 2000)”, mas também se delinea como a disputa intergovernamental pela possibilidade de tributar.

O método mais conhecido pelo qual se efetua a guerra fiscal é a redução/isenção de impostos oferecidos por estados (ICMS) e municípios (ISS), sendo que o acirramento das disputas tem levado os entes em disputa a oferecer vantagens adicionais, que vão de doação de imóveis à integralização de capital social sob a forma de participação acionária, artifícios que implicam custos, dispêndios diretos e imediatos por sua parte.

Flagrantemente, a grande disputa interestadual e intermunicipal está centrada na atração de investimentos produtivos e move-se, principalmente, pela busca da geração de empregos, já que os governos não possuem mais a anterior capacidade financeira para levar a efeito, autonomamente, projetos de geração de emprego e renda em quantidades significativas, que possam fazer decrescer os índices de desemprego enfrentados.

Vista como um todo, a Federação sempre perde com o processo competitivo interno, pois os valores de bem-estar social da situação sem competição são, em condições

normais, maiores que aqueles da situação competitiva. Explica-se: quando um estado (ou município) B atrai o investimento do estado (ou município) A, ele está reduzindo o nível global de arrecadação e, portanto, de bens públicos e de bem-estar social. A nação como um todo perde pelo fato da arrecadação global diminuir, mesmo que alguns estados possam ter ganhos isolados.

Contudo, não é essa a única faceta da guerra fiscal: ela também ocorre verticalmente, isto é, entre a União e os demais membros da Federação, consistindo na busca da maximização, sobretudo por parte da União, de suas receitas tributárias próprias não partilháveis. Tendo em vista que há, concretamente, uma única massa total tributável, ou seja, que a soma das diferentes tributações perfaz a carga tributária nacional, a maximização que beneficia um é limitador à expansão de outros. A compreensão deste ângulo do problema torna-se mais fácil quando lembrado que a União é doadora de recursos para toda a Federação.

Portanto, a competição tributária vertical brasileira não é apenas decorrência do fato de que parte da arrecadação federal não pode ser repassada aos governos subnacionais, criando um incentivo para que esses tributos não partilháveis sejam priorizados em detrimento dos demais mas, também, decorre do fato de que enorme contingente dos entes subnacionais não é financeiramente auto-sustentável até hoje, carecendo cronicamente de amparo do governo central para o desempenho de suas mínimas funções.

Entretanto, tal não é apenas um processo que aumenta as receitas disponíveis da União, sem outras conseqüências. Em verdade, esse processo competitivo tem gerado impactos

no desenho e na eficiência do sistema tributário nacional. Em especial, destaca-se a inegável opção por arrecadar contribuições sociais, que no caso brasileiro, são, em sua maioria, tributos distorcivos, muitas vezes incidentes em cascata, que oneram a produção do país.

Esse é, sem dúvida, um alto custo que a competição tributária vertical impõe sobre a eficiência e competitividade nacionais. Ainda como custo resultante dessa prática, deve-se ter em mente que ao produzir aumento da carga tributária nacional, produz impactos sobre os governos subnacionais, já que impõe redução na receita disponível potencial de Estados e Municípios, afetando suas finanças públicas, sem, contudo, poder garantir-se que a União irá prover as populações prejudicadas com a oferta de serviços públicos compensatórios à mesma razão que lhes poderia ser provida pelos demais entes federados.

### 3.1.3 Mercado de trabalho e informalidade

O mundo inteiro sofreu radicais transformações nos últimos 30 anos em decorrência, principalmente, das evoluções tecnológicas e da globalização. Inúmeros autores (Tenório, 2002) outorgam lugar de destaque à revolução da microinformática na geração das condições que levaram a novas formas de organização empresarial, inovações administrativas que têm substituído a rigidez da divisão e especialização do trabalho das plantas fordistas-tayloristas, dando lugar a estruturas mais flexíveis, polivalentes e horizontalizadas. Mais tarde, a globalização veio a tornar-se o agente catalisador nessa cadeia de alterações da “química empresarial”.

No Brasil não foi diferente. Os efeitos das mesmas transformações que se abateram sobre todo o mundo foram sentidos também aqui, adicionando-se no caso brasileiro a superveniência de um longo período de grandes taxas de inflação geradora de uma enorme crise fiscal e de retrocesso nos investimentos.

As empresas foram levadas à busca incessante por mais produtividade, o que proporcionou adaptações de seu quadro funcional e resultou, de forma agregada, numa tendência de terceirização e precarização das relações de trabalho, com substituição dos vínculos estáveis e duradouros por outras modalidades, mormente a prestação de serviços, ou seja, o trabalhador autônomo.

Voltando os olhos ao mercado de trabalho brasileiro, vê-se que a década de 90 foi marcada por grandes mudanças no seu funcionamento, acarretadas pelas significativas transformações ocorridas no cenário econômico nacional. A combinação de diferentes políticas e contextos macroeconômicos gerou rupturas no padrão histórico de comportamento.

Essa ruptura foi sentida sob a forma de aumento dos níveis e formas de desemprego e alteração na composição da ocupação, que passou a se concentrar em atividades originárias do setor terciário da economia e a expressar de maneira mais evidente uma grande diversidade de formas atípicas de contratação da força de trabalho (Ramos, 2002). É, portanto, essa multiplicidade de formas de contratação do trabalho bem como o aumento do peso relativo dessas categorias ocupacionais (trabalhadores por conta própria, sem carteira assinada e não-remunerados) no total da ocupação que caracterizam o fenômeno recente da informalização das relações de trabalho no Brasil.

Seguindo a conceituação de Cardoso Jr e Fernandes (2002) o conceito de setor informal é aqui trabalhado segundo uma dupla perspectiva. A primeira considera informais as atividades assalariadas desempenhadas fora do arcabouço institucional legalmente estabelecido pelo Estado, o que inclui no núcleo pouco estruturado do mercado de trabalho os empregados sem carteira assinada e os trabalhadores não-remunerados. A segunda perspectiva considera informais as atividades não-assalariadas desenvolvidas por autônomos, em que não há uma separação nítida entre a propriedade do empreendimento e a execução de suas atividades-fim (separação capital/trabalho), o que faz a categoria dos trabalhadores por conta própria também pertencer ao núcleo pouco estruturado do mercado de trabalho.

Cabe destacar que o mercado informal, esta multifacetada reunião de atividades laborais em constante movimento de adaptação, vêm registrando um aumento de pessoas com mais qualificação, mostrando que o distanciamento do oásis do emprego estável e duradouro não é condicionado apenas por falta de qualificação: há também uma componente estrutural do mercado moldando este fenômeno.

Em pesquisa efetuada com base nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE relativos ao período de 1991 a 2001, Ramos (2002) concluiu que uma das características do início da década de 90, em função das alterações no cenário econômico já descritas, foi o crescimento das relações informais de trabalho (o trabalho assalariado sem carteira e o trabalho por conta própria), que descreveu trajetória ascendente, partindo de 40% em 1991 para estabilizar-se em torno de 50% durante todo o ano de 2001.



Analicamente, Ramos (2002) expôs ainda que, embora o setor de serviços tenha sido, ao longo do período analisado, marcado pela predominância dos vínculos informais (num patamar ligeiramente inferior a 60%), não houve alteração na sua composição, isto é, dentro deste segmento o grau de informalidade, embora alto, permaneceu estável. Entretanto, a indústria de transformação experimentou elevações ao longo do período, passando do patamar de 16% em 1991 para o de 30% de 1999 em diante.

Outro importante aspecto de análise sobre a evolução da composição da oferta de empregos diz respeito ao desempenho por porte de estabelecimento. Sob este enfoque, Constanzi (2004) empreendeu pesquisa, tomando por base as informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e apurou que o emprego formal cresceu em ritmo muito mais acelerado nos estabelecimentos de pequeno porte *vis-à-vis* aos de grande porte. Detectou haver uma correlação negativa entre porte de estabelecimento e crescimento do emprego formal no período de 1985 a 2002, ou seja, quanto maior (menor) o porte do estabelecimento, menor (maior) foi o incremento dos postos de trabalho formais no referido período, destacando que o estoque de emprego nos estabelecimentos com até 4 empregados cresceu 135,5% (5,2% a.a.) no período de 1985 a 2002, taxa que vai caindo até atingir 15,7% (0,9% a.a.) para os estabelecimentos com mil ou mais empregados.

Conclusões adicionais do estudo de Constanzi mostram que:

a) no período de 1985 a 2002, para cada incremento de 1% do PIB real, houve aumento de 0,87% do emprego formal.

b) a PEA cresceu em ritmo superior ao do emprego formal entre 1985 e 2002. Havia 1 emprego formal para cada 2,7 trabalhadores em 1985 e, em 2002, havia 1 para cada 3 trabalhadores.

c) no tocante à composição do emprego formal por tipo de contrato de trabalho, o incremento dos postos de trabalho no período em questão foi puxado principalmente por contratos temporários (9,07% a.a.), avulsos (2,84% a.a.) e por estatutários (6,41% a.a.), com os celetistas (1,36% a.a.) apresentando incremento inferior à média do emprego formal como um todo (2,0% a.a.). Dos 8,2 milhões de empregos formais gerados de 1985 a 2002, cerca de 4,1 milhões foram estatutários. Em 1985, os estatutários respondiam por 1 em cada 10 empregos formais e, em 2002, passaram a responder por 2 em cada 10 postos de trabalho formais.

d) Quanto ao aspecto setorial a agropecuária representa apenas 4% do estoque de emprego formal no Brasil e gerou apenas 800 mil postos de trabalho formais no período de 1985 a 2002. Esse fato mostra que a agropecuária, pelo menos diretamente, tem limitações para a geração de emprego formal em massa.

e) O setor industrial apresentou fraco desempenho tanto em termos de dinamismo econômico quanto de geração de emprego. Além disso, foi o setor que apresentou a pior relação variação do emprego/variação do PIB real, tendo em vista que para cada aumento do produto real de 1% ocorreu um incremento correspondente do emprego formal de apenas 0,1%.

O conjunto de estudos sobre mercado de trabalho retratados nesta seção demonstra que a participação do setor informal tem a mesma dimensão que o setor formal na ocupação da população economicamente ativa (PEA). Entretanto, há sinais que indicam gargalos para o crescimento do setor formal: a pequena possibilidade de oferta de empregos pelo

agronegócio, a despeito de sua trajetória de sucesso; o crescimento da PEA superior ao das vagas celetistas ofertadas; a forte participação da Administração Pública na absorção desta mão-de-obra, através de contratos estatutários, que tem um limite claro na pressão pela contenção do gasto público e na austeridade fiscal.

Portanto, ganha corpo aqui a necessidade de uma reflexão específica acerca do setor informal. Como já dito, a informalidade vem sendo a válvula de escape para a pressão que se opera sobre o sistema: descobrindo capilaridades desconhecidas, os cidadãos vão garantindo ocupação e renda, das mais diversas e variadas formas, face à falta de emprego em postos formais. Dessarte, não há que se negar o viés socialmente estabilizador porém limitante deste setor, o que fica patente nas palavras de Néri (2002b): .

(...) nenhum segmento contribui mais para a pobreza brasileira do que o setor informal. Cerca de 51,3% dos pobres brasileiros estão em famílias chefiadas por indivíduos ocupados no segmento informal. Note-se que os chefes desempregados contribuem apenas para 5,4% da pobreza brasileira.

(Gráfico 1) evidencia um padrão de correlação claramente negativa entre a taxa de informalidade e a renda domiciliar per capita. Quer dizer, mesorregiões de menor renda se apresentam mais informais. (Gráfico 2) evidencia uma correlação claramente negativa entre a taxa de informalidade e a taxa de desemprego. De maneira geral, o conjunto de resultados analisados sugere que a informalidade seria um “mal de pobre”, enquanto o desemprego seria um “mal de luxo”.

Da transcrição acima extraem-se duas claras conclusões: i) pobre não pode perder tempo procurando emprego e por isso cai na informalidade; ii) a informalidade realimenta a pobreza, isto é, traz latente limites naturais que, na maior parte das vezes, impedem que o cidadão ocupado no setor informal venha a auferir renda suficiente que

o catapulte, que lhe permita ascender. A conjunção dessas duas características constrói um ciclo perverso e retroalimentado e que não produz desenvolvimento.

Uma explicação para a limitação natural mencionada no parágrafo anterior é a seguinte: há um alto custo inicial para o estabelecimento de um negócio, que decorre da chamada legalidade integral, isto é, a gama de normas e requisitos regulamentares para funcionamento de uma firma ou para o exercício de uma atividade autônoma não pode, via de regra, ser atendida parceladamente, “uma puxa a outra”, gerando uma barreira ao *start up* de uma iniciativa empreendedora, mormente quando esta decorre de uma necessidade e não de uma oportunidade de negócio. Assim, o cidadão que precisa se estabelecer para gerar renda em virtude da inexistência de vaga no mercado de trabalho, em grande parte das vezes, sente-se empurrado para a informalidade. Uma vez iniciada sua atividade, o cidadão percebe que a informalidade lhe garante uma vantagem competitiva em face de seus concorrentes formais, em virtude, principalmente, do baixo custo fixo.

É neste momento que, provado o fruto proibido, ainda que apenas por necessidade premente, o empreendedor é expulso do paraíso do crescimento de sua atividade. Em outras palavras, a vantagem competitiva adquirida, em um segundo momento, transforma-se em custo de oportunidade, na maioria das vezes alto demais para ser superado, isto é, passar à formalidade implicará abrir mão da vantagem que pode lhe estar garantindo a sobrevivência naquele mercado, uma vez que, via de regra, maiores empresas tendem a apresentar maiores índices de produtividade, conquistados ao custo de investimentos estratégicos maciços.

Dessarte, o cidadão torna-se refém da informalidade que, inicialmente era apenas uma ferramenta de *start up*. O mais trágico é que, enquanto informal, o empreendedor mantém-se afastado do acesso a fatores de produção que poderiam ser determinantes ao seu sucesso, ao seu crescimento, mormente crédito e inovações tecnológicas.

Corroborando o raciocínio desenvolvido no parágrafo anterior destacamos argumentos deduzidos na *Agenda Perdida*, por LISBOA *et al*(2002)

(...) De fato, como indica um relatório da McKinsey (2002), o setor formal é duas vezes mais produtivo que o informal. A baixa produtividade da economia informal é explicada tanto pelo seu não-acesso ao mercado de crédito quanto pela baixa escala de sua produção. A baixa escala decorre, em parte, da própria informalidade, uma vez que firmas maiores têm maiores probabilidades de serem fiscalizadas por terem se tornado mais visíveis para as autoridades tributárias. Além disso, a própria ineficiência causada pela informalidade impede que as firmas menores cresçam e ganhem escala, realimentando o processo de ineficiência-informalidade.

Como visto, a informalidade costuma levar a um aprisionamento em um ciclo vicioso e auto limitante. Conseqüência dessa camisa de força, a baixa produtividade leva à contratação de mão-de-obra mais barata, portanto, menos qualificada, da mesma forma que impede que a própria empresa invista no treinamento e formação de seus empregados. Também quando se foca o autônomo, a não separação entre capital e trabalho o afasta da qualificação. Portanto, forma-se um quadro que afasta o investimento em capital humano e, por conseguinte, tende a perpetuar o modelo de baixa produtividade.

Diante do quadro retratado até aqui, salta aos olhos a necessidade de que sejam entabuladas políticas públicas que reconheçam a importância estabilizadora e

construtiva do mercado informal e dos microempreendimentos formais e o potencial de absorção de mão-de-obra de ambos. É preciso manter o foco nas fragilidades destes segmentos econômicos para corrigi-las mas sem renunciar ao potencial criativo e libertador das atividades que hoje constituem a informalidade, ao contrário, pavimentando o caminho para levá-las à formalidade e ao desenvolvimento.

Na mesma linha de minha conclusão, há, mais uma vez, os argumentos de Lisboa *et al*(2002):

A redução das desigualdades sociais pode ser alcançada por resultados tanto diretos quanto indiretos das políticas públicas. Há, essencialmente, dois tipos de política que visam diretamente à redução no grau de desigualdade. De um lado, políticas estruturais que objetivam expandir a capacidade de geração de renda dos pobres por meio do aumento de sua produtividade ou da garantia de uma maior valorização daquilo que produzem. Para elevar a produtividade, deve-se facilitar o acesso desses grupos a ativos como maior escolaridade e maior acesso a capital físico e à terra (por exemplo, crédito produtivo popular e reforma agrária), e para valorizar os ativos de que dispõem, favorecer o acesso aos mercados de trabalho, produtos e insumos.(...)

As ações de natureza estrutural pretendem aumentar a capacidade de geração de renda dos mais pobres, com o objetivo de retirá-los de forma definitiva da condição de pobreza. Esse objetivo pode ser alcançado de três formas. Em primeiro lugar, elevando a dotação de fatores de produção dos pobres. Em segundo, subindo seu salário por meio de incrementos na produtividade, e, em terceiro, aumentando sua remuneração a partir de políticas que atuem nos mercados, em particular as que influenciam os preços dos fatores de produção.

(...)

Políticas direcionadas ao aumento da capacidade de geração de renda das classes sociais mais pobres, à ampliação em programas universais da provisão de bens públicos e a uma eficiente regulação da economia têm, por sua vez, influência no crescimento econômico.

### 3.1.4 Desenvolvimento local e crédito

Como já destacado em outras seções, um aspecto insuperável e inafastável da realidade nacional que também influencia este estudo é a posição e a importância do município na Federação brasileira.

Quanto a esse aspecto, a Constituição da República promulgada em 1988 é um marco central e de relevância inquestionável. Ela elevou o município à condição de ente federado, aumentando suas competências e os recursos que por ele seriam arrecadados ou administrados (originados da competência tributária própria ou de repasses e transferências intergovernamentais).

Com essas e outras medidas, fez-se do município braço atuante e sensível da Administração Pública, capaz de empreender ações e ser cobrado diretamente pela falta ou descompasso destas. Assim, o município tornou-se a parte mais próxima do cidadão, para realizar e para receber suas queixas.

Conseqüentemente, o município é, ou deveria ser, o planejador público dotado de maior contingente informacional da realidade local, portanto, capaz de retratar de forma mais fiel as carências e potencialidades locais e, por conseguinte, idealizar as políticas e ações públicas mais adequadas, eficientes e eficazes.

Maior é a relevância de tais vantagens do município em relação a outros entes quando nos afastamos das opções assistencialistas e focamos as políticas de desenvolvimento: conceder auxílios é simples, necessitando, basicamente, de uma rede logística adequada

para fazer o benefício chegar às mãos de seus destinatários; ao contrário, ações de desenvolvimento são muito mais complexas pois demandam indispensáveis conhecimentos sobre a realidade e o possível amanhã de uma localidade, isto é, sobre as atividades, econômicas ou não, que ali se desenvolvem e aquelas que poderiam ter lugar em virtude da existência de condições favoráveis e, ainda mais, das resultantes possíveis de união e interação de suas externalidades.

Desenvolvimento implica a melhoria da qualidade de vida de uma sociedade, o que passa por melhores índices de saúde e educação, mas que não se esgota aí. Nesse sentido, destaco Franco (2002):

Combater a pobreza e a exclusão social não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais, mas significa, isto sim, fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades de satisfazer necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida.

(...)

Perceber isso é muito importante para uma estratégia de desenvolvimento social, como veremos adiante. Se não liberarmos a capacidade das pessoas de sonhar e de correr atrás dos próprios sonhos, se não criarmos ambientes favoráveis à inovação, não há como induzir o desenvolvimento. Mesmo que resolvêssemos as questões básicas de educação e saúde, tal não seria o bastante.

Aglutinando conceitos e premissas latentes nesta seção, exsurge a idéia de que o desenvolvimento geral, nacional, ainda que não possa ser decomposto em suas partes constitutivas, corresponde à resultante da (acrescida da interação entre as externalidades) do desenvolvimento das comunidades locais. Torna-se, agora, ainda mais clara a importância do município.

Recuperando conceitos expostos em seções anteriores – restrição fiscal, competição



tributária e expansão da informalidade – sinaliza-se a necessidade de que as políticas públicas de desenvolvimento local contemplem medidas que induzam o surgimento de atividades privadas sustentáveis, que sejam ou possam tornar-se passíveis de tributação e capazes de gerar empregos e/ou conduzi-los à formalidade.

À luz da dinâmica observada ao longo da última década no mercado de trabalho brasileiro, onde as micro e pequenas empresas fizeram surgir o maior número de empregos, o planejamento público municipal deve dedicar especial atenção às micro e pequenas empresas, produzindo medidas catalizadoras de seu surgimento e de sua condução, como também daquelas já existentes, à formalidade. O sucesso dessa empreitada corresponderá não só a maior número de empregos e crescimento do PIB local, trará também maior número de atividades produtivas, geradoras de renda e emprego, constituindo, portanto, uma multiplicidade de centros de energia latente capazes de crescer, interagir e dar seguimento ao processo de desenvolvimento daquela localidade.

Esta concepção é também sustentada por Franco (2002):

Do ponto de vista do desenvolvimento, o mais importante a considerar aqui é a diversidade econômica, a circulação de bens e serviços e o aumento das possibilidades de apropriação, por parte de uma variedade maior de sujeitos, que tal diversidade enseja, e não o aumento absoluto do valor do que é produzido. Por exemplo, numa pequena localidade pobre do País com vocação ecoturística identificada e escolhida pela população, é mais importante a instalação de dez pequenas pousadas do que a de um único hotel cinco estrelas, mesmo que esse hotel consiga importar uma quantidade maior de capital externo.

Então é necessário democratizar a economia, possibilitando que mais e mais pessoas empreendam, montem seus próprios negócios, aumentando o capital empresarial local.

O caminho percorrido nesta seção, aliado à premissa de que o crédito é um fator de produção relevante, leva a uma última conclusão: o microcrédito é ferramenta adequada e importante para a implementação de políticas públicas municipais de desenvolvimento. Mais ainda, considerando, a despeito da demanda existente, que é incipiente a oferta de microcrédito, sobretudo por entidades privadas, torna-se fundamental que esta alavanca esteja inserida, contemplada no bojo da formulação de políticas de desenvolvimento local.

Concretamente, neste mister o poder público municipal contaria com vantagens significativas sobre qualquer outra organização na implementação de políticas desta natureza, dentre as quais: o conteúdo informacional sobre atividades locais latentes e seu potencial de desenvolvimento; a redução drástica do custo operacional das atividades uma vez que instaladas sobre a estrutura física já obrigatoriamente existente, dotada de capilaridade fundamental ao sucesso da empreitada, a qual, poderia ser aproveitada/dividida para implementação de outras políticas públicas municipais.

## 3.2 Microcrédito

### 3.2.1 O que é microcrédito?

Ao longo dos diversos capítulos e seções anteriores, já mencionei a palavra microcrédito mas ainda não a conceituei. Afinal, o que é microcrédito?

Microcrédito é a concessão de crédito de forma sistematizada e que inclui alguns procedimentos que não são adotados pelo sistema financeiro tradicional. Tem por pilares:

- rapidez e simplicidade na concessão do crédito;
- monitoramento do tomador de crédito e de sua atividade por um profissional especializado - o agente de crédito;
- necessidade de chegar até o tomador do crédito, “na ponta do sistema”;
- flexibilidade quanto à prestação de garantias para o crédito tomado, adotando-se alternativas como o aval solidário.

Primordialmente, o microcrédito destina-se àqueles segmentos da sociedade que encontram-se excluídos do acesso ao sistema financeiro tradicional: os pobres, os trabalhadores autônomos, microempreendedores formais e informais.

Eis a definição, segundo Barone e Zouain (2004):

Microcrédito é um empréstimo de baixo valor, a pequenos empreendimentos informais, microempresas e empresas de pequeno porte, sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito produtivo (financia capital de giro e investimento fixo) e é concedido através de uma metodologia assistida, onde o agente de crédito (funcionário da instituição) interage com o tomador antes, durante e depois da concessão do crédito (adaptado de Barone *et al*, 2002)

### 3.2.2 Pequeno histórico

Apesar de já ter sido apresentado o conceito, estou certo de que a plenitude da idéia do

microcrédito tornar-se-á mais clara ao se conhecer um pouco de sua história.

Embora haja registros de políticas governamentais de empréstimos a pessoas de baixa renda, expressando manifestações assistencialistas com a concessão de subsídios a esses segmentos da população, há uma experiência contemporânea e privada que é, seguramente, o marco central na abordagem atual do que se conhece como microcrédito: fala-se aqui de Muhammad Yunus e seu Grameen Bank.

Muhammad Yunus era um professor de economia, que havia obtido doutorado em universidades norte-americanas mas lecionava na Universidade de Chittagong, em sua terra natal, Bangladesh, onde presenciava imensa massa de habitantes que vivia em situação de extrema pobreza. A observação lhe fez conhecer algumas realidades: muitos sobreviviam de trabalhos manuais e atividades afins, para as quais demandavam matéria-prima, cuja aquisição só era possível valendo-se de agiotas; outros deixavam de implementar qualquer atividade porque nem mesmo agiotas lhes davam crédito.

Concluiu, então, o professor que havia ali demanda por crédito, mas que não era atendida pelos bancos locais porque os potenciais tomadores não possuíam garantias para oferecer ao prestador. Concluiu, também, que crédito oferecido a juros lícitos, não subsidiados, mas que não fossem lesivos como aqueles praticados pelos agiotas, poderia fazer crescer o mercado latente de Chittagong, dotando de capacidade de produção todos aqueles que não conseguiam iniciar seus empreendimentos e dinamizando os já existentes.

Entretanto, qualquer iniciativa de conceder crédito esbarrava ainda na ausência de

garantias a serem ofertadas pelos tomadores. Para solucionar este problema, o professor desenvolveu a metodologia do aval solidário, que consistia, basicamente, na formação de grupos de tomadores onde todos respondiam, solidariamente, pelo crédito concedido a todos os membros, ou seja, o grupo só estaria desonerado se todos pagassem seus débitos. Concebeu também a figura do agente de crédito, personagem que fazia o crédito chegar até o tomador, garantindo a capilaridade e a simplicidade do sistema, bem como o monitoramento da quitação pontual do empréstimo e da saúde financeira do tomador.

Os grupos de aval foram eficazes como garantia porque, para o credor, diminuía os custos de verificação e *enforcement*, à luz do conceito de seleção adversa, e ainda o risco moral; ao mesmo tempo, contribuía para o estreitamento das relações de mútua ajuda e comprometimento entre os membros do grupo, alcançando mesmo suas relações com o restante da comunidade, proporcionando, portanto, crescimento do capital social.

Como dito por Barone *et al* (2002):

O fato de os tomadores de microcrédito serem pessoas empreendedoras, que têm uma atividade econômica de escala diminuta, porém viável economicamente, e o reconhecimento por parte dos tomadores do inestimável valor que o acesso a uma linha de crédito permanente representa para suas atividades econômicas, conformam as principais garantias das instituições de microcrédito. Agrega-se a esses fatores o acompanhamento realizado pelo Agente de Crédito junto a cada cliente, indispensável para a verificação da necessidade do crédito e para o sucesso da operação financeira.

É, pois, flagrante e intrínseco o caráter de ferramenta de inclusão social e geração de renda e emprego, latente desde a concepção do microcrédito, colaborando, de forma mediata, para a redução de desigualdades sociais.

Mais uma vez por Barone *et al* (2002):

A geração de trabalho e renda para as famílias usuárias vem introduzindo um papel estratégico para o microcrédito (...)

De fato, o microcrédito vem apoiando modelos alternativos de geração de ocupação e renda para o segmento mais pobre da população, firmando-se como elemento importante de estratégias destinadas a enfrentar a pobreza e a exclusão social. Isso faz com que ele se constitua em alternativa às tendências mais gerais da sociedade contemporânea de concentração de renda e ampliação das disparidades sócio-econômicas.

As observações e conclusões do professor Yunus mostraram-se corretas: a metodologia por ele desenvolvida foi um sucesso em Bangladesh, onde criou o Banco Grameen, e espalhou-se pelo mundo, sendo replicada em inúmeros países, pobres e ricos, de todos os continentes, como destacou Moreira (2002):

A Microcredit Summit, Conferência Global sobre microcrédito, em sua reunião anual de 1997, em Washington, elegeu o microcrédito como elemento essencial na geração de ocupação e renda nas comunidades carentes e fator relevante na construção de um desenvolvimento mais justo e sustentável no mundo.(...)

O Brasil experimentou cedo o microcrédito. Datam da década de 70 registros da atuação do Programa Uno, uma organização não governamental (ONG) com suporte de entidades internacionais, instalada no Nordeste brasileiro e dedicada ao microcrédito.

As primeiras décadas foram dominadas pela atuação das organizações não governamentais, às quais seguiram-se iniciativas públicas, exclusivas ou em parcerias com ONG's. Recentemente, houve alterações no marco regulatório deste setor, o que fez surgir as figuras das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e das sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM), estas sob regulação e supervisão do Banco Central. Nos últimos anos, os bancos comerciais despertaram para

o potencial promissor deste segmento, registrando as primeiras incursões.

A despeito do movimento da autoridade regulatória e das iniciativas de alguns bancos comerciais, persiste uma gigantesca demanda não atendida, donde conclui-se que há muitos espaços para novas organizações investirem no setor. Neste diapasão, Alves e Soares (2003) mencionam:

Estima-se que existam, no Brasil, quase 14 milhões (a maior parte dos números do mercado brasileiro aqui apresentados foi extraída de pesquisa feita pela OIT) de pequenas unidades produtivas, potenciais demandantes de microcrédito, a grande maioria delas formada por trabalhadores por conta própria, dos quais deduz-se haver algo como seis milhões de potenciais clientes exercendo demanda efetiva no montante aproximado de 11 bilhões de Reais(...)

Do lado da oferta, excluídas as cooperativas de crédito e a rede de correspondentes bancários (...) existem 121 instituições atendendo a um total de 158.654 clientes ativos, que respondem a apenas 1% dessa demanda (aproximadamente R\$ 150 milhões).

### 3.2.3 Importância do microcrédito

Atendo-me ao Brasil, é possível dizer que há consenso hoje que o maior desafio do país é a redução da pobreza, que traz em sua esteira a redução da desigualdade. Existem programas de governo cujo foco especificamente destina-se a tal, também registram-se inúmeras iniciativas da sociedade civil e de empresas privadas que buscam conceber e adotar medidas práticas que, de alguma forma, tragam resultados no mesmo sentido.

No bojo desta busca, destaco que, de acordo com Barone *et al* (2002), a disponibilidade de crédito para empreendedores de baixa renda, capazes de transformá-lo em riquezas para eles próprios e para o país, faz do microcrédito parte importante das políticas de

desenvolvimento. Embora de difícil mensuração, seu impacto positivo nas situações de pobreza é amplamente reconhecido, apoiando modelos alternativos de geração de ocupação e renda para o segmento mais pobre da população, firmando-se como elemento importante de estratégias destinadas a enfrentar a pobreza e a exclusão social. Além disso, contribui para o resgate da cidadania dos tomadores, com o respectivo fortalecimento da dignidade, a elevação da auto-estima e a inclusão em patamares de educação e consumo superiores.

Tornam-se ainda mais evidentes a importância e o potencial transformador do microcrédito quando confrontada a realidade destacada por Urani *et al* (2002) de que há tantas famílias chefiadas por trabalhadores autônomos quanto por empregados com carteira assinada; entretanto, enquanto as famílias chefiadas por empregados formais prevalecem, sobretudo nas camadas médias da população, aquelas que são chefiadas por trabalhadores autônomos e empregados sem carteira assinada são sobre-representadas nas camadas mais pobres.

Ainda segundo Urani *et al* (2002), estudos recentes com base na pesquisa sobre economia informal urbana mostram que a probabilidade dos trabalhadores autônomos se tornarem empregadores e a rentabilidade dos microempreendimentos aumenta em função do grau de formalização e do acesso ao crédito.

A partir de uma pesquisa concreta, onde trabalhou com dados sobre atividades microempresariais na Favela da Rocinha no Rio de Janeiro, realizada em 1997, Neri (2000) extraiu as seguintes conclusões: *i) os bancos representam somente 0,2% do capital inicial utilizado pelas microempresas pobres da Rocinha; ii) a dificuldade de*



financiamento foi apontada como a restrição mais efetiva no processo de abertura dos pequenos negócios; *iii*) o crédito também foi dito como mais fundamental do que os aspectos mercadológicos (pouca clientela) para a expansão dos negócios; *iv*) 84,34% gostariam de obter crédito como o intuito de ampliar seu negócio, abrir outro ou comprar equipamentos e máquinas; *v*) 49,38% das microempresas da Rocinha gostariam de ser legalizadas.

As análises destacadas no trabalho de Neri (2000) alinham-se com as hipóteses descritas como rumos desta investigação acadêmica. Compulsando-as extrai-se que há demanda por microcrédito entre microempreendedores, os quais não são absorvidos pelo sistema financeiro ordinário. Considerando a representatividade dos microempreendimentos na economia nacional, conclui-se que esta demanda reprimida implica sub-utilização da capacidade instalada e prejudica a formação de capital da economia como um todo.

Daí que os benefícios resultantes do acesso ao microcrédito não se restringem aos efeitos sobre o indivíduo e sua família, prolongam-se multiplicativamente, ao bairro, à localidade, aos arranjos produtivos, tornando-se um elemento importante da realidade econômica e social brasileira. Isto abre a porta para que venha a ser considerado parte integrante das estratégias de desenvolvimento local, como uma alternativa viável para a reconstituição dos vínculos produtivos entre agentes, comunidades e instituições de governo.

### 3.2.3 Por que política pública municipal de microcrédito?

A resposta desta pergunta é o coroamento deste trabalho. Três sentimentos guiaram este trabalho desde sua gênese: o município é o agente público que deve atuar mais diretamente na promoção de ações de desenvolvimento, há demanda por microcrédito e esta é uma ferramenta útil à implementação de tais ações.

Portanto, todo o caminho percorrido ao longo desta dissertação serviu para testar a trilha inicial formada por essas idéias, para checar se em algum momento se encontravam, se esse encontro correspondia apenas a um cruzamento ou configurava a uma confluência geradora de um nova e pavimentada estrada.

Assim, ao longo dos capítulos e seções anteriores foram contextualizados o ambiente macroeconômico, segundo o qual vivemos uma era de restrição fiscal. Também foram demonstrados o desenho do Estado brasileiro e os conflitos de disputa fiscal dele decorrentes. Após, foi feita uma radiografia do mercado de trabalho e do setor informal, abordando o ritmo de crescimento da oferta de empregos segundo o seguimento e porte das organizações. Em seguida foram discutidos o desenvolvimento local e o microcrédito.

As conclusões obtidas da apreciação de todos esses assuntos podem ser descritas reunidas da seguinte forma: há necessidade de se planejar ações de investimento público que não consumam muito capital e tenham por foco o desenvolvimento local; tais atividades devem objetivar a geração máxima de empregos sem induzir o aumento da informalidade.

A reunião de todas essas condicionantes leva-me a contemplar o microcrédito público

municipal como uma ferramenta relevante para atuação e promoção do desenvolvimento no contexto social e econômico em que vivemos.

Concretamente, o poder público municipal conta com vantagens sobre qualquer outra organização na implementação de políticas desta natureza, dentre as quais: o conteúdo informacional sobre atividades locais latentes e seu potencial de desenvolvimento; a redução drástica do custo operacional das atividades uma vez que instaladas sobre a estrutura física já obrigatoriamente existente, dotada de capilaridade fundamental ao sucesso da empreitada, a qual, pode ser aproveitada, dividida para implementação de outras políticas públicas municipais, superando ou, ao menos, contribuindo para a superação dos problemas relacionados à escala e às condições de sustentabilidade.

Portanto, são os municípios os agentes capazes de intervir, habilitando-se a atender, cada um em seu *locus*, a demanda reprimida existente relativamente a esse setor.

As palavras de Moreira (2002) corroboram meu entendimento:

(..) É imprescindível o papel do Estado como indutor - e aí me refiro especialmente aos governos estaduais e às prefeituras.

A ação do Estado deve ter como focos: a) o microcrédito como instrumento de maior alcance às comunidades mais carentes; b) as organizações de microcrédito como alternativa viável para as iniciativas das comunidades diante das dificuldades de acesso ao crédito tradicional; c) maior capacidade do microcrédito na geração de ocupação e renda; e d) tratamento do microcrédito não como política compensatória, mas de integração de empreendimentos populares de pequeno porte no processo de desenvolvimento, dentro de uma ótica de inclusão econômica e social.

É salutar ainda ter o Estado como agente financiador das organizações de microcrédito, isto é, fornecendo *funding*, e como parceiro na constituição e desenvolvimento dessas organizações. Prefeituras e governos estaduais podem ser agentes de incentivo à independência, ao profissionalismo e à auto-sustentabilidade das instituições de microcrédito.

#### 4. EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS SELECIONADAS: DESCRIÇÃO E ANÁLISE

Dois foram os fatores que levaram à escolha destas experiências como objeto de estudo neste momento. Em primeiro lugar, a concentração na região Sudeste, relativamente ao total nacional, das operações de microcrédito realizadas no país: segundo Alves e Soares (2003), São Paulo sozinha concentra um terço da demanda, e toda a região chega a 56%. Adicionalmente, também pesou na escolha a possibilidade de analisar experiências implantadas em centros urbanos similares, o que evitaria a maior parte das formas de viés capazes de influenciar na análise.

##### 4.1 São Paulo Confia

A Central de Crédito Popular São Paulo Confia foi lançada em 06.09.01 com o intuito de promover o acesso ao crédito para a população do município de São Paulo excluída do sistema financeiro tradicional. Fundava-se na concepção de que o crédito não poderia ser um fim em si mesmo mas fundamentalmente um meio de transformação socioeconômica do conjunto da população que vive nas condições de exclusão na capital do Estado de São Paulo.

Para tanto, o programa foi concebido ligado aos demais programas e ações de desenvolvimento e inclusão social paulistanos, para com eles interagir, buscando ser uma alavanca, um catalisador das reações neles desenhadas e postas a ocorrer.

Nas palavras de Pochmann (2002):

A primeira reflexão buscou estabelecer, claramente, que um programa de microcrédito para o município, desenvolvido com o apoio do poder local e alavancado com recursos financeiros do orçamento, somente teria sentido como parte de uma política pública de combate à pobreza e à exclusão social. Por isso mesmo deveria consolidar-se como uma ferramenta que buscasse dar condições para o desenvolvimento e a ampliação das formas autônomas de obtenção de renda e geração de oportunidade de emprego, como uma iniciativa individual ou coletiva.

Colocar à disposição linhas de crédito de fácil acesso para os empreendedores populares deveria ser visto como uma atividade meio no conjunto das políticas de inclusão social e redução da pobreza instalada no ambiente urbano da cidade de São Paulo, diferenciando-se da estratégia do sistema financeiro tradicional, que tem o crédito como atividade fim e por isso mesmo define modelos de operações de crédito que naturalmente excluem ou dificultam o acesso para as camadas de mais baixa renda.

(...)

Com essa reflexão inicial foi reconhecida não somente a natureza do programa a ser implantado e a necessidade de sua matricialidade com outras políticas, como também a importância de se fixar como seu público-alvo prioritário aqueles cidadãos excluídos dos financiamentos disponíveis pelas instituições financeiras tradicionais, ou aqueles que por fragilidade de sua situação socioeconômica têm dificuldade de acesso ao crédito.

Concretamente, o programa tomou forma organizado com uma instância orientadora das políticas de crédito a serem desenvolvidas no município e com uma operadora única para viabilizar a unificação da ação com o público-alvo. Essa estrutura foi materializada, posteriormente, com a formação da Comissão de Política de Microcrédito, composta por especialistas e presidida pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, e com a criação de uma entidade civil sem fins lucrativos, conhecida publicamente como São Paulo Confia, formada em parceria com a Prefeitura, por intermédio da Secretaria, com instituições públicas e privadas

A operadora é dotada de um conselho de administração do qual participam cinco centrais sindicais (CUT, CAT, CGT, CGT-B e SDS), o Banco Banespa/Santander e a Associação Brasileira de Empregados pela Cidadania (CIVES).

O São Paulo Confia identificou e articulou as linhas de crédito disponíveis nos bancos públicos federais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e criou linhas, que opera diretamente, para beneficiar empreendedores populares, enfatizando a atuação nas regiões da periferia paulistana.

As linhas de crédito operadas pelo programa são voltadas para possibilitar empréstimos para empreendedores, formais ou informais, que queiram ampliar seus negócios, e para novos negócios que sejam criados a partir do programa Oportunidade Solidária da Prefeitura Municipal de São Paulo.

O programa oferece taxas de juros de 0,48% para os inscritos nos programas Renda Mínima, Bolsa Trabalho, Começar de Novo, mantidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo, e juros de 3,9% para empreendedores em geral.

Ao contrário de um banco tradicional, o Programa São Paulo Confia vai até o local de trabalho dos interessados em crédito para conhecer o seu empreendimento e sua necessidade de crédito, após solicitação pelo telefone ou diretamente em uma das unidades de atendimento na cidade.

Depois da visita do agente ao empreendimento, sendo o crédito aprovado, o

empreendedor estará com o dinheiro em mãos, em média, em uma semana. As linhas de crédito são destinadas ao financiamento de capital de giro (mercadorias e matéria prima) e investimento fixo (compra de máquinas, equipamentos, ampliação e reforma de instalações do empresário). São oferecidos os seguintes produtos:

- Para ampliação de negócios: com limites de até R\$ 5.000 (capital de giro) e R\$ 10 mil (máquinas e equipamentos), juros de 3,9% e prazos de até 6 meses para capital de giro e até 12 meses para compra de máquinas e equipamentos, ampliação e reforma de instalações do empreendimento;
- Para os participantes dos programas sociais: com limite de R\$ 1.500 e juros de 0,48% ao mês e prazos de até 12 meses;
- Para novos negócios em cooperativa: com limite de R\$ 3.000,00, juros de 1% e prazos de até 12 meses, com carência de até 3 meses.
- Fundo de Fomento à Economia Popular e Solidária
  - a) Primeiro crédito para novos negócios de participantes do Programa Oportunidade Solidária, com juros de 0,48% e prazos de 24 meses, com carência de até 3 meses;
  - b) Crédito Incubação para grupos participantes do Programa Oportunidade Solidária, com juros de 0,48%.
- Parceria com a CEF: prioridade para crédito de construção e reforma de casa própria, com limite de R\$ 7.000 e prazos de 96 meses. Exigências: ter o terreno ou

casa própria, renda familiar de até R\$ 2.000 e prestação que não ultrapasse 25% da renda familiar;

- Parceria com o Banco do Brasil: prioridade para investimento em micro e pequenos negócios de trabalhadores formais e informais. Exigências: negócio já existente, possuir um plano de negócios e apresentar garantias (avalista, fiador, alienação, aval solidário).

Os dados contidos nos parágrafos anteriores mostram a utilização do microcrédito como ferramenta integrante de uma política municipal de desenvolvimento mais ampla. As taxas de juros descritas também alinham-se com esta interpretação, posto que representam decisão de conceder crédito ao custo de captação quando existir atuação conjunta com demais programas sociais, o que fica claro quando tomada a hipótese da concessão do crédito isoladamente, oportunidade em que a taxa está alinhada com aquela praticada por demais instituições de microcrédito.

Para todas as espécies de crédito são documentos necessários: carteira de identidade (RG), CPF, comprovante de residência e documentos da empresa já existente (caso tenha firma aberta). Para os participantes do programa Oportunidade Solidária que queiram iniciar um empreendimento é necessário um plano de negócios.

Qualquer brasileiro, trabalhador formal ou informal, micro ou pequena empresa e cooperativa com negócios no município de São Paulo por, no mínimo, seis meses, pode pleitear crédito junto à organização. O programa adota três tipos de garantias para os empréstimos concedidos: a) garantias reais; b) comprovação de capacidade de pagamento



conforme cadastro positivo de carnês anteriores; c)aval solidário. Os empréstimos são formalizados por meio de contratos, sendo que nas áreas mais pobres da cidade quase em sua totalidade com respaldo na metodologia de grupos de aval solidário, onde cada membro do grupo é avalista de todos os outros, reduzindo, assim, a possibilidade de inadimplência em virtude do monitoramento e pressão exercida pelos próprios membros uns sobre os outros, o que testa a pujança do capital social conforme o foco definido para a atuação da organização. Destaca-se, entretanto, uma inovação: é possível a concessão mesmo àqueles cujos nomes estejam relacionados em algum sistema de proteção ao crédito, embora o grupo em si deva estar formado majoritariamente por membros sem restrições como esta. Uma vantagem dessa metodologia é a possibilidade de pessoas que estão com restrições cadastrais tomarem crédito, principalmente para os comerciantes, que representam mais de 90% dos clientes dessas regiões. Além disso, os pagamentos são semanais, o que facilita o retorno do crédito.

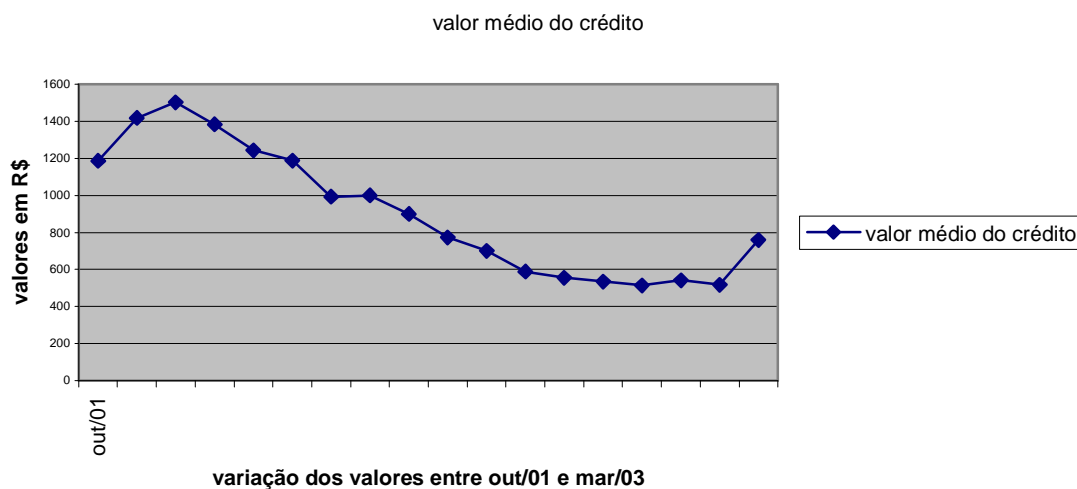
O primeiro indicador de sucesso do programa paulista fez-se presente já na primeira semana de atuação, quando, antes mesmo da concessão do primeiro empréstimo, contabilizavam-se 4.700 pedidos de crédito em carteira para análise.

Seqüencialmente, outros números fornecem uma perspectiva da aceitabilidade e penetração do programa:

- a) o valor médio do microcrédito em dezembro de 2002 foi de R\$ 513,96, com taxa de juros média de 3,6%;
- b) entre outubro de 2001 e março de 2003 um volume superior a 5.500 créditos, alcançando a quantidade de R\$ 4,3 milhões de recursos emprestados, o que leva a média a R\$ 781,81;

c) mais de 7.000 operações de crédito e mais de R\$ 3,5 milhões em desembolsos, no período de outubro de 2002 a junho de 2003, tangenciando os R\$ 500,00 de média;

d) ao fim de dois anos, segundo dados institucionais disponíveis via internet (<http://www.portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/programassociais/0016>), o São Paulo Confia havia concedido 10.346 empréstimos em dois anos, no valor total de R\$ 6.849.617,52, com o que se chega a um valor médio de R\$ 662,05.



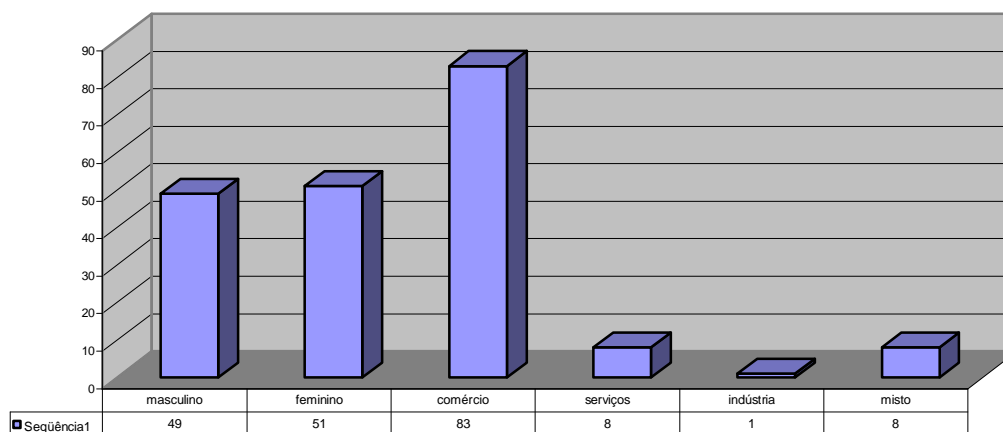
Fonte: SDTS/PMSP

Os valores mencionados acima tornam-se ainda mais significativos quando comparados à média nacional de valor de crédito concedido por instituição governamental de microcrédito, que é de R\$ 1.127,67 (Fontes *et al*, 2003b). Isso demonstra que a instituição tem buscado manter o foco original, segundo o qual a atividade creditícia não poderia ser um fim em si mesmo mas fundamentalmente um meio de transformação socioeconômica do conjunto da população que vive em condições de exclusão.

Outros dados mostram que a dispersão dos tomadores de crédito por gênero é igualitária. Já no que tange à difusão por segmento de atividade econômica, é incontestável a preponderância dos tomadores ligados ao comércio (83%), fato este

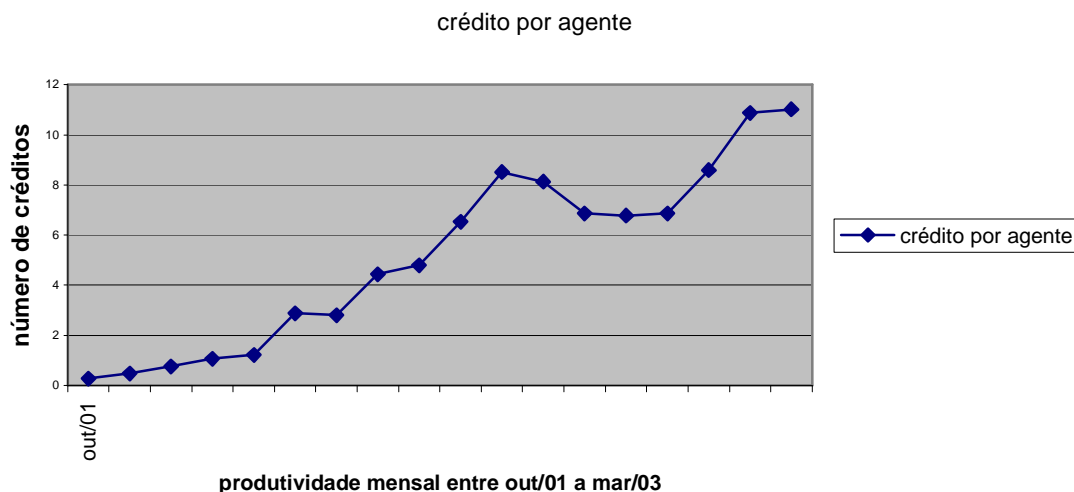
facilmente compreensível posto que no terciário estão alocadas as atividades de menor grau de complexidade e menor custo inicial.

**Gráfico 1: Perfil do tomador de crédito: gênero e atividade econômica**



Fonte: Pochmann (2003)

A trajetória do São Paulo Confia mostra dois importantes movimentos. O primeiro diz respeito à elevação da quantidade de crédito realizada mensalmente pelo conjunto dos agentes de créditos. Estes vêm aumentando, implicando assunção de produtividade, ligada à estratégia de densificação do atendimento, isto é, aumentar o número de atendimentos enquanto diminui-se o raio de cobertura: aumentar a quantidade freando a dispersão.



Fonte: SDTS/PMSP

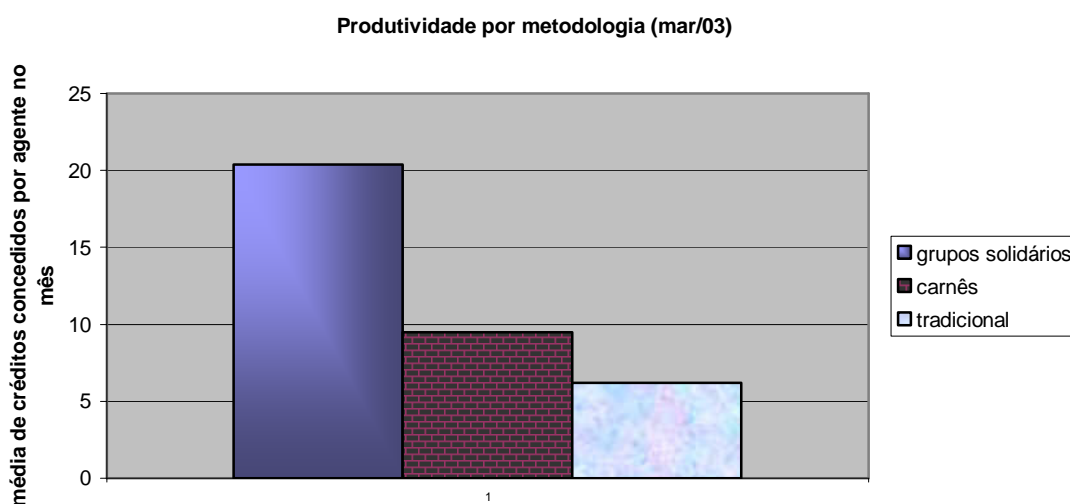
O segundo movimento está associado à redução do valor médio mensal dos microcréditos concedidos. Isso decorre do fato de estarem sendo alcançados os segmentos mais carentes da população paulistana, cujo valor do empréstimo necessário é menor para o andamento do negócio de geração de trabalho e renda.

Pesquisas levadas a efeito pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2003) informam que o valor médio dos créditos concedidos nessas regiões é de R\$ 350,00, bastante inferior à média da instituição e do Brasil. Entretanto, o impacto dos créditos nesses empreendimentos muito descapitalizados é muito grande posto que tomados 100 empreendedores que receberam créditos na Unidade Jardim da Conquista, constatou-se que dois meses após a obtenção do crédito houve um aumento médio de 63% no faturamento dos negócios.

Dos empreendimentos pesquisados, 63% não possuem conta bancária e 16% são beneficiários dos programas sociais redistributivos de renda. Esses números demonstram que, com essa metodologia focada nas comunidades de baixa renda, o SP

Confia está atendendo empreendedores realmente excluídos do sistema financeiro e do acesso ao crédito e apoiando a emancipação econômica de pessoas que são beneficiadas por programas redistributivos por meio de suas atividades autônomas de geração de renda.

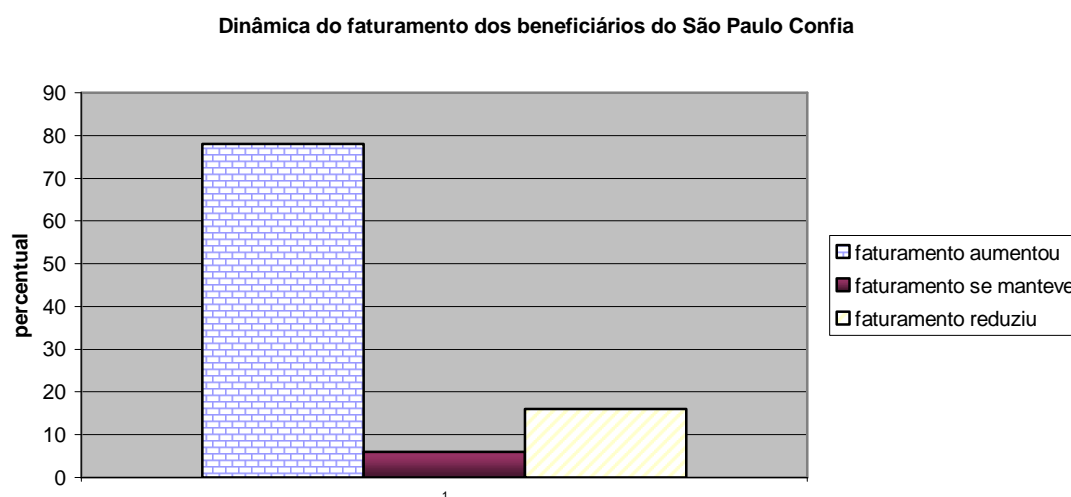
Ainda pesquisas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade reproduzidas no mesmo documento (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2003) informam que a Metodologia de Grupo Solidário já corresponde a mais de 50% das operações de crédito mensalmente efetivadas.



Fonte: Pochmann (2003)

Continuando, é dado a conhecer que dos beneficiários desta metodologia, 63% não tinham anteriormente qualquer acesso ao sistema financeiro, ou seja, não possuíam sequer uma conta corrente em funcionamento em algum banco. Paralelamente, 40% apresentavam algum tipo de restrição cadastral, o que dificultava bastante o acesso ao sistema financeiro, quando este acesso existia.

Por fim, o apoio do programa revelou-se inequivocamente importante para tais cidadãos já que, com o desembolso do microcrédito, nada menos que 78% deles relataram aumento no faturamento de seus empreendimentos (aumento de 85% em média). Contrastando estes números com os daqueles que relataram redução no faturamento (redução de 21% em média) e com os daqueles que não relataram qualquer alteração, chega-se a um incremento médio de 64% no faturamento dos beneficiários dos desembolsos do Programa São Paulo Confia.



Fonte: Pochmann (2003)

Por fim, um último dado significativo vem de entrevista dada a um jornal da Universidade de São Paulo pelo então Secretário Municipal do Trabalho, Marcio Pochmann, em outubro de 2004, quando afirmou que entre dezembro de 2001 e junho de 2004 foram abertos 250 mil empregos com carteira assinada na capital paulista, sendo que 60% dessas vagas foram criadas na região da periferia, o que representa a inversão do quadro que tinha lugar até o ano de 2000.

## 4.2 Banco do Povo de Juiz de Fora

A história do Banco do Povo de Juiz de Fora iniciou-se com a participação da Prefeitura daquele município em um workshop sobre microcrédito organizado pelo BNDES em 1997. Despertado o interesse, foram feitos os entendimentos necessários entre as duas instituições e obtida a autorização legislativa junto à Câmara Municipal, vindo a instalar-se em agosto daquele mesmo ano. Há que se destacar também dessa gênese da instituição, o caminho bem trilhado de parcerias com empresas privadas, as quais contribuíram financeiramente com aportes de capital e assunção de responsabilidades pré-determinadas na montagem e consolidação da instituição.

Já nesse início, ficaram claras duas linhas mestras que guiariam a atuação do banco ao longo do tempo: a união entre propostas de desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda da Prefeitura local com a consciência da necessidade de assegurar a sustentabilidade financeira da instituição.

Estatísticas elaboradas pela própria instituição e de acesso franqueado pela internet ([www.bancodopovo.org.br](http://www.bancodopovo.org.br)) mostram que, desde sua criação, a instituição já efetuou mais de onze mil empréstimos, com um montante acumulado que ultrapassa vinte e dois milhões de reais, números cuja razão aponta o valor próximo a dois mil reais para o empréstimo médio, ao longo de todo o período. Também se extrai desses dados que os tomadores têm origem preponderante no comércio (54%), buscam capital de giro (69%) e operam na informalidade (70%).

Considerando o período de 04.08.97 a 01.06.05, eis algumas estatísticas importantes

sobre o empreendimento:

Número de empréstimos	11.062
Valor médio por crédito	R\$ 1.945,00
Total geral	R\$ 22.432.872,00

Cliente	Quantidade	Percentual
Formal	3.319	30%
Informal	7.743	70%

Sexo do tomador	Quantidade	Percentual
Masculino	6.084	55%
Feminino	4.977	45%

Garantias	Quantidade	Percentual
Avalista	5.475	49,5%
Real	2.101	19%
Mista	3.484	31,5%

Faixas de valor do crédito	Valor	Quantidade	Percentual
Até R\$ 1 mil	1.911.211,00	3.373	30,5%
De R\$ 1 mil a R\$ 3 mil	7.552.102,13	4.922	44,5%
De R\$ 3 mil a R\$ 5 mil	5.236.287,47	1.674	15,14%
De R\$ 5 mil a R\$ 7 mil	3.801.962,55	764	6,91%



Acima de R\$ 7 mil	3.560.324,95	276	2,5%
--------------------	--------------	-----	------

Finalidade do crédito	Quantidade	Percentual
Giro	7.612	69%
Fixo	3.429	31%

Ramo de atividade	Quantidade	Percentual
Indústria	1.548	14%
Comércio	5.973	54%
Serviços	3.484	32%

Fonte: <http://www.bancodopovo.org/resultados.htm>, acesso em 10.06.05

Outros dados relevantes dão conta que o Banco do Povo conseguiu estabilizar a taxa de inadimplência em 2,5%, a partir de dezembro de 2003, enquanto Fontes *et al* (2003) apontam que a média entre as instituições públicas de microcrédito situa-se em 4,19% em trajetória crescente. A taxa de renovação de contratos tem se mantido em cerca de um terço do total de contratos firmados em um mês. Por fim, merece destaque a atuação do “Balcão Legal”, que tem logrado a formalização de quarenta empreendedores a cada mês, número que assume especial relevância quando confrontado com a media histórica que o Banco do Povo ostenta de 118 operações por mês.

Também merece destaque o fato de que a organização adota modalidades tradicionais de garantia: o aval (ordinário, com a figura de um avalista determinado) é o método utilizado em cerca de metade das contratações, enquanto que em quase vinte por cento é eleita uma garantia real, como a alienação fiduciária; no restante, há um *mix* das duas

qualidades de medidas assecuratórias. Fontes *et al*(2003) informam que houve tentativa de implementar a metodologia do aval solidário, a qual, entretanto, não foi frutífera em virtude de razões culturais locais, ou seja, os laços de solidariedade entre os tomadores não eram suficientemente fortes e alastrados para que permitisse com sucesso a implementação de tal critério de securitização.

A característica mencionada no parágrafo anterior e o valor médio por empréstimo saltam aos olhos como resultado do foco definido para a instituição: foi concebida para ser um elemento catalizador do desenvolvimento para a cidade de Juiz de Fora como um todo, estendendo-se, posteriormente, à região. Contudo, não foi estabelecida dedicação preferencial a qualquer setor, classe ou segmento social. A generalidade de atuação funciona como fator limitante ao inchaço da instituição, o que se vê pela quantidade de contratos firmados desde sua instalação, embora dados institucionais comprovem sucessivos aumentos na média mensal de empréstimos concedidos.

São oferecidos os seguintes produtos:

- crédito para capital de giro ou fixo: o capital de giro pode ser contratado em valores entre R\$ 200,00 e R\$ 5.000,00, com prazo de até seis meses para pagar; o fixo pode variar de R\$ 200,000 a R\$ 10.000,00, com prazo de um ano e carência de até três meses. Para ambos são exigências mínimas: trabalhar por conta própria há mais de seis meses, registrado ou não; residir e desenvolver sua atividade econômica em município em que o banco atue; não estar negativado no SPC ou SERASA; não desenvolver atividade que prejudique o meio-ambiente ou que caracterize delito. Cobram-se juros de 3,9% ao mês.
- Desconto de cheques: apresenta as mesmas exigências e taxa de juros da

contratação de crédito. Similar a um *factoring*, tem limite estipulado em cinco mil reais e prazo de utilização de seis meses.

- Cred-rápido: para clientes pontuais e que atendam determinada classificação de risco, são disponibilizados pequenos créditos adicionais durante o período de vigência do contrato anterior e principal. Este crédito adicional é operado tendo por garantia cheque do próprio cliente ou de terceiro.
- Cred-cheque: com limite superior de R\$ 500,00, é contratado seguindo o rito de visita do agente de crédito e análise do empreendimento, entretanto, dispensa maiores ofertas de garantias, ficando estas limitadas a cheque do próprio ou de terceiro.
- Balcão legal: é um serviço de registro de firmas onde o empreendedor paga somente os emolumentos, os honorários são gratuitos e em poucos dias a empresa obtém todos os registros. Não há vinculação entre crédito e registro, isto é, o tomador não fica condicionado, obrigado a formalizar-se. Em vigência apenas no município de Juiz de Fora.

A gama de serviços ofertados ecoa o pensamento estrutural que alicerça a criação e condução da instituição, pautado na interatividade de produtos, na condição de ferramenta de uma política mais ampla de desenvolvimento local, firme na garantia da sustentabilidade do banco e no incentivo à formalização dos empreendedores.

Destaco trecho extraído de Fontes *et al* (2003) que vem ao encontro de minhas conclusões:

(...) No caso do Banco do Povo, a eficiência operacional e o impacto social não são vistos como aspectos antagônicos e sim

como elementos que devem estar integrados dentro de um único sentido.

(...)

O impacto do Banco na realidade local é percebido, hoje em dia, de uma forma diferenciada da concepção inicial. Em um primeiro momento acreditava-se na capacidade da instituição de gerar empregos e dinamizar de forma expressiva a economia de Juiz de Fora. Atualmente, entende-se que o Banco possui um impacto econômico mais modesto, mas por outro lado, possui uma expressiva capacidade de incluir aqueles que se sentiam marginalizados por não terem acesso aos serviços financeiros e ao que estes representam socialmente. O ganho dos clientes em “auto-estima” é apontado, tanto pela gerência quanto pelos demais funcionários, como um dos resultados mais significativos e gratificantes do trabalho da instituição.

## 5. CONCLUSÃO

Três sentimentos guiaram este trabalho desde sua gênese: o município é o agente público que deve atuar mais diretamente na promoção de ações de desenvolvimento, há demanda por microcrédito e esta é uma ferramenta útil à implementação daquelas ações.

Esse sentimento foi criado e lapidado ao sabor e sob a ação de reflexões que geraram a consciência sobre:

- Um cenário macroeconômico de restrição fiscal, onde há pouca margem e, sobretudo, disponibilidade para o gasto público, ainda que sob a forma de investimentos;
- Os municípios receberam grande carga de autonomia com a promulgação da Constituição da República, em 1988, o que, contudo, não veio seguido de ações que demonstrassem a conversão desta nova conformação institucional do país em produção de riqueza por tais entes, permanecendo, enorme parcela destes, dependente ainda de transferências intragovernamentais; viram-se, assim, na posição de vítimas da guerra fiscal que operam os estados e a União;
- Ao mesmo tempo o mercado de trabalho transformou-se, crescendo a informalidade para estabelecer-se na casa de 50% dos postos de trabalho;
- Ações municipais que impliquem geração de recursos próprios, sem dependência da atuação de outros entes governamentais, só podem ser concretizadas no âmbito local;

- O microcrédito destina-se àqueles segmentos da sociedade que se encontram excluídos do acesso ao sistema financeiro tradicional: os pobres, os trabalhadores autônomos, microempreendedores formais e informais.

Portanto, todo o caminho percorrido ao longo desta dissertação serviu para testar a trilha inicial formada por essas idéias, para checar se elas se encontravam em algum momento, se esse encontro correspondia apenas a um cruzamento ou configurava a uma confluência geradora de um nova e pavimentada estrada.

As experiências municipais colacionadas aliadas ao referencial teórico pesquisado serviram para testar e, ao final, comprovar as hipóteses suscitadas, demonstrando que há demanda por microcrédito, composta por parcela significativa de empreendedores excluídos do sistema financeiro nacional, não apenas em virtude de não possuírem qualquer colateral garantidor, existindo também os excluídos pelo custo da capilaridade, de efetivação das garantias e pelos os efeitos dos riscos da seleção adversa.

Há números que saltam aos olhos sem dar margem à controvérsia: 70% por cento dos tomadores de crédito no Banco do Povo de Juiz de Fora são informais; entre as camadas mais pobres beneficiadas pelo São Paulo Confia, 63% não registravam acesso anterior ao sistema financeiro, sendo que 78% relatam, após a concessão do crédito, um aumento médio de 63% em seu faturamento; em ambas as instituições é crescente, mês a mês, o número de empréstimos concedidos e os setores de comércio e serviços demandam mais de 80% de todo o crédito ofertado.

As diferenças de foco, atuação e de resultados verificadas entre o São Paulo Confia e o

Banco do Povo de Juiz de Fora trazem esta certeza ao passo que mostram que é plausível a exploração de diferentes nichos no segmento de microcrédito, havendo espaço para atuação de diferentes atores.

A reunião de todas essas condicionantes leva-nos a contemplar o microcrédito público municipal como uma ferramenta efetiva, relevante para atuação e promoção do desenvolvimento no contexto social e econômico em que vivemos.

Concretamente, o poder público municipal conta com vantagens sobre qualquer outra organização na implementação de políticas desta natureza, dentre as quais: o conteúdo informacional sobre atividades locais latentes e seu potencial de desenvolvimento; a redução drástica do custo operacional das atividades uma vez que instaladas sobre a estrutura física já obrigatoriamente existente, dotada de capilaridade fundamental ao sucesso da empreitada, a qual, pode ser aproveitada, dividida para implementação de outras políticas públicas municipais, superando ou, ao menos, contribuindo para a superação dos problemas relacionados à escala e às condições de sustentabilidade.

## 6 BIBLIOGRAFIA

ALVES, Sérgio D. da S. e SOARES, Marden M.. **Democratização do crédito no Brasil – principais desafios - atuação do Banco Central**. Brasília: BACEN, 2004

(disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/democrat.pdf>, acesso em 10.02.05)

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Informação e documentação – Referências – Elaboração**. NBR 6023, agosto de 2002.

BARONE, Francisco M. *et al.* **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. (disponível em <http://www.bacen.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito.pdf>. Acesso em 10.02.03)

BARONE, Francisco M. e ZOUAIN, Deborah M.. **O papel do Estado como formulador e indutor de uma política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social**. IX Congresso Internacional do CLAD, Madrid-Espanha, Novembro de 2004.

BRASIL. **Constituição da República**, Senado Federal, 1988 (disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>, acesso em 10.02.05).



BRASIL. *Site oficial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* ([www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br), acesso em 18.07.03)

\_\_\_\_\_. *Site oficial do Banco Central do Brasil* ([www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br), acesso em 18.08.03)

CARVALHO, Fernando J. C. de, Oito mitos do debate em torno da política macroeconômica brasileira, publicado no **Jornal Folha de São Paulo**, em 11/04/03 (disponível em [http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/oito\\_mitos\\_da\\_politica\\_macroeconomica\\_brasileira.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/oito_mitos_da_politica_macroeconomica_brasileira.pdf), acesso em 01/07/04)

CONSTANZI, Rogério N.. **Evolução do emprego formal no Brasil (1985-2003) e implicações para as políticas públicas de geração de emprego e renda**. Texto para discussão n.º 1.039. Brasília: IPEA, 2004

\_\_\_\_\_. Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 19, Brasília: IPEA, junho 2002, p. 21-25.

DANTAS, Valdi de Araújo. **A tecnologia do microcrédito**, *mimeo*.

FISHER, Stanley. **Capital account liberalization and the role of the IMF**, in Asia and IMF Seminar, 1997. (disponível em [www.imf.org/external/np/apd/asia/Fisher.htm](http://www.imf.org/external/np/apd/asia/Fisher.htm), acesso em 10.02.05)

FONTES, Ângela M. M. *et al.* **Expansão do setor de microfinanças no Brasil**, Rio de Janeiro: IBAM/Fundação Ford, 2003.

\_\_\_\_\_. **Microfinanças no Brasil**, Rio de Janeiro: IBAM, 2003  
(disponível em <http://www.ibam.org.br>, acesso em 21.06.04)

FONTES, Ângela M. M. e DIOGO, Pedro N. G. e MARCHESINI. **Desenvolvimento econômico local e o setor de microfinanças**. VIII Congresso Internacional do CLAD, Panamá, Outubro de 2003.

FRANCO, Augusto de. **Pobreza e desenvolvimento local**, Brasília: AED, 2002

FRANCO, Gustavo. **A inserção externa e o desenvolvimento**, Brasília, 1996

GORE, Charles. The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries, **World Development**, 28(5), 2000, pp. 789-804.

LHACER, Priscilla M. V.. **Acesso ao crédito pela população de baixa renda: a experiência do microcrédito e o mecanismo de aval solidário**. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo, 2003.

LIMA, Beatriz M. F. de. **Criptoeconomia ou economia subterrânea: uma investigação preliminar no Brasil**, Rio de Janeiro: FGV, 1985.

LISBOA, Marcos de B. *et alli.*. **A agenda perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social**, Rio de Janeiro: IETS, 2002.

MACHADO, Tânia. Microcrédito. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 19, Brasília: IPEA, junho 2002, p. 11-13.

McKINSEY & COMPANY. **Eliminando as barreiras ao crescimento econômico e à economia informal**, São Paulo: 2004. Disponível em [http://www.etco.org.br/ETCO\\_McKinsey\\_Diag\\_Informalidade.pdf](http://www.etco.org.br/ETCO_McKinsey_Diag_Informalidade.pdf), acesso em 10.02.05

MOREIRA, Sérgio. Microcrédito, ocupação e renda. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 19, Brasília: IPEA, junho 2002, p. 05-07.

NAZARETH, Paula A. C. de P., **Desenvolvimento econômico da Coréia do Sul e do Brasil no Período 1960/2000: uma comparação**, Rio de Janeiro: IE/UFRJ, mimeo, 2003.

NERI, Marcelo C.; Sem garantias, sem crédito. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV, Outubro de 2003, p. 54-56.

\_\_\_\_\_. Sem garantias, nem crédito. Publicado no **Jornal Valor Econômico**, Rio de Janeiro, em 10.06.03, Caderno A, p. 11.

\_\_\_\_\_. Você tem sede de quê?: microcrédito e garantias. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 19, Brasília: IPEA, junho 2002, p. 27-29.

\_\_\_\_\_. Os empresários da Rocinha na Perspectiva do microcrédito. **O Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro: conjuntura e análise**, n.8, Rio de Janeiro: CPS/IBRE, junho 2000.

PAIVA, Luis H. e GALIZA, Marcelo. Microcrédito: alternativas em evidência no país. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 19, Brasília: IPEA, junho 2002, p. 43-50.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade**, São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **Outra cidade é possível – alternativas de inclusão social em São Paulo**, São Paulo: Cortez, 2003.

PUTNAM, Robert D.. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RAMOS, Lauro. **A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001**. Texto para discussão n.º 914. Rio de Janeiro: IPEA, 2002

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal. **Programas sociais e o microcrédito no município de São Paulo**, São Paulo: Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, mimeo, 2003.

SCHEINKMAN, José A., A discussão pública das políticas econômicas, **Jornal Estado de São Paulo**, junho de 2003. (disponível em [http://www.princeton.edu/~joses/na/Estado\\_jun03.htm](http://www.princeton.edu/~joses/na/Estado_jun03.htm) acesso em 07/07/04)

SILVA, Mauro S.. **Federalismo fiscal no Brasil: arrecadação, transferências e disponibilidades (1988-2000)**. Dissertação de mestrado. Fundação Getulio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2002.

STIGLITZ, Joseph E. **Improving efficiency and responsiveness of the public sector: lessons from recent experience**. VI Congresso Internacional do CLAD, Buenos Aires-Argentina, Novembro de 2001.

---

\_\_\_\_\_ **A globalização e seus malefícios**, São Paulo: Futura, 2002.

TENÓRIO, Fernando G.. **Tem razão a administração?**, Ijuí: Unijuí, 2002.

THEODORO, Mário. **O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal**. Texto para discussão n.º 919. Brasília: IPEA, 2002

URANI, André *et al.* **Criação de um ambiente favorável aos micro e pequenos negócios e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: IETS, 2002 (Policy Paper n. 2)

VALENTE, Monica. Do microcrédito às microfinanças. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 19, Brasília: IPEA, junho 2002, p. 09-10.

VALENTE, Rita. Microcrédito como instrumento de desenvolvimento econômico e social. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 19, Brasília: IPEA, junho 2002, p. 15-20.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** Texto para discussão n.º 405. Rio de Janeiro: IPEA, 1996

VERGARA, Sylvia C.. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VIOL, Andrea L.. **O fenômeno da competição tributária: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro.** Trabalho premiado no IV Concurso de Monografia do Tesouro Nacional, 2000.

YUNUS, Muhammad e JOLIS, Alan. **O banqueiro dos pobres,** São Paulo: Ática, 2000.

ZINGALES, Luigi. Entrevista concedida a Liane Thedim, **Jornal O Globo**, 01.08.04,  
p. 40/41