

A EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO PELA ECONOMIA SOLIDÁRIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO MICROCRÉDITO

THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO DEVELOPMENT THROUGH THE SOLIDARITY ECONOMY AND THE PUBLIC POLICIES OF MICROCREDIT ACCESS

Camila de Bona¹
Yduan de Oliveira May²

RESUMO

O artigo tem por objetivo compreender o direito ao desenvolvimento, reconhecido como direito humano, e sua possível efetivação por meio de políticas públicas relacionadas a economia solidária em uma de suas modalidades, o microcrédito. Trata-se de estudo bibliográfico e com objetivo exploratório. Visa a demonstrar que a oferta de microcrédito por meio de políticas públicas estruturadas é alternativa no combate a desigualdade social e conquista de uma vida digna. Contudo, microcrédito na forma como é ofertado no Brasil suscita divergências quanto a sua aplicabilidade e desvirtuamento de sua essência, pois carece-se de dados oficiais acerca de monitoramento e análise relacionados aos beneficiados para que se otimize e se desenvolva mecanismos mais eficientes relacionados ao programa nacional de microcrédito produtivo orientado.

Palavras-chave: Direito Humanos. Direito ao Desenvolvimento. Economia Solidária. Políticas Públicas. Microcrédito.

ABSTRACT

The article aims to understand the right to development, recognized as a human right, and its possible realization through public policies related to solidarity economy in one of its modalities, microcredit. This is a bibliographical study with an exploratory objective. It aims to demonstrate that the provision of microcredit through structured public policies is an alternative to fight social inequality and to achieve a decent life. However, microcredit in the way it is offered in Brazil raises divergences as to its applicability and misrepresentation of its essence, since it lacks official data on monitoring and analysis related to the beneficiaries to optimize and develop more efficient mechanisms related to the national program for oriented productive microcredit.

Keywords: Human Rights. Right to Development. Solidarity economy. Public policy. Microcredit.

¹Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UNESC). Especialista em Direito Processual Penal (Univali). Pesquisadora no grupo Direito e inclusão socioeconômica. Email: cbona@mpsc.mp.br

²Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do Mestrado em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Coordenador do grupo Direito e inclusão socioeconômica. Email: ym@unesc.net

1 Introdução

O artigo propõe-se à análise da articulação da política pública de acesso ao microcrédito, vertente da economia solidária, no que tange aos beneficiários, considerando que pode se tratar de meio possível ao exercício de uma vida digna, cujo parâmetro compreende o direito ao desenvolvimento, direito humano fundamental reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Embora o direito ao desenvolvimento tenha sido consagrado como direito humano, a busca desta garantia encontra barreira bastante complexa no sistema econômico capitalista, na medida em que o contínuo aumento do capital sobrepõe a valorização da vida digna do ser humano. Nele, fomenta-se a distribuição desigual de renda e dificulta o acesso ao crédito daqueles que se situam na base da pirâmide social. Via de consequência, a inclusão socioeconômica é menosprezada em detrimento ao crescimento econômico, que amplia de forma quase intransponível o exercício de uma vida digna.

Dessa realidade, surge a necessidade de se buscar medidas que minimizem as discrepâncias sociais. O sistema de microcrédito, variante da economia solidária, mostra-se uma possibilidade quando ofertado através de políticas públicas que essencialmente atinjam a população menos favorecida.

Para que se compreenda essa relação, a abordagem será estabelecida no sentido de analisar as seguintes categorias: i) relacionar direitos humanos e direito ao desenvolvimento como referenciais para uma vida digna; ii) demonstrar a economia solidária como meio para exercício do direito ao desenvolvimento; iii) explicar o sistema de microcrédito e sua implantação no Brasil e iv) apontar a política pública de acesso ao microcrédito, com a suscitação de algumas questões controvertidas acerca do microcrédito na forma como é ofertado no Brasil.

Almeja-se contribuir para a discussão de que políticas públicas que visam à inclusão socioeconômica são de suma importância para a população, na medida em que se propõem a tentar diminuir o desequilíbrio econômico e social decorrente de políticas econômicas que acabam por fomentar tal desequilíbrio.

2 Direitos humanos e direito ao desenvolvimento: referenciais para uma vida digna e a exclusão social fomentada pelo sistema capitalista

A luta pela construção de referenciais que sustentassem o que se conhece hoje por direitos humanos iniciou a partir Declaração de Direitos de 1776 (Declaração da Virgínia) e tem como marco a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

Articulou-se, então, um ideal comum a ser alcançado pelas nações, um mínimo ético e jurídico direcionados a garantir direitos aos indivíduos e órgãos de uma determinada sociedade como forma de delimitar padrões necessários para o exercício de uma vida digna.

Para Piovezan (2003, p. 137), a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 introduz uma visão contemporânea de direitos humanos e que apresenta características de universalidade e indivisibilidade. Portanto, surge uma noção concepção de direitos humanos:“(...) uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais”.

O desdobramento de cada um dos enunciados nos países signatários, comprometidos com a observação irrestrita da implementação e garantia de cada direito ao menos teoricamente, depende das especificidades inerentes a construção de cada sociedade. Assim, origem colonizatória, sistema político e sistema econômico adotados acabam por determinar sobremaneira como uma sociedade se comporta.

A partir da declaração-matriz, advieram outras classes de direitos universais, cuja classificação doutrinária tende a segmentá-los em dimensões ou gerações: direitos humanos de primeira geração (direitos civis); direitos humanos de segunda geração (direitos políticos); direitos humanos de terceira geração (direitos econômicos e sociais) e, por último, direitos humanos de quarta geração (direitos de solidariedade), este último que prevê também o direito ao desenvolvimento.

Bedin (2003) anota que desta quarta geração pode-se colocar o direito à autodeterminação dos povos, o direito à paz, o direito ao patrimônio comum da humanidade, o direito ao meio ambiente sadio e o direito ao desenvolvimento.

Muito embora o direito ao desenvolvimento tenha sido mencionado a princípio na Carta Africana de Direitos de Humanos e dos Povos de 1981, a legitimação universal ocorreu a partir do reconhecimento do direito ao desenvolvimento como direito humano, anunciado na

Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento através da Resolução 41/128, de 4 de dezembro de 1986, da Assembleia Geral das Nações Unidas:

A Assembleia Geral das Nações Unidas, em uma Resolução de 4 de dezembro de 1986 (A/RES/41/128), considerou o desenvolvimento como “um amplo processo, de natureza econômica, social, cultural e política”. Manifestou sua preocupação com “a existência de sérios obstáculos ao desenvolvimento e à completa realização dos seres humanos e dos povos, obstáculos estes constituídos, *inter alia*, pela denegação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais”, entendendo que todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes, devendo-se, a fim de promover o desenvolvimento, dar igual atenção a considerar como urgente a implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (COMPARATO, 2004, p. 277).

Observa-se que o enunciado traz a previsão de que o processo de desenvolvimento enumera ações de ordem econômica, social, cultural e política destinadas aos seres humanos e aos povos. A inclusão socioeconômica trata-se apenas um dos fatores a serem considerados como elementos constitutivos para uma vida digna, mas que faz parte do que pretende garantir o direito ao desenvolvimento. Nesse sentido, é que determina o artigo 1º, §1º da declaração citada:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. (ONU, 1986)

Importante ressaltar que quando se refere ao termo “inclusão socioeconômica”, trata-se também de uma noção de emancipação social do indivíduo em um de seus vieses, já que o conceito de emancipação social engloba a libertação do indivíduo na esfera social, cultural e econômica, em uma evidente relação com o conceito de direito ao desenvolvimento.

Também, o direito ao desenvolvimento deve ser observado tanto de uma perspectiva coletiva quanto individual. No que tange à perspectiva coletiva, a ideia de relacionar desenvolvimento de uma nação com crescimento econômico é comum, tanto é que o critério usual para aferir refere-se àquele em que se considera o produto interno bruto (PIB) e o número de habitantes (*per capita*). Entretanto, tal critério não apresenta de forma realista o que de fato reflete o desenvolvimento de uma nação, além da associação entre crescimento econômico e desenvolvimento não ser adequado. Ristes (2007, p. 36) esclarece:

[...] o crescimento não reflete necessariamente a melhoria das condições de vida da população, podendo ser associado a um mero surto ou como reflexo de alguma influência externa, depois dos quais, cessados, retorna-se ao status quo ante. Já o desenvolvimento seria um processo qualitativo e de mudança estrutural da realidade socioeconômica. Pressupõe alterações de fundo na ordem econômica e social, as quais terão um caráter permanente e de continuidade de processo.

Assim, o critério que possivelmente se apresenta em maior conformidade com a realidade de cada nação é aquele usualmente chamado de IDH (índice de desenvolvimento humano), no qual três indicativos são considerados: renda, educação e saúde³.

Tal índice, segundo informes do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD, 2018), foi criado objetivando “(...) oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento”.

No que concerne à disparidade dos índices mencionados, em termos de Produto Interno Bruto o Brasil ocupava no ano de 2016 a 9ª posição entre os países no mundo (FUNAG, 2016), posição mantida em 2018, enquanto que no ranking que leva em consideração o IDH, no ano de 2018 o Brasil manteve-se estagnado na 79ª posição que ocupava em 2016, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD, 2019).

Já no âmbito do direito ao desenvolvimento sob o aspecto individual, o economista indiano Amartya Sen pontua que a liberdade dos indivíduos de uma sociedade é também parâmetro de avaliação do nível de desenvolvimento, afastando-se de elementos estáticos que apenas consideram produto interno bruto e riqueza.

Mais além, Sen (2010, p. 18) pontua que há uma grande influência, para aquilo que as pessoas miram realizar, com aquilo que institucionalmente é ofertado às pessoas pelos governos: “(...) oportunidades econômicas, liberdade políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas (...)”.

Portanto, estimar o desenvolvimento do ponto de vista coletivo, ou seja, de uma nação, depende de índices econômicos para avaliação. Já do ponto de vista individual,

³Há outros índices complementares ao IDH: Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). O IDHAD introduziu o IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD), que leva em consideração a desigualdade em todas as três dimensões do IDH “descontando” o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade. O IDG reflete desigualdades com base no gênero em três dimensões – saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica e o IPM identifica privações múltiplas em educação, saúde e padrão de vida nos mesmos domicílios. (PNUDb).

depende de variáveis inseridas dentro de um contexto que se deve levar em consideração, dentre outros, o sistema político e econômico adotados e que determinam a forma como ocorrerá o desenvolvimento do indivíduo, e mesmo se isso ocorrerá.

Como barreira do direito ao desenvolvimento, o processo de exclusão social no Brasil é fator determinante, considerando as dimensões continentais do país que trazem características próprias relacionadas a aspectos humanos, culturais, sociais e econômicos. Todavia, a intenção não é adentrar nas especificidades de cada região, mas sim observar que o processo de exclusão social, em seus efeitos, atinge indiscriminadamente todos os indivíduos de maneira semelhante, negando a expansão de suas liberdades, essencial ao desenvolvimento individual (SEN, 2010). Discorrendo sobre o tema, Faleiros (2006, p. 4) alerta:

A exclusão é definida, neste contexto, como negação da cidadania, da garantia e efetividade de direitos civis, políticos e sociais, ambientais e da equidade de gênero, raça, etnia e território. A exclusão é um processo dialético e histórico, decorrente da exploração e da dominação, com vantagens para uns e desvantagens para outros, estruturante da vida das pessoas e coletividades, diversificada, relacional, multidimensional, e com impactos de disparidade, desigualdade, distanciamento, inferiorização, perda de laços sociais, políticos e familiares, com desqualificação, sofrimento, inacessibilidade a serviços, insustentabilidade e insegurança quanto ao futuro, carência e carenciamentos quanto às necessidades, com invisibilidade social, configurando um distanciamento da vida digna, da identidade desejada e da justiça.

Para May *et al* (2019, p. 17), há uma desigualdade alarmante no acesso a bens necessários para uma vida digna, isso em razão de que os acordos de cooperação internacional direcionados ao desenvolvimento são firmados pelos países do Terceiro Mundo justamente em um contexto econômico mundial que determina a desigualdade delimitada.

Ademais, não se olvida que o sistema econômico capitalista contribua de forma determinante para o processo de exclusão social, vez que fomenta a concentração de riqueza a determinados e poucos grupos, trazendo à maioria da população a busca por trabalho e renda que consiga minimamente atender a necessidades básicas de alimentação e moradia.

Singer (2002) explica que a competitividade inerente ao mercado capitalista deve ser observada sob dois pontos de vista, sendo o primeiro que nos permite escolher o que mais nos satisfaz com o melhor preço e faz com que o melhor vença, do que decorre que aqueles que atendem as demandas são tidos como vencedores, restando aos demais o título de perdedores.

Considerando, então, que o sistema capitalista fomenta o processo de exclusão social, é na dificuldade do exercício do direito ao desenvolvimento que o estado deve necessariamente atuar no sentido de buscar diminuir as disparidades sociais.

Nessa direção, a economia solidária que Singer (2002, p.10) definiu inicial e utopicamente como “(...) outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade

coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual (...)”, apresenta-se como forma do estado, mas não exclusiva dele, de tentar minimizar as diferenças sociais através da implantação de políticas públicas.

Trata-se, pois, de um possível meio de exercício do direito ao desenvolvimento em uma de suas perspectivas, a inclusão socioeconômica.

3 Economia solidária e microcrédito: uma proposta econômica indissociável do direito ao desenvolvimento

O primeiro esboço de economia solidária remonta ao período pós-capitalismo industrial na Inglaterra e surgiu como ideia de não apenas distribuir valores, mas também investir valores que faziam parte de um fundo de sustento aos pobres na compra de aldeias, onde poderiam cultivar a terra e trabalhar em indústrias. Assim, poderiam reinserir-se no contexto socioeconômico e alcançar sua subsistência, plano proposto por Robert Owen no ano de 1817 ao governo inglês, no período pós-guerra, quando o número de pessoas ditas pobres aumentou consideravelmente (SINGER, 2002).

Percebe-se que desde sua ideia inicial a economia solidária veio como uma possibilidade aos efeitos colaterais decorrentes do sistema capitalista, que prima pela concentração de riqueza e que fortifica a desigualdade social.

Ainda que o plano de Robert Owen não tenha sido implementado pelo governo inglês, o propósito iniciou uma replicação em diversas modalidades cooperativas.

Havia, na perspectiva da economia solidária, a necessidade de situar-se de modo a evitar que os aspectos econômicos, sociais e políticos tivessem uma grande disparidade. Para Laville e Roustang, citados por Alves *et al* (2016, p. 245), “(...) é na articulação dessas três dimensões que se situam os fundamentos essenciais das economias social e solidária”.

E justamente o segundo parágrafo da Resolução de 4 de dezembro de 1986 da Assembleia Geral das Nações Unidas articula o desenvolvimento como processo de natureza econômica, social, cultural e política dos seres humanos e dos povos, perspectivas inerentes à economia solidária:

O direito ao desenvolvimento é o reconhecimento de que o homem, independentemente de sua nacionalidade, sexo, cor ou qualquer outro critério discriminatório, é detentor da prerrogativa de modificar a sua estrutura econômica, política, social e cultural com o objetivo de ter maior qualidade de vida (CASSI e OSÓRIO, 2016, p. 194).

As modalidades de economia solidária, conforme Singer, compreendem o cooperativismo de consumo, o cooperativismo de crédito, as cooperativas de compra e venda, as cooperativas de produção e os clubes de trocas, todas modalidades que fogem à lógica capitalista, na medida que “[...] a chave dessa proposta é a associação entre iguais em vez do contrato entre desiguais” (SINGER, 2002, p. 9).

O cooperativismo de crédito, modalidade sobre a qual se tratará, surgiu de uma situação percebida na Alemanha no ano de 1846, quando ações cooperativas foram articuladas visando financiar investimentos produtivos consubstanciados em empréstimos que tinham como garantia o caráter daqueles que tomavam o valor emprestado, já que necessariamente deveriam fazer parte da cooperativa de crédito, penhorando juntos seus bens (SINGER, 2002).

No ano de 1976, em Bangladesh, Muhammad Yunus criou a primeira instituição financeira que propôs inicialmente a oferta de pequenos valores a pessoas pobres sem a necessidade de garantias exigidas pelas instituições bancárias, culminando na transformação do projeto chamado de *Grameen Bank* para uma instituição bancária oficial (SINGER, 2002).

A ideia de Yunus e de seus colaboradores recebeu ao longo de sua solidificação diversos ajustes com a finalidade de se adequar à realidade daqueles que eram os beneficiados pelo microcrédito, pessoas em situação de extrema pobreza que não dispunham de garantias reais para os empréstimos concedidos pelas grandes instituições bancárias que ofertavam empréstimos com juros abusivos.

Já no Brasil, o programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) foi instituído inicialmente pela Lei n. 11.110, de 25 de abril de 2005. Criou-se, então, uma política pública federal assim caracterizada:

O microcrédito se encaixa no campo das microfinanças e envolve o fornecimento de crédito a clientes não atendidos pelo setor bancário tradicional, abarcando apenas o setor de empréstimos. Já microfinanças referem-se a uma gama de serviços financeiros diversos, que incluem microcrédito, micropoupanças, microsseguros, crédito imobiliário, remessas de imigrantes, para citar apenas os principais (FERNANDES, 2008, p. 39).

Por sua vez, a Lei n. 13.636 de 2018 revogou dispositivos da Lei anterior, trazendo novo conceito que redefine a destinação do crédito, desta vez concedido para financiamento de atividades produtivas cuja renda ou receita bruta anual seja limitada ao valor de R\$200.000,00 (duzentos mil reais), e com flexibilização do relacionamento direto entre os empreendedores e as entidades autorizadas a operar essa modalidade de crédito.

Pouco provável que o microcrédito traga, quantitativamente, riqueza material ao beneficiário. O objetivo reside no fato de que seus beneficiados não fazem parte da menor parcela da população que é mais favorecida economicamente, justamente o contrário: os beneficiados devem ser aqueles que há muito experimentam a vida em condições sociais no limite ou mesmo abaixo do que se pode considerar digno, como justifica Fernandes (2008, p. 33):

Nesses moldes, a Economia Solidária cursa caminhos díspares e bem mais clementes com a realidade social atual, uma vez que vê no desenvolvimento econômico uma série infindável de modificações de ordem não só quantitativa, como também qualitativa, as quais são fatores reflexivos na estrutura da economia e da sociedade de um país.

Assim, a oferta de microcrédito, variável da economia solidária, pelo menos em sua essência mostra-se ferramenta apta a atuar na necessidade primária do indivíduo de auferir renda, elemento básico para amparar suas necessidades relacionadas a vida digna.

4. Políticas públicas de microcrédito e o Estado como vetor de transformação social: avaliações sobre o programa de microcrédito produtivo orientado

Levando-se em consideração que o ser humano é sujeito central e beneficiário direto do direito ao desenvolvimento, condições expressas nos artigos 1º e 2º da Resolução de 4 de dezembro de 1986 da Assembleia Geral das Nações Unidas, as ações direcionadas a observação deste direito devem partir de forma conjunta da comunidade internacional, nacional e local, como consigna Silveira (2010, p. 177):

O fundamento dos direitos de solidariedade está numa nova concepção de Estado, de ordem internacional e de relacionamento entre os povos, mas também – e principalmente – na realização efetiva dos direitos anteriores, a que se somam novos direitos não mais individuais ou coletivos, mas difusos. (...) A presença da sociedade internacional é imprescindível na união de esforços para a construção deste novo paradigma na medida em que inclui na agenda global a preocupação com a paz, o desenvolvimento, a autodeterminação dos povos e o cuidado com o meio ambiente, entre outros temas difusos e globais.

Já o art. 2º, item 3, da mesma Resolução, menciona que os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos.

Positivando no âmbito nacional o teor da declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento, a Carta Constitucional de 1988 considerou inicialmente em seu

preâmbulo o desenvolvimento como uma das bases do estado democrático. Nesse sentido, o art. 3º trata dos objetivos fundamentais da República, referindo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Em uma interpretação amparada pelo disposto nos parágrafos 2º e 3º do art. 5º da Constituição da República, o direito ao desenvolvimento recebeu *status* de direito fundamental, tonando a aplicabilidade algo palpável e efetivo. E nesse sentido, Barroso (1996, p. 83) afirma que “[a] efetividade é a concretização dos preceitos normativos no mundo dos fatos, a consonância do ordenamento com a realidade social”.

Além disso, é justamente na relação ordenamento jurídico/realidade social que se fixa ponto relevante a ser analisado. Quanto maior o processo de exclusão social (realidade social), maior a necessidade de atuação jurídica visando assegurar o exercício dos direitos fundamentais, nesse caso o direito ao desenvolvimento, o que pode ser feito por meio de políticas públicas.

Portanto, a implementação de políticas públicas pelo Estado mostra-se uma forma de atuação consonante com os preceitos constitucionais que amparam a dignidade da pessoa humana, consubstanciada aqui em apenas parte do abstrato conceito, qual seja, a inclusão socioeconômica.

Sobre a relação entre políticas públicas e a dignidade da pessoa humana Bucci (2001, p.13) refere: “(...) uma das características do movimento de ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana é a multiplicação das demandas por direitos, demandas diversificadas e pulverizadas na titularidade de indivíduos”.

E prossegue a autora afirmando que os elementos das políticas públicas são quatro: “(...) o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização” (BUCCI, 2001, p.13).

Visando a fomentar o processo de inclusão socioeconômica no Brasil, foi criada em 26 de junho de 2003 a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), onde a chamada economia solidária, caracterizada por um modo específico de organização de atividade econômica onde o desenvolvimento positivo de todos é um dos objetivos centrais, passou a ser disseminado por meio de programas.

Mas se antes a SENAES era vinculada ao Ministério do Trabalho, com a edição da Lei N. 13844/2019 que definiu nova organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, passou para o Ministério da Cidadania, não se podendo avaliar ainda o rumo que será dado à SENAES.

Assim, na tentativa de implantar uma política pública voltada para ajudar “(...) na efetivação da existência digna do ser humano, no exercício de sua liberdade de iniciativa, bem como no repartimento comunal do acesso à economia” (FERNANDES, 2008, p. 41)⁴, o governo federal criou através da Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

Desde a criação do PNMPO no ano de 2005, nove relatórios oficiais foram elaborados versando principalmente sobre valores concedidos nas operações, quantidade de instituições que ofertam microcrédito e quantidade de clientes divididos por gênero⁵.

O primeiro relatório disponibilizado no ano de 2007 apontou que nos anos de 2005, 2006 e 2007 foi concedido o valor total de R\$2.534.531.430,72 (dois bilhões, quinhentos e trinta e quatro milhões, quinhentos e trinta e um mil, quatrocentos e trinta reais e setenta e dois centavos) em operações, que atingiram 513.032 (quinhentos e treze mil e trinta e dois) empreendedores em 252 (duzentos e cinquenta e duas instituições habilitadas⁶ (BRASIL, 2007, p. 3).

O último relatório disponibilizado, que se refere a dados consolidados do ano de 2018 (BRASIL, 2019), traz interessantes comparativos quantitativos em relação aos anos anteriores.

Assim, pode-se observar quem em valores, os anos de 2013, 2014 e 2015 foram aqueles em que houve maior utilização, contratos e clientes atendidos, chegando ao valor concedido de R\$13.767.209,555 no ano de 2014. Nos dois anos seguintes, 2016 e 2017, ocorreu considerável decréscimo de valores concedidos e, por fim, no ano de 2018 houve novo aumento de valores concedidos, mas com um percentual cerca de 25% menor do que no ano de 2014, ano de maior concessão de valores desde a criação da PNMPO (BRASIL, 2019, p. 19).

⁴Como já mencionado, a Lei n. 11.110/2005 foi alterada pela Lei 13.636/2018.

⁵Relatórios disponíveis em <http://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoas-2/programa-nacional-do-microcredito-produtivo-orientado-pnmpo/sistema-de-informacoes-do-pnmpo/>. Acesso em 12 set. 2019.

⁶Quantidade ao final do ano de 2007.

Consta que desde o ano de 2008 foram concedidos R\$92.592.177,00 (noventa e dois bilhões, quinhentos e noventa e dois reais, cento e trinta e cinco mil e cento e setenta e sete reais), em 47.581.897 (quarenta e um milhões, quinhentos e oitenta e um e oitocentos e noventa e sete) contratos, para 35.395.746 (trinta e cinco milhões, trezentos e noventa e cinco mil, setecentos e quarenta e seis) clientes atendidos (BRASIL, 2019, p. 19).

Ainda que o sistema de microcrédito tenha sua disponibilização na forma de política pública que essencialmente deveria verter para empreendimentos coletivos, solidários e autogestionários, há pontos questionáveis que trazem incertezas quanto à forma como está articulada no que tange aos beneficiários.

Valentin e Serra (2012) elaboraram estudo sobre os reais beneficiários do microcrédito entre os anos de 2005 e 2011, onde registraram:

De 2005 a 2011 os desembolsos do PNMPO aumentaram em todos os anos, demonstrando a vontade política do governo em manter esse canal de crédito em constante expansão. Porém, até hoje, não se sabe muito bem quem são os reais beneficiários dessa política. Os relatórios mais recentes do PNMPO indicam que o grosso dos recursos vai para o setor informal da economia. Imagina-se que os verdadeiros beneficiários dessa política estejam sendo os segmentos da economia informal com características empreendedoras nos moldes capitalistas. Àqueles que se encontram fora do mercado de trabalho e que necessitariam fortemente desse recurso para voltar a produzir não parecem estar colhendo os frutos desse programa. (VALENTIN E SERRA, 2012, P. 7)

E concluem: “(...) nessa versão de microcrédito a ênfase está no espírito do empreendedorismo individual nos moldes capitalistas, e não sobre os empreendimentos coletivos, solidários e autogestionários” (VALENTIN e SERRA, 2012, p.16).

Consta também na PNAD de 2014 indicativo de que o maior percentual de tomadores de microcrédito se inserem entre aqueles que possuem renda maior que cinco salários mínimos, enquanto que a menor parcela encontra-se entre aqueles que não possuem renda ou então a possuem até meio salário mínimo.

Frisa-se que os dados obtidos compreendem os anos de 2005 e 2011 (Valentin e Serra, 2012) e 2014 (PNAD) e desde então não ocorreram mudanças estruturais significativas no programa nacional de microcrédito produtivo orientado que não a alteração legislativa no ano de 2018, do que é possível que o perfil dos beneficiados continue o mesmo.

Malgrado os relatórios disponibilizados, já passados quase quatorze anos do início do PNMPO não há levantamentos oficiais específicos que mapeiem cuidadosamente o reflexo na vida dos tomadores de crédito, o que serviria de subsídio para melhorias no programa.

Os reflexos que poderiam ser avaliados direcionam-se sobre como o microcrédito foi utilizado e se serviu como meio de alcance de renda que possibilite condições materiais para

uma vida digna, para que ocorra um processo de inclusão socioeconômica do beneficiário e seu desenvolvimento.

Conclusão

A evidente conjuntura de desigualdade social existente no Brasil promove cada vez mais um processo de marginalização aos menos favorecidos principalmente do ponto de vista econômico. Por consequência, tem-se restrições amplas no sentido de acesso ao crédito com as garantias solicitadas pelas instituições bancárias, além de previsão de juros abusivos.

Em contrapartida, a dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil (art.1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988), positivando o que a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 trás em seu bojo, o que imputa ao Estado a necessidade de implantar políticas públicas visando amparar os integrantes da sociedade para a necessária inclusão socioeconômica, na medida que é um dos aspectos necessários à uma vida digna.

A dignidade da pessoa humana, ligada essencialmente ao que o direito ao desenvolvimento preconizado pela Organização das Nações Unidas propôs através da Resolução 41/128, de 4 de dezembro de 1986, possui na economia solidária um meio de alcance, mediante, mas não somente, a implantação de políticas públicas, malgrado estas em sua essência seguirem modelos de outros países que podem não se adequar à realidade brasileira.

Não se vislumbra como pretensão da economia solidária, e especificamente da política pública de acesso ao microcrédito, findar as discrepâncias sociais no Brasil. O que pretende a política pública de acesso ao microcrédito é possibilitar processo emancipatório ao indivíduo, inicialmente proporcionando acesso a capital para gerir seu microempreendimento de forma que não seria possível obter através de instituições bancárias oficiais, justamente por estarem à margem dos requisitos necessários, como renda e garantia de bens.

Não obstante, embora o enunciado que trata sobre o direito ao desenvolvimento detenha poder de parâmetro do que se entende por vida digna, as políticas públicas no âmbito da oferta de microcrédito não se mostram suficientes para tal alcance, visto que a disponibilização financeira, por si só, em absolutamente nada garante o sucesso da aplicação financeira.

A ausência de levantamentos oficiais sobre a forma de disponibilização dos valores, a verificação de que essencialmente a política pública é observada nos moldes legais instituídos, e, principalmente, se há resultados efetivos relativos a inclusão socioeconômica daqueles que se utilizaram deste tipo de aporte econômico, tratam-se de fatores determinante para que não se consiga melhorar os mecanismos para oferta e aplicação de microcrédito sob o aspecto do beneficiário.

Portanto, a par dos estudos mencionados, não se logrou verificar que a política pública de acesso ao microcrédito atue como meio passível do beneficiário de exercer o direito ao desenvolvimento.

Referências

ALVES, Juliano Nunes *et al.* **A economia solidária no centro das discussões: um trabalho bibliométrico de estudos brasileiros.** *Cad. EBAPE.BR* [online]. 2016, vol.14, n.2, pp.243-257. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512016000200243&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 18 nov. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.

BEDIN, Gilmar Antônio. **Direitos Humanos e Desenvolvimento** algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. Editora Unijuí, ano 1, n. 1, jan/jun. 2003. Disponível em <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/70>>. Acesso em 18 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 18 nov. 2018.

_____. **Lei n. 11.110/2005.** Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO (...). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11110.htm>. Acesso em 19 nov. 2018.

_____. **Lei n. 13.636/2018.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13636.htm#art8>. Acesso em 25 nov. 2018.

_____. **Lei n. 13.844/2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, dentre outros. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em 11 ago. 2019.

BRASIL. **Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)**. Disponível em <<http://www.funag.gov.br/ipri/>>. Acesso em 19 nov. 2018.

BRASIL. Governo do Brasil. **Economia e emprego**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/06/estudo-diz-que-microcredito-cresceu-no-brasil-entre-2013-e-2014>>. Acesso em 24 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado Análise dos Dados Consolidados – Ano 2007. Disponível em <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Relatorio_2007.pdf>. Acesso em 12 set 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Informações Gerenciais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – informações consolidadas do exercício de 2018. Disponível em <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/RELAT%C3%93RIO-DE-EXECUC%C3%87%C3%83O-DO-PNMPO-EXERC%C3%8DCIO-DE-2018.pdf>>. Acesso em 12 set. 2019.

_____. PNAD 2014. Acesso ao cadastro único para programas sociais do governo federal e a programas de inclusão produtiva. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/0a85734b8482614a9bc1e146a9503db1.pdf>. Acesso em 25 nov. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci *et all*. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2001. Disponível em <<http://www.comitepaz.org.br/download/Direitos%20Humanos%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf>>. Acesso em 24 nov. 2018.

CASSI, Guilherme Helfenberguer e OSÓRIO, Ricardo Serrano. **O direito ao desenvolvimento individual no mercado: uma abordagem ao desempenho das instituições jurídicas para sua efetivação**. Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/58973>>. Acesso em 21 nov. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Inclusão Social e Cidadania**. 32ª *International Conference on Social Welfare. Brasília*. Disponível em <http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006_Brazil/17_07_PDF/vicente_faleiros.pdf>. Acesso em 24 nov. 2018.

FERNANDES, Fernanda Vasconcelos. **A economia solidária e o desenvolvimento socioeconômico por meio do microcrédito**. Disponível em <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/7243/4343>>. Acesso em 25 nov. 2018.

ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986**. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em 22 nov. 2018.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil - PNUD. **O que é o IDH**. Disponível em <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>>. Acesso em 19 nov. 2018.

_____. PNUD. Desenvolvimento Humano e IDH, 2019. Disponível em <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em 7 set. 2019.

MAY, Yduan de Oliveira. DARIO, Ingrid Brandão Sartor Dario. POSSAMAI, Angélica Pereira. **Economia solidária: Direito ao desenvolvimento e políticas públicas**. 1. ed. - Curitiba: Multideia, 2019.

PIOVEZAN, Flávia. **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: Unesco, 2003.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento – antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

SERRA, Neusa e VALENTIN, Fernando Farias. **O acesso ao crédito pela economia solidária: cenário e restrição num universo em expansão**. Disponível em <http://www.aninter.com.br/g7-01.php>. Acesso em 25 nov. 2018.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. **Direitos Humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. 1ª ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

Submetido em 14.04.2019

Aceito em 18.12.2019