

3 Microcrédito e desenvolvimento

Partindo das noções de desenvolvimento e pobreza, tomadas na perspectiva de Amartya Sen,⁵⁵ o presente capítulo pretende demonstrar quais são as potencialidades do microcrédito na busca do desenvolvimento visto como liberdade, através de uma análise crítica e sem descurar dos problemas existentes nas estratégias de crédito. Em outras palavras, de que forma o microcrédito pode contribuir na luta de combate à pobreza entendida enquanto vulnerabilidade e, mais especificamente, no desenvolvimento do país? Essa é a reflexão chave do presente capítulo.

Inicialmente, é importante problematizar o tema *desenvolvimento* para então situar a perspectiva de Amartya Sen, utilizada como marco teórico do presente trabalho.

Muito se fala sobre a questão do reconhecimento do direito ao desenvolvimento enquanto direito humano.⁵⁶

Como fruto desse processo histórico, temos a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento,⁵⁷ aprovada pela Resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986, a qual estabeleceu que “o

⁵⁵ Sen, 2000.

⁵⁶ Alguns internacionalistas chegam a reconhecer o direito ao desenvolvimento como direito humano. Sobre o tema, ver Mello (1994).

⁵⁷ Conforme esclarece Lima (2007): “A partir da metade da década de 1960, teve início o processo de reconhecimento de novos direitos, como o direito à paz, ao meio ambiente, ao desenvolvimento. O processo de descolonização dos anos 60 impôs uma revolução na sociedade internacional e no ordenamento jurídico internacional. Essa mudança repercutiu nos direitos humanos e contribuiu para o reconhecimento de uma categoria especial de sujeitos no Direito Internacional – os países em desenvolvimento. As causas de privações e violações de direitos humanos passaram a ser procuradas também nas estruturas globais de dominação e exploração. Com a intensificação da interdependência e da globalização, os Estados passaram a se conscientizar da existência de problemas globais e riscos compartilhados, cuja solução exige respostas coordenadas e depende necessariamente de cooperação internacional. Os direitos de terceira geração enfatizam a necessidade de decisões e ações conjuntas na esfera internacional, e não apenas no âmbito das fronteiras nacionais. A palavra-chave nesses direitos é solidariedade. Todos os direitos humanos estão relacionados a este valor; todavia, são os direitos de terceira geração que trazem esse traço de forma mais marcante”.

desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”. Cabe aqui a transcrição do art. 1º do documento da ONU: ⁵⁸

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

O que se percebe é que a abordagem do tema no documento em questão, ao utilizar, em primeiro plano, a expressão “processo econômico, social, cultural e político”, ainda coloca na linha de frente a disputa entre os países ditos desenvolvidos *versus* os denominados de terceiro mundo,⁵⁹ deixando de enfatizar o aspecto mais relevante da questão: o enfoque sobre o homem, sobre o que as pessoas são capazes de fazer e de ser.

Tendo em vista os objetivos do presente trabalho (potencialização dos indivíduos na luta de combate à pobreza), a discussão não deve estar centrada na disputa, no cenário internacional, entre países ricos, de um lado, e pobres de outro, mas sim nas condições de vida dos indivíduos, enquanto sujeitos capazes de ação e mudança, na condição de detentores de prerrogativas e de liberdades.

O enfoque no indivíduo permite fazer análises mais precisas sobre as condições de vida das pessoas, até porque é comum a existência de grupos vulneráveis nas economias fortes dos países ditos mais ricos e influentes, cuja situação de privação é muitas vezes pior do que de indivíduos que vivem em economias mais pobres. O diagnóstico de Sen é preciso nesse sentido:

“Mesmo no que se refere à relação entre mortalidade e renda (...) é notável que o grau de privação de grupos específicos em países muito ricos pode ser comparável ao encontrado em países do chamado Terceiro Mundo. Por exemplo, nos Estados Unidos, os afro-americanos como um grupo não tem uma chance maior – na verdade, ela é menor – de chegar a idades avançadas do que as pessoas nascidas nas economias imensamente mais pobres da China ou do Estado indiano de Kerala (ou de Sri Lanka, Jamaica, Costa Rica).”⁶⁰

⁵⁸ Disponível em <www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/> Acesso em 27 jan. 2010.

⁵⁹ Sobre a banalização da questão no sentido de que o direito ao desenvolvimento não passaria de direito terceiro mundista, ver Sudre (1997).

⁶⁰ Sen, 2000, p. 37.

Diante dessa constatação, a retórica internacional começa a construir a noção de desenvolvimento humano, que vem sendo discutida sob o auspício da ONU nos seguintes termos:

“No Human Development Report 1994 fica consignado que o desenvolvimento humano sustentável coloca as pessoas no centro do desenvolvimento e acentua que as desigualdades de hoje são tão grandes que sustentar a presente forma de desenvolvimento é perpetuar iniquidades similares para as gerações futuras: a essência do desenvolvimento humano sustentável é que cada um possa ter igual acesso às oportunidades de desenvolvimento – agora e no futuro”.⁶¹

Esse giro de perspectiva é fundamental para localizar a questão do desenvolvimento no indivíduo e no enfoque sobre a condição de agente de cada um, justamente na esteira da perspectiva de desenvolvimento defendida por Amartya Sen, como esclarecido a seguir.

Na verdade, a temática do desenvolvimento remete a considerações sobre pobreza, qualidade de vida⁶² e sua relação com a Economia (tanto na vertente da eficiência, quanto na da equidade). Em outras palavras, o tema do desenvolvimento nos leva a uma questão fundamental no cenário contemporâneo: a problemática das relações entre Ética e Economia. Ela constitui o pano de fundo do debate que passa pelas relações entre eficiência e equidade, crescimento econômico e qualidade de vida, crescimento econômico e desenvolvimento.

É importante frisar, por exemplo, que as noções de crescimento⁶³ e desenvolvimento não se confundem. O crescimento econômico pode ocorrer sem que haja uma efetiva redistribuição de renda e alijando do processo uma parcela da população, que passa a ser discriminada. Os critérios de análise são diferentes, enquanto que o crescimento econômico é muitas vezes avaliado em termos numéricos (através de metas de inflação, aumento do PIB, das reservas cambiais, da valorização da moeda, do crescimento da indústria), o

⁶¹ Segundo Torres, 2009, p. 17-18,

⁶² Segundo Torres, *Ibid.* p.18: “A qualidade de vida passa a ser um dos índices para a mensuração do desenvolvimento. Não é um conceito utilitarista, obtido quantitativamente, como o fornecido pela renda *per capita* da população. É muito mais um conceito moral, ligado às condições do exercício da liberdades e às prestações positivas vinculadas à justiça distributiva.”

⁶³ Contudo, algumas teorias estruturalistas, muitas vezes, vinculam a idéia de crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento, o que, segundo a perspectiva do presente trabalho traz uma visão reducionista da questão. O denominado desenvolvimentismo cepalino, por exemplo, sustenta que a industrialização apoiada pela ação do Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano. A Comissão Econômica para a América Latina, (CEPAL) - a partir das teses criadas por um grupo de economistas reunidos no final da década de 40 em Santiago do Chile no então recém criado órgão da ONU - defende uma visão de desenvolvimento que dá ênfase ao papel das estruturas, reduzindo o papel dos atores sociais e voltando os olhos para a questão da disputa entre países periféricos e dependentes e países desenvolvidos e centrais. Para análise mais aprofundada do tema ver Colistete (2001).

desenvolvimento tem em conta a distribuição das liberdades no seio do espaço público, através da conquista de novos espaços de participação, com enfoque na questão da qualidade de vida.

Nessa esteira, qualidade de vida pode ser entendida como “aquilo que as pessoas são capazes de fazer e de ser”,⁶⁴ o que inclui a questão do autorrespeito e da preservação da vida em comunidade. Tais aspectos são fundamentais na proposta do presente trabalho, o qual preconiza a utilização do instrumental do microcrédito na luta de combate à pobreza, com o objetivo de promover a autoestima dos mutuários e o reforço das práticas de economia solidária e da coesão/engajamento social de comunidades, como desenvolvido no capítulo 4.

Portanto, parte-se da visão de que o debate contemporâneo tem como pano de fundo a problemática das relações entre Ética e Economia, abordada a partir das duas origens conhecidas da Economia, tendo esta duas origens muito diferentes: uma relacionada à Ética e outra concernente à Engenharia.⁶⁵

A reflexão sobre Ética remonta à Aristóteles, em *Ética a Nicômaco*⁶⁶, onde há uma associação entre o tema Economia com os fins humanos.

Ora, uma das questões mais relevantes da Ética⁶⁷ diz respeito à colocação das seguintes questões: “Como devemos viver? O que é desejável socialmente?” Assim, embora a Economia esteja relacionada de forma mais imediata à busca da riqueza, Aristóteles entende que tanto a política como as demais ciências, dentre elas a Economia, devem ter em vista o que seja o bem para o homem. A riqueza não seria o bem que buscamos, sendo ela apenas útil e no interesse desse bem. Esse aspecto volta à baila nas discussões acerca da moderna economia do bem-estar⁶⁸, quando se discute as realizações e oportunidades do indivíduo e questões relativas à qualidade de vida. Segundo esse ponto de vista, o enfoque se dá na vida que podemos levar e não sobre a concentração exclusiva na riqueza econômica.

A segunda origem está relacionada à engenharia,⁶⁹ ocupando-se de questões primordialmente logísticas, em detrimento de outros fins da sociedade. O foco primordial está nas contribuições para resolução de problemas técnicos

⁶⁴ Nussbaum, 1997, p. 3.

⁶⁵ Sen, 1999, p.19.

⁶⁶ *Ética a Nicômaco*, I.1-I.5. Tradução inglesa de Ross, 1980.

⁶⁷ A palavra *ética* etimologicamente significa lugar, morada. Conforme Houaiss (2001, p. 1271), “é a parte da filosofia responsável pela investigação dos princípios que motivam, distorcem, disciplinam ou orientam o comportamento humano, refletindo especialmente a respeito da essência das normas, valores, prescrições e exortações presentes em qualquer realidade social”. Portanto, podemos concluir que nos leva a refletir sobre a forma de viver.

⁶⁸ Sobre a moderna economia do bem-estar, consulte-se o trabalho de Sen, *Ibid.*, p.12.

⁶⁹ Nesse sentido, ver Sen. *Ibid*, p. 22.

nas relações econômicas, especialmente aqueles ligados ao funcionamento dos mercados.

Considerando essas duas origens, a importância do enfoque ético enfraqueceu-se substancialmente no processo de desenvolvimento da economia moderna, embora as questões econômicas não sejam apenas questões de praticidade e eficiência, mas também digam respeito aos valores e à própria justiça distributiva.⁷⁰

É exatamente nesse contexto maior de problematização das relações entre Ética e Economia que se localizam as noções de desenvolvimento e pobreza na obra de Amartya Sen.

3.1

Desenvolvimento como liberdade em Amartya Sen

O presente trabalho adota como marco teórico a visão de “desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas e dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo”.⁷¹

Em outras palavras, a visão do desenvolvimento como crescimento econômico, através de tábuas métricas de PIB, de emprego formal, do aumento da exportação, da capacidade de compra é um discurso vazio de conteúdo, porque o que importa, de fato, é que haja um incremento significativo das liberdades dos indivíduos que integram determinada sociedade. Tal desenvolvimento passa, *a fortiori*, pela emancipação e pela conquista plena de novas capacidades, assim, estabelecendo uma relação com o combate à pobreza, tema utilizado como mote das reflexões aqui realizadas, o objetivo maior deve ser a busca de emancipação e conquista de novas liberdades.

Como esclarecido acima, as noções de crescimento e desenvolvimento não se confundem, sob pena de reducionismo. Crescimento econômico não deve ser considerado um fim em si mesmo. O impacto do crescimento econômico depende muito do modo como seus frutos são aproveitados.⁷² Os

⁷⁰ Sen, 1999.

⁷¹ Sen, 2000, p. 17-18.

⁷² Ver Anand & Ravallion (1993). Para estes autores, o aumento do PNB per capita reflete ampliação da longevidade se estão presentes basicamente dois fatores: 1) incremento de renda, especificamente dos pobres e 2) aumento dos gastos com serviços de saúde. Na verdade, pelo estudo empreendido pelos autores fica claro que o combate à pobreza de renda dos mais

critérios de análise devem ser diferentes. Enquanto o crescimento econômico é muitas vezes avaliado em termos quantitativos de mensuração da riqueza econômica (através de metas de inflação, aumento do PIB, das reservas cambiais, da valorização da moeda, do crescimento da indústria), o desenvolvimento deve ter em conta o aspecto qualitativo de conquista de novas liberdades e de incremento da participação dos sujeitos na vida da comunidade.

Essa concepção da economia e do processo de desenvolvimento afasta a idéia de concentração exclusiva na riqueza econômica e se abre para uma perspectiva baseada na vida que podemos levar, nas liberdades que desfrutamos para gerir nossa vida de acordo com nossos valores. Essa ideia luminosa encontra-se em perfeita sintonia com a proposta do trabalho de combater a pobreza enquanto vulnerabilidade. Como já mencionado anteriormente, o grande desafio de quem pensa a pobreza no Brasil é buscar caminhos de emancipação social, que foquem na capacidade própria dos sujeitos enquanto seres capazes de construir e reconstruir sua história.

A tese central de Sen (2000) é no sentido de que o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão de liberdades reais que os sujeitos efetivamente gozam em sociedade. Nesse sentido, a análise do desenvolvimento deve considerar as liberdades dos indivíduos como elementos constitutivos básicos, tendo como foco a expansão das capacidades das pessoas de levar a vida que valorizam. A lição do autor é precisa:

“A liberdade é central para o processo de desenvolvimento por duas razões: 1) a razão avaliatória: a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas; 2) a razão da eficácia: a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.”⁷³

Em outras palavras, a expansão da liberdade é considerada tanto o fim primordial quanto o principal meio do desenvolvimento. Para o autor, a liberdade possui papel constitutivo e instrumental no desenvolvimento.⁷⁴

O papel constitutivo refere-se à relevância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana, enquanto remoção das privações para que as pessoas levem o tipo de vida que valorizam. Esse ponto de vista abandona a ideia de que o incremento de liberdade e da concentração de riqueza tendem a

destituídos e os gastos públicos com serviços de saúde são os fatores que realmente condicionam o aumento da longevidade, sendo que a relação entre o PNB *per capita* e a expectativa de vida desaparece por completo.

⁷³ Sen, *Ibid*, p. 18.

⁷⁴ *Ibid*.

conduzir o *país* ao desenvolvimento. Não se trata disso. A liberdade deve ser vista como parte integrante do próprio processo de desenvolvimento - é a denominada importância avaliatória.

Além disso, a expansão das liberdades substantivas é determinante da iniciativa individual e da eficácia social do agir humano, aspecto fundamental para a proposta de luta de combate à pobreza defendida nesse trabalho. Ter mais liberdade incrementa o potencial das pessoas de cuidar de si mesmas e de influenciar a comunidade que integram, questões estas fundamentais para o conceito de desenvolvimento defendido por Sen.

Já o papel instrumental da liberdade, ainda segundo Sen,⁷⁵ refere-se ao modo como diferentes tipos de liberdades (direitos, oportunidades, conjunto de bens que podem ser adquiridos pela pessoa em vista dos meios legais, liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora) contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, conseqüentemente, para o desenvolvimento. Assim, “diferentes tipos de liberdade apresentam inter-relação entre si, e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos”.⁷⁶ Em outras palavras, há uma relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes (liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras), o que indica complementaridade e encadeamento entre elas, todas contribuindo para a potencialização dos indivíduos.

Assim, adotando-se a visão do desenvolvimento como liberdade, torna-se imprescindível esclarecer o léxico dessa palavra. Ao discorrer sobre o ideal tipo da democracia, Bovero (2002) contribui para o esclarecimento do sentido da palavra liberdade. Para o autor⁷⁷, ao se buscar um conceito valorativamente neutro de liberdade, chega-se a uma oposição conceitual entre liberdade e poder. Nesse sentido, a liberdade pode ser vista sob um duplo aspecto: 1) na relação dinâmica de poder de um sujeito sobre outro - a liberdade está na conquista de espaços livres de obrigações e impedimentos por parte do sujeito passivo - é o denominado deslocamento de fronteiras; 2) na situação de autonomia, na qual o sujeito, estabelece leis para si mesmo, justamente por ter poder de autodeterminação. Então, todo caso de autonomia é caso de liberdade, mas nem todo caso de liberdade é caso de autonomia.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Sen Ibid, p. 54.

⁷⁷ Ibid, p.73-75.

O primeiro aspecto da liberdade (1) corresponde à noção de liberdade dos modernos (liberdade negativa caracterizada pela negação de poder, principalmente do Estado, de forma a reconhecer espaços livres de ingerências). O segundo (2) corresponde à noção de liberdade dos antigos (liberdade positiva é a liberdade de participação dos indivíduos nas decisões coletivas e no poder político),⁷⁸ coincidindo com a noção de autonomia⁷⁹ - capacidade de determinar a própria vontade por si mesmo, sem se deixar determinar por outrem. A liberdade negativa⁸⁰ como não impedimento e não coerção corresponde à liberdade do agir, enquanto que a liberdade positiva como autonomia ou autodeterminação corresponde à liberdade do querer.

Já a liberdade liberal corresponde à liberdade de ação livre de condicionamentos (liberdade de expressão, de associação, de reunião e pessoal) e a liberdade democrática corresponde à possibilidade de o sujeito contribuir para a produção das normas coletivas.⁸¹ Bovero reconhece a possibilidade de haver pontos de tensão entre liberdade liberal e liberdade democrática porque o exercício da segunda pode restringir os espaços de liberdade civil, mas ao mesmo tempo nesses espaços podem estar criadas condições para se alterar o exercício da liberdade política. Apesar disso, conclui que tais liberdades são complementares, eis que as liberdades civis são indispensáveis ao exercício da liberdade política (por terem projeção política), ao mesmo tempo as liberdades civis se tornam esvaziadas e sem defesa eficaz sem a liberdade democrática.

Interessante notar que a análise do léxico da palavra liberdade feita por Bovero⁸² conduz à mesma e importante conclusão de Sen,⁸³ no sentido da complementaridade das liberdades e de seu encadeamento.

Conclui-se, pois, que há um verdadeiro sistema de retroalimentação e reforço mútuo entre as diferentes liberdades, o que apenas vem ratificar a importância da liberdade, tanto no sentido de avaliação do que seja o

⁷⁸ Bovero, *Ibidem*, p.78-79.

⁷⁹ Para Bovero (*Ibid.*), a autonomia é uma espécie de liberdade, na qual o sujeito tem o poder sobre si mesmo, ou seja, é liberdade do querer (liberdade positiva), mas tem um aspecto negativo interessante que é a não-heteronomia (ou seja, a vontade do sujeito autônomo deve estar livre de condicionamentos externos). É a liberdade positiva (liberdade pública ou política) e se refere à relação ativa do indivíduo como produtor das normas que contribuiu para produzir.

⁸⁰ A liberdade negativa (liberdade privada ou civil) refere-se à relação passiva do indivíduo com as normas que ele recebe da coletividade (espaço de ação sem vínculos para os indivíduos) (Bovero, *Ibid.*).

⁸¹ *Ibid.*, p.89.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Sen, 2000.

desenvolvimento (aspecto constitutivo) quanto no sentido de eficácia, como meio para garantia do desenvolvimento (aspecto instrumental).

Outra reflexão que merece ser feita diz respeito ao poder protetor da democracia, enquanto liberdade fundamental ao processo de desenvolvimento aqui defendido.

Sen⁸⁴ sustenta a existência de “*amplas interrelações entre as liberdades políticas e a compreensão e satisfação de necessidades econômicas*”. As relações, para ele, não são apenas instrumentais, mas também construtivas. Em outras palavras, as liberdades políticas podem fornecer informações e até mesmo incentivos na solução de problemas referentes às atividades econômicas, mais do que isso a própria definição do que sejam as necessidades econômicas passa pelos debates e discussões públicas, que são garantidas pela democracia.

Nesse ponto, torna-se importante esclarecer também o léxico da palavra democracia, a fim de evidenciar a relevância das liberdades políticas na questão do desenvolvimento. Um cotejo do pensamento de Sen com o de Bovero se mostra mais uma vez interessante.

Partindo da análise etimológica da expressão democracia, Sen⁸⁵ conclui que a palavra é formada por dois substantivos gregos *krátos*⁸⁶ (força, superioridade, capacidade de afirmar-se) e *dêmos* (povo).⁸⁷

Surge, assim, um primeiro conceito aproximativo de democracia: “é o poder (*krátos*) de tomar decisões coletivas vinculantes para todos, exercido pelo povo (*dêmos*), entendido este como conjunto de todos os cidadãos, mediante a soma de escolhas livres individuais”.⁸⁸ Nesse sentido, igualdade e liberdade são apontados como valores últimos da democracia, ou melhor, como seus *substantivos*.

Quanto ao primeiro substantivo, Bovero esclarece que o conceito de igualdade democrática se caracteriza ...

⁸⁴ Ibid, p. 175

⁸⁵ ibid., p. 15.

⁸⁶ Refletindo sobre o primeiro substantivo, a idéia de força pode estar ligada ao conceito amplamente difundido de democracia: poder de tomar decisões coletivas que vinculem a todos.

⁸⁷ Já em relação ao segundo substantivo, Bovero (Ibid, p.16) esclarece que a expressão povo é ambígua, pois indicava, para os gregos, ou a totalidade dos cidadãos da Cidade-Estado (entendidos os homens livres e autóctones) ou a parte não nobre da população (o que indicaria a maioria). Além disso, a própria concepção de povo pode levar a uma perspectiva dúplice: seja para considerá-lo um corpo coletivo orgânico, no qual os indivíduos seriam membros sem valor próprio, seja para considerá-lo como conjunto de entes singulares e que, portanto, têm valor enquanto tais.

⁸⁸ Bovero, Ibidem, p.17.

“a) pelo princípio segundo o qual cada cabeça corresponde a um voto (cota igual de participação no processo decisório político) b) a justificação dessa igualdade se baseia na igual dignidade política das orientações de cada um dos indivíduos considerados c) eventuais diferenças de segmento social não devem ser considerados por não influírem na capacidade de juízo e deliberação.”⁸⁹

Pela leitura das lições de Bovero, pode-se concluir que o princípio, o fundamento inelutável da democracia é o indivíduo sujeito de vontade racional.⁹⁰ O enfoque no indivíduo converge para as considerações já feitas anteriormente sobre o conceito de desenvolvimento que coloca o homem no centro do palco a partir do incremento de liberdades. Ainda na lição de Bovero ...

a democracia é “uma forma de governo que pode receber uma ampla gama de conteúdos e, não deve conter em si valores políticos finais. A democracia é um juízo analítico e não sintético. É a institucionalização da possibilidade de mudar, periodicamente e pacificamente, o próprio conteúdo dos valores políticos finais, ou seja, os direcionamentos e as orientações do governo.”⁹¹

Conclui-se, pois, que a idéia de democracia é essencialmente formal. Apesar disso, a doutrina⁹² discute a importância da dimensão axiológica da democracia, a partir de sua ligação com os princípios do antidogmatismo (direito ao dissenso) e da tolerância (pluralismo).⁹³

A tolerância é um valor intrínseco à democracia - como regime que visa permitir a convivência das diversas crenças e formas de vida que habitam o mundo e transformar o seu potencial conflito em diálogo e em competição não violenta.

Nesse aspecto, é possível fazer uma conexão da visão democrática com a própria noção de desenvolvimento adotada por Sen,⁹⁴ na medida em que o autor não sugere que exista algum critério único e preciso de desenvolvimento, muito pelo contrário, justamente pelo enfoque na emancipação (com a adoção de valores de escolha por cada qual), a noção de desenvolvimento está aberta para diferentes experiências, inclusive de modo a abranger as tradições culturais de cada sociedade, seus valores próprios, sua potencial produtividade social.

⁸⁹ Ibidem, p. 25-26.

⁹⁰ Nesse mesmo sentido, Bobbio (1999, p. 376-379) aponta o indivíduo, “pessoa moral e racional”, como o fundamento ético da democracia.

⁹¹ Ibid., p.45.

⁹² Bobbio, 1999, p. 304.

⁹³ Bovero (1992) esclarece o conteúdo do pensamento laico (caracterizado pelo antidogmatismo e tolerância).

⁹⁴ Sen, 2000, p. 49.

Esse aspecto tem relevância quando se fala do desenvolvimento de comunidades, tema tratado no capítulo 4.

Ainda sobre a dimensão axiológica da democracia, Bovero⁹⁵ conclui que tal regime tem uma relação dupla com os valores políticos: 1) a democracia se funda sobre um núcleo mínimo de valores (suas precondições), são as quatro grandes liberdades dos modernos - liberdade pessoal, liberdade de expressão, liberdade de associação e liberdade de reunião, que, por sua vez, exigem uma distribuição equânime dos bens primários mais básicos (equidade social) para que não tenham seu conteúdo esvaziado; 2) valores vinculados às regras do jogo democrático, que contém em si um núcleo de valores (são o quem e o como da tomada de decisão), são eles, tolerância, a igual dignidade política de cada sujeito, liberdade positiva, fraternidade, não-violência, renovação através do livre debate).

Esclarecido o ideal tipo democrático, podemos concluir, pelas lições acima, que a democracia ressalta o indivíduo e sua igual dignidade como núcleo duro. Assim, diante dessa constatação, pode-se perceber melhor o manto protetor da democracia em relação às necessidades econômicas. O foco no homem é a chave da questão. O sistema democrático, ao valorizar o homem, abre as portas para as reivindicações econômicas, construção dialógica de quais são essas necessidades e incremento da coesão social, no sentido de fortalecer as lutas por melhorias de condições de vida.

Nessa linha, faz todo sentido a tese de Sen, segundo a qual a intensidade das necessidades econômicas aumenta a urgência das liberdades políticas e não o contrário. Para o autor, não há que se falar em oposição entre democracia e satisfação de necessidades econômicas, o que leva a três considerações fundamentais sobre a importância das liberdades políticas e dos direitos civis básicos no processo de desenvolvimento visto como liberdade:

“1) sua importância direta para a vida humana associada a capacidades básicas (como a capacidade de participação política e social); 2) seu papel instrumental de aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações de atenção política (como as reivindicações das necessidades econômicas); 3) seu papel construtivo na conceituação de ‘necessidades’ (como a compreensão das ‘necessidades econômicas’ em um contexto social)”.⁹⁶

O encadeamento das idéias de Sen sobre desenvolvimento como liberdade, com o enfoque no ideal democrático, nos leva à conclusão de que o

⁹⁵ Sen, *Ibid.*, p.49-50.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 175.

ponto chave da tese defendida é a condição de agente livre e sustentável do homem, como motor fundamental do desenvolvimento.

Sen esclarece o conceito de condição de agente, perfeitamente aplicável aos objetivos desse trabalho, condição essa entendida como a...

“(...) de alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo. Este estudo ocupa-se particularmente do papel da condição de agente do indivíduo enquanto membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas)”.⁹⁷

Nesse sentido, Sen conclui:

“Pela antiquada distinção entre ‘paciente’ e ‘agente’ essa concepção da economia e do processo de desenvolvimento centrada na liberdade é em grande medida uma visão orientada para o agente. Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo, como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável – e até mesmo o papel positivo da impaciência construtiva”.⁹⁸

Dessa forma, a partir do marco teórico do desenvolvimento econômico como liberdade, busca-se enfatizar o papel de agente do indivíduo, o que conduz ao aprimoramento do jogo democrático (engajamento social) e potencialização das capacidades humanas. A chave do desenvolvimento, nessa linha de pensamento, repousa no reforço da perspectiva emancipatória.

Estabelecendo uma relação com o tema do microcrédito, tal instrumento, ao apostar na relação de confiança com o tomador, através da figura do agente de crédito e do aval solidário independente de lastro patrimonial, fortalece a autoestima individual e pode contribuir para o incremento da iniciativa e da capacidade dos indivíduos de gerar mudanças nas comunidades que integram. A pobreza, vista como apagão social do indivíduo, causa invisibilidade e apatia, e deve ser combatida também em relação a esse aspecto. Em outras palavras, ao lado do incremento de renda os instrumentos de combate à pobreza devem atentar para a autoestima social do indivíduo e sua capacidade de ser agente de transformação em suas comunidades.

⁹⁷ Ibid, p. 33.

⁹⁸ Ibid, p. 26.

Nessa linha de confluência entre a busca do desenvolvimento (enquanto incremento da condição de agente do homem) e a luta contra a pobreza (vista como incapacidade de ostentar a condição de sujeito de mudança) é que se situa a potencial contribuição do microcrédito no cenário brasileiro e a importância da noção de desenvolvimento de Amartya Sen, a qual coloca no centro do palco do desenvolvimento a questão da expansão das liberdades.

Na sequência, examina-se o conceito de pobreza e faz-se uma análise crítica do instrumento do microcrédito e seu impacto na luta de combate à pobreza, apresentando-se suas limitações e potencialidades.

3.2

Pobreza de renda X Pobreza de capacidades - Pobreza e suas consequências para além da renda

É de fundamental relevância delimitar o que se entende por pobreza no presente trabalho, para que seja possível visualizar de que forma o instrumento do microcrédito pode contribuir para o desenvolvimento visto como liberdade.

Nesse passo, é preciso propor uma releitura da noção mais corrente de pobreza, de modo que deixe de ser vista tão somente como baixa renda, mas passe a trazer para o centro da discussão a privação de capacidades, os efeitos inibidores do exercício das liberdades e a perda de autonomia e autoconfiança do indivíduo, aspectos fundamentais quando se fala em engajamento social e autoestima.

Drèze desenvolve de forma clara a noção de pobreza como privação de capacidades básicas.⁹⁹ Tal ponto de vista supera o modelo tradicional de identificação da pobreza como sinônimo de baixa renda, cuja importância é apenas instrumental.

Para o autor, deve-se centrar a atenção no que é intrinsecamente ser pobre. Isso porque existem outras influências sobre a privação de capacidades além do baixo nível de renda, vez que esta não é o único instrumento de geração de capacidades. Além disso, pode haver um acoplamento de desvantagens entre privação de rendas e adversidades na conversão de renda em funcionamentos.¹⁰⁰

⁹⁹ Drèze, 1989.

¹⁰⁰ O conceito de funcionamentos tem raízes aristotélicas e reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Podem ser aspectos elementares como ser

Essa lição nos leva a refletir sobre o que ocorre no cenário brasileiro, em que o espaço da pobreza é muito maior que o da renda. Ser pobre no Brasil não significa apenas ter renda inadequada, mas sim carregar um estigma social de vulnerabilidade.

Conforme mencionado na introdução, a pobreza resulta em estar alijado do engajamento social, ser objeto da desigualdade, incapaz de realizar mudanças e ostentar a condição de agente. A pobreza pode ser vista como condição que deprecia, ou até mesmo nega, a autoestima social do indivíduo.

Torna-se evidente que discutir o problema da pobreza significa abordá-la de modo abrangente e profundo e deixar de encará-la apenas sob um único ângulo: o da renda. As dimensões econômica, social e política são fundamentais no enfrentamento e superação da pobreza, a qual é caracterizada como “multiplicidade de privações”.¹⁰¹

Demo destaca a importância da problemática da emancipação social na discussão acerca da pobreza, sugerindo o desenho de políticas sociais que superem a mera assistência. Embora reconheça a necessidade desta como fundamental para as populações miseráveis, defende a construção de políticas que tenham como objetivo desenvolver a capacidade própria dos sujeitos, propondo ações para uma política social emancipatória.¹⁰²

Ademais, é importante frisar que, quando se fala em pobreza, não se pode deixar de abordar a questão da desigualdade, tema que tem sido frequentemente estudado pelas Ciências Sociais.

Nessa direção, duas vertentes básicas tratam da origem das desigualdades: a naturalista e a social. A primeira corrente entende que a desigualdade “é resultado inevitável da manifestação das diferentes capacidades que os seres humanos têm”.¹⁰³ Já para a segunda, a desigualdade na distribuição material e simbólica não advém das diferenças individuais, mas tem sua origem no diferenciado acesso às oportunidades de desenvolvimento de capacidades, sendo socialmente produzidas.

Outro não é o entendimento defendido pelos escritos de Hobbes (1979), Locke (1991), mas principalmente pelos de Rousseau (1989). Para este autor, os homens nascem livres e iguais e a desigualdade é produzida pelas instituições sociais.

adequadamente nutrido e livre de doenças ou complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio. A esse respeito, cf. Ackerman et al (1997).

¹⁰¹ Lustosa, 2001, p.100.

¹⁰² Demo, 2003.

¹⁰³ Solera, 2005, p. 209.

A reflexão sobre as origens das desigualdades remete à importância da temática da busca de justiça social, a qual é extremamente relevante quando se fala em combate à pobreza.

Em relação à justiça social, Sen retoma a discussão que gira em torno do eixo ética-economia - pano de fundo das discussões travadas nesse capítulo. Nessa esteira, analisa o mecanismo de mercado diante do quadro de desigualdade social enfrentado em diversos países. Aponta que o grande desafio contemporâneo é equilibrar a eficiência do mecanismo de mercado, no qual nos encontramos inseridos, com a necessidade premente da equidade nas relações sociais. Então, constrói um novo olhar sobre o problema da desigualdade, desviando a atenção da desigualdade de renda para a desigualdade na distribuição de liberdades substantivas e capacidades:

“O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins..As privações são vistas em um nível mais fundamental. Daí a relevância da perspectiva da pobreza baseada na capacidade.”¹⁰⁴

De fato, o enfoque sobre a privação de capacidades apresenta vantagem para prevenir distorções de incentivo em comparação com o uso do baixo nível de renda como critério único para transferências e subsídios. Considerar a pobreza como privação de capacidades básicas e liberdades substantivas nos permite fazer uma análise mais bem direcionada da questão da justiça social.

Nessa linha, é fundamental, na construção de políticas públicas, que sejam consideradas, simultaneamente, a eficiência, por meio da liberdade do mecanismo de mercado, e a equidade, através do custeio governamental e dos sistemas de seguridade e assistência social.

Em sintonia com esse esforço de equacionamento, o microcrédito pode ocupar um importante espaço ao lado dos programas assistenciais, obviamente que cada um dentro de seu campo próprio, como desenvolvido nas próximas seções desse capítulo.

Como instrumento de mercado, o microcrédito observa a questão da eficiência, vez que tem como uma de suas metas a busca da sustentabilidade das instituições concessionárias. Ao mesmo tempo, objetiva o ganho de autonomia

¹⁰⁴ Sen, *Ibid*, p.112.

e de novas capacidades por parte dos tomadores de empréstimos, aspecto relacionado à busca de equidade.

Ademais, o microcrédito minimiza o problema dos incentivos e efeitos que um sistema de custeio público pode produzir na iniciativa, engajamento social e esforços individuais e coletivos. Nesse particular, o grande ganho da adoção do microcrédito reside no incremento do respeito-próprio. Em relação aos sistemas de custeio público, Sen pontua muito bem a questão:

“Desutilidade e estigma: um sistema de custeio público que exija a identificação da pessoa como pobre (e que seja visto como uma caridade especial àqueles que são incapazes de se sustentar inteiramente por conta própria) tenderia a produzir alguns efeitos sobre o respeito próprio, bem como sobre o respeito dos outros pela pessoa... Como a questão do respeito próprio freqüentemente é vista pelos líderes responsáveis pelas políticas como algo de interesse secundário (e considerada uma preocupação muito “refinada”), tomo a liberdade de citar o argumento de John Rawls: o respeito próprio é talvez o bem primário mais importante sobre o qual uma teoria da justiça como equidade deva concentrar-se.”¹⁰⁵

O microcrédito tem, assim, um importante papel a cumprir, na medida em que seja visto não como instrumento isolado, mas conjugado com as políticas compensatórias de combate à pobreza, de modo a garantir a organização produtiva das comunidades e o fortalecimento dos laços entre seus membros, desenvolvendo uma espécie de orgulho da identidade própria de cada grupo social (questão desenvolvida no capítulo 4).

Assim, conclui-se que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas públicas sociais, as quais devem necessariamente englobar as questões relacionadas à autoestima e ao engajamento social. Nessa arena, o microcrédito, compreendido não como instrumento isolado e milagroso, pode sim vir a ocupar um espaço decisivo na construção de alternativas de inclusão produtiva participativa.

3.3. Microcrédito e seu impacto no combate à pobreza: potencialidades e limitações

É importante analisar o impacto do microcrédito no combate à pobreza numa perspectiva crítica, de modo a que seja possível visualizar suas reais

¹⁰⁵ Ibidem, p.162.

limitações e problemas, a fim de que as potencialidades da experiência possam ser desnudadas.

Nesse ponto, o trabalho de Islam mostra-se muito útil, justamente por ter buscado os aspectos positivos, negativos e o espaço para aperfeiçoamentos na experiência do GB de Bangladesh.

O autor menciona os números referentes ao GB e examina as limitações da experiência, não deixando dúvidas de que as microfinanças ocupam um espaço relevante no atual modelo mundial de desenvolvimento:

“Microcredit, or its wider term microfinance, the extension of small amounts of collateral-free institutional loans to jointly liable poor group members for their self-employment and income generation, is a GB innovation. The GB is the largest provider of microlending services in Bangladesh. Its 1,658 rural branches operate in 57,790 of the total 68,000 villages in Bangladesh. The cumulative investment of the GB in 2005 in rural Bangladesh is more than five billion dollars, disbursed among 5.3 million borrowers, 96 per cent of whom are women (Grameen Bank 2005). The GB operations have contributed between 1.1 to 1.5 per cent of gross domestic product (GDP) of Bangladesh (Grameen Bank 1999). By way of comparison, the small scale industries sector contributes less than 4 per cent and agriculture and fisheries around 3 per cent of GDP, suggesting that the GB’s contribution is quite substantial (...).”¹⁰⁶

Além dos números acima mencionados, não se pode negar que o movimento contemporâneo das microfinanças, como visto no segundo capítulo, modificou totalmente as noções até então consolidadas sobre crédito, ao visualizar os despossuídos como clientes dignos de confiança e, muito mais que isso, como os que dão um retorno de resgate do crédito muito superiores em relação à tradicional metodologia creditícia. Abrindo a possibilidade de inclusão financeira independentemente de patrimônio, o aval solidário, além de permitir o exercício do direito de crédito aos destituídos, ainda reforça os laços comunitários e tem o condão de tornar muito mais barato o serviço de crédito ao minimizar a assimetria de informações.¹⁰⁷

Trazendo tais reflexões para o cenário brasileiro, conclui-se que ainda há muito espaço para o desenvolvimento de políticas públicas que estimulem o instrumento do microcrédito, principalmente se considerarmos as novas

¹⁰⁶ Islam, *Ibid*, p.2.

¹⁰⁷ Neri (2008) esclarece muito bem a questão, ao caracterizar a relação de credores e devedores como sendo marcada pela assimetria de informações, a qual é composta basicamente por dois problemas-chaves: desconhecimento do credor em relação ao tipo de tomador (o emprestador não sabe quão propenso ao risco o tomador é, quão honesto, responsável) e risco moral (falta de informação do prestador sobre o tipo de ação que o mutuário pode vir a tomar, qual tipo de investimento escolherá).

tecnologias trazidas pelo GB, muitas das quais ainda não incorporadas às poucas experiências nacionais até o momento registradas.¹⁰⁸

Como pontos positivos da experiência do GB no impacto sobre a pobreza, segundo Islam pode-se mencionar: possibilidade de melhoria das condições de vida através de trabalho próprio, aumento de renda, incremento de consumo para famílias carentes e modelo sustentável de desenvolvimento aplicável tanto nos países denominados em desenvolvimento, quanto nas comunidades dos países ditos desenvolvidos.¹⁰⁹

Quanto aos pontos negativos e vulnerabilidades, o autor aponta para o fato de que o GB não conseguiu ter um alcance além do limite da pobreza. Para ele, os clientes do banco tendem a ficar estagnados na situação de moderadamente pobres a vulneravelmente não pobres, ou seja, “clients in GB tend to be clustered around the poverty line”.¹¹⁰

Outro problema muito relevante para o presente estudo diz respeito à autoexclusão dos extremamente pobres. Por autoexclusão, deve-se entender o estado da pessoa que se sente tão destituída que tem uma autopercepção de não ser merecedora de crédito. Reflete a ausência da confiança em si mesmo, típica do aspecto da pobreza enfatizado no presente trabalho, pobreza como fonte de efeitos imobilizantes e limitadores. A própria pessoa acredita que não é capaz de pagar o valor tomado por empréstimo. Ademais, as necessidades dos extremamente pobres são tão prementes que eles se sentem incapazes de gerar renda de seu próprio trabalho e obter uma fonte renovável de rendimentos.

Ainda como aspecto que merece ser aperfeiçoado no sentido da inclusão da camada mais pobre nos serviços financeiros oferecidos pelas instituições, Islam enfatiza que o GB, muitas vezes, tem focado nos produtos e serviços que pode produzir em detrimento daqueles que constituem as reais necessidades

¹⁰⁸ Dentre as inovações de tecnologia, vale lembrar: 1) utilização de empréstimos solidários como mecanismos de seleção de tomadores e garantia (o aval solidário é um dos pontos fundamentais da metodologia em questão e se baseia na formação de grupos de pessoas da comunidade atendida, que se responsabilizam mutuamente pelos empréstimos); 2) atuação de funcionários jovens e proativos que vão a campo, estabelecendo relações pessoais com os clientes e se responsabilizando por todos os aspectos do ciclo de empréstimo, desde a origem até a recuperação (esse é outro ponto fundamental da metodologia do GB: a figura do agente de crédito, pessoa especialmente capacitada, responsável pela análise e acompanhamento dos tomadores dos empréstimos); 3) volumes de empréstimos adaptáveis e com termos sazonais; 4) visão de um banco proativo que “vai em direção às pessoas”; 5) estímulo à micropoupança e aos microsseguros como parte da gama de produtos oferecidos; 6) agilidade na aprovação e desembolso.

¹⁰⁹ Islam, *Ibid.*

¹¹⁰ Islam, *Ibid.*, p.3.

dos clientes. O autor propõe o aperfeiçoamento dos produtos e serviços creditícios numa rede flexível que atente para tais necessidades.¹¹¹

A autoexclusão e o desafio de inclusão dos mais pobres realmente são os pontos fracos nevrálgicos, quando se fala na utilização do microcrédito como instrumento de luta de combate à pobreza.

O diagnóstico de Islam sobre os pontos fracos do GB é preciso e já indica um caminho de aperfeiçoamento que pode ser utilmente trilhado:

“Despite the success of the GB undelivering loans to poor women and bringing socioeconomic changes to some of these borrowers, this study suggests that there are still many borrowers who cannot improve their poverty situation, but instead become more vulnerable and trapped in the rigid, supply-driven, credit alone system. The study suggests that the “monotheistic microcredit formula” promoted as a panacea (...) is not only inadequate to meet the needs of the poorest, but is also monopolizing resources that could, and perhaps should be used for other more pressing or important interventions.”¹¹²

Identificadas essas dificuldades na experiência de microcrédito, é forçoso reconhecer a necessidade de estratégias integradas, tanto em relação aos produtos microfinanceiros (microseguros, micropoupança - em consonância com o conceito ampliativo de microcrédito adotado no capítulo 2), quanto em relação à agregação dos programas assistenciais ao microcrédito, como desenvolvido a seguir.

No que tange à necessidade de estratégias integradas nas microfinanças, a micropoupança e o microseguro são fundamentais no sentido de minimizarem os riscos dos empreendimentos. É o que se denomina estratégia maximalista de crédito, importante quando se pensa em incrementar a segurança jurídica das transações mutuárias. Sobre a importância de estratégias integradas, veja-se a lição de Islam:

“The realistic assumption is that credit needs to be delivered along with other services to alleviate poverty within a reasonable time frame. The relevant question in the poverty alleviation debate is not so much whether financial constraints matter or not, but the relative importance to be given to credit programmes vis-à-vis alternative poverty alleviation programmes. These could include programmes relating to investments in infrastructure, health, education, and various kinds of services related to social safe net.”¹¹³

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Ibidem, p.6.

¹¹³ Ibid., p. 94.

Realmente, a adoção de estratégias de crédito integradas no sentido de combinar o aspecto compensatório de programas, como o Bolsa Família, com a concessão de microcrédito pode ser importante no combate à pobreza, pois permite que o beneficiário aproveite as oportunidades criadas pelo próprio programa nas áreas de saúde e educação (determinantes da produtividade individual e da emancipação), proporcionando, ainda, injeção monetária à economia local.

Isso não deve significar a substituição das políticas compensatórias pelo microcrédito porque a produtividade e o empreendedorismo devem vir ao lado da satisfação de necessidades básicas como a alimentar. *A proposta é de agregação e não de substituição*, com o objetivo maior de aprimoramento do jogo democrático e de gerar uma releitura da noção de desenvolvimento, que deve ser entendido como expansão de liberdades substantivas.

Por outro lado, o microcrédito não pode ser transformado em política assistencialista. Deve-se ressaltar a importância da auto-sustentabilidade das instituições concessoras. O retorno do capital é extremamente importante para garantir a retroalimentação do sistema e para possibilitar o ganho de autoestima por parte dos mutuários.¹¹⁴

A proposta é no sentido de se ver o microcrédito não como baluarte da luta de combate à pobreza, tampouco como instrumento isolado ou substitutivo, mas sim como instrumento que, agregado a programas assistenciais, promova a reestruturação de tais programas para uma terceira geração de políticas públicas, baseadas na inclusão produtiva.

Tal proposta reflete a visão da liberdade e da responsabilidade como vias de mão dupla. Mais do que uma prerrogativa, a liberdade é apontada como comprometimento social. Na construção chave de Sen:

“...O caminho entre liberdade e responsabilidade é de mão dupla. Sem a liberdade substantiva e a capacidade para realizar alguma coisa, a pessoa não pode ser responsável por fazê-la. Mas ter efetivamente a liberdade e a capacidade para fazer alguma coisa impõe à pessoa o dever de refletir sobre fazê-la ou não, e isso envolve responsabilidade individual. Nesse sentido, a liberdade é necessária e suficiente para a responsabilidade.”¹¹⁵

Nessa linha, ao se promover a agregação do microcrédito com programas assistenciais, garante-se a liberdade substantiva do gozo de utilidades básicas e, ao mesmo tempo, ressalta-se o papel da responsabilidade

¹¹⁴ Tema tratado no capítulo 4.

¹¹⁵ Sen, 2000, p. 322.

e do engajamento dos sujeitos - condição de agente. Fica, assim, evidenciado um paralelo entre tal proposta e a interdependência de liberdade e responsabilidade defendida por Sen.

**Microcrédito (responsabilidade / engajamento / condição de agente) +
programas assistenciais (liberdade - utilidades básicas) =
responsabilidade + liberdade**

É justamente nessa linha de verificação da total compatibilidade e, muito mais que isso, da retroalimentação entre a qualidade de vida (bem-estar e intitamentos) e a condição de agente, que se situa a teoria de Sen. Muito interessante é a perspectiva que pode ser resgatada do movimento feminista, a qual busca acomodar ao mesmo tempo as reivindicações referentes ao bem-estar da mulher com sua condição de agente. Na precisa lição de Sen:

“Mas os objetivos, partindo desse enfoque ‘welfarista’, aos poucos evoluíram e se ampliaram para incorporar – e enfatizar – o papel ativo da condição de agente das mulheres. Já não mais como receptoras passivas de auxílio para melhorar seu bem-estar, as mulheres são vistas cada vez mais, tanto pelos homens como por elas próprias, como agentes ativos de mudança: promotoras dinâmicas de transformações sociais que podem alterar a vida das mulheres e dos homens.”¹¹⁶

A compreensão do papel da condição de agente sobre que a teoria de Sen nos leva a refletir é fundamental para que reconheçamos os indivíduos como pessoas responsáveis por fazer ou não fazer as coisas.

O potencial que o microcrédito fornece para o beneficiário é justamente fazê-lo sentir-se capaz de restituir o valor do mútuo por trabalho próprio e construir uma história de dignidade, confiança e respeito. Essa perspectiva pode alterar a visão da maior parte das políticas públicas implementadas até então para incluir o aspecto da autoestima do participante e do incremento de sua condição de agente. Esse é o diferencial que o microcrédito pode ter para aperfeiçoar tais políticas.

¹¹⁶ Ibidem, p. 220-221.

3.4

Programas assistenciais e emancipação: desafios

O Brasil comprometeu-se a cumprir, até 2015, as oito metas estabelecidas mundialmente pela Organização das Nações Unidas (ONU) mencionadas nos denominados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, sendo eles: erradicar a extrema pobreza e a fome, atingir o ensino básico universal, promover a igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater o HIV, a malária e outras doenças, garantir a sustentabilidade ambiental, estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.¹¹⁷

Em seu discurso de posse, em 01 de janeiro de 2007, o presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva deu especial destaque ao programa Bolsa Família como política governamental na área social com projeção internacional e inspiradora para outros países.¹¹⁸

Ainda em seu discurso, o presidente deu ênfase à expansão do consumo de bens da população de baixa renda, ao empreendedorismo e à educação como instrumento de libertação e não somente como instrumento de acesso ao mundo do trabalho e acesso à cultura. Tais aspectos podem ser fomentados a partir da utilização do microcrédito, não somente enquanto instrumento vinculado a bens de capital e capital de giro, mas também à produtividade social e microfinanças num enfoque integrativo.¹¹⁹

Em relação aos programas assistenciais, fala-se atualmente em gerações de políticas públicas nessa área, tendo em conta a necessidade de seu aprimoramento. Como primeira geração de programas, aponta-se o auxílio-sacolão e o fornecimento de cestas básicas. Quanto aos de segunda geração, fala-se em transferência direta de renda com contrapartida simples (como, por exemplo, frequência de filhos em escolas). E no atual momento, começa-se a pensar em programas de terceira geração para que a economia local seja aquecida a partir da inclusão produtiva (investimento em educação, profissionalização).

É nessa linha de contribuição (para a inclusão produtiva) que o microcrédito pode ser importante instrumento coadjuvante no combate à pobreza, reforçando a produtividade social local, mas, principalmente, atuando

¹¹⁷ Tais metas estão disponíveis em <<http://www.pnud.org.br/odm/>> Acesso em 17 dez. 2010.

¹¹⁸ Discurso de posse do Presidente Lula em 01 de janeiro de 2007. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml>> Acesso em 17 dez. 2010.

¹¹⁹ Sobre o desenvolvimento desse tema, ver os capítulos 2 e 4.

na vertente da autoestima social a partir da releitura dos próprios conceitos de desenvolvimento e pobreza que se pretende adotar.

Em relação ao primeiro aspecto (programas assistenciais), o surgimento do Bolsa-Família (BF), programa do governo federal criado através da Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004, causou grande alvoroço num cenário econômico de contenção de gastos governamentais, mormente diante das metas de responsabilidade fiscal e do neoliberalismo ortodoxo.

A perplexidade vinha da justificativa governamental de que a transferência de renda e os gastos com o programa, na verdade significariam geração de riqueza e investimento no sentido do desenvolvimento econômico. Nesse particular, interessante o comentário de Negri & Cocco:

Por conseguinte, atualmente a medida da riqueza refere-se mais à potência produtiva da sociedade do que à capacidade privada e empresarial de produção. O novo Tableau économique terá então que se referir essencialmente aos novos investimentos comuns - pois somente o comum, o imaterial, o singular garantem a produtividade global dos sistemas econômicos. (Quando Lula insiste junto ao FMI na natureza produtiva dos investimentos contra a fome e para a educação nacional, não exprime apenas algumas exigências sacrossantas, mas antes reescreve a economia política em uma passagem fundamental).¹²⁰

De fato, o programa apresenta muitos méritos, dentre eles o de possibilitar a subsistência a populações que, sem ver atendido o direito básico de comer, sequer tinham a possibilidade de se manter com a dignidade mínima que a Carta Constitucional garante.

Contudo, é preciso avançar no aprimoramento dos instrumentos de luta de combate à pobreza sob uma perspectiva construtiva.

O BF unifica procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo e atua nas áreas de renda mínima vinculada à educação (o denominado Bolsa-Escola - Lei 10.219/2001), acesso à alimentação (Cartão-Alimentação - Lei 10.689/2003), renda mínima vinculada à saúde (Bolsa-Alimentação - Medida Provisória nº 2.206-1/2001) e Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102/2002).

É interessante o exame do art. 4º do Decreto nº 5.209/2004, para se verificar os objetivos do BF, merecendo destaque o contido no inciso III:

¹²⁰ Negri & Cocco, 2005, p.136

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - *estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;*

IV - combater a pobreza; e

V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (ênfase adicionada)

De fato, a busca da emancipação dos beneficiários é um dos pontos mais sensíveis dos programas assistenciais e o grande desafio das políticas públicas atuais, principalmente pelo impacto no jogo democrático, engajamento social e na própria noção de desenvolvimento econômico que se pretende defender.

A pedra de toque dessa discussão é justamente a reflexão que gira em torno do seguinte questionamento: até que ponto o ajuste político-econômico desse benefício não só distribuirá valores monetários, mas também promoverá a manutenção da dependência dessas famílias aos benefícios sociais?

Como visto, o combate à pobreza no Brasil e a exclusão social ultrapassam a distribuição de valores monetários e somente poderá ser enfrentada ao serem enfatizados os valores do exercício participativo no espaço público, a autonomia e a própria cidadania.¹²¹

¹²¹ Embora o conceito de cidadania seja algo extremamente problemático, Bovero (2002, p.118-119) faz uma leitura interessante do conceito no léxico contemporâneo. Segundo o autor, atualmente, há o surgimento de uma verdadeira doutrina da cidadania, que surge na esteira de discussões sobre a teoria da democracia, a problematização das identidades coletivas (imigrações), a crise do Estado Social e os conflitos étnicos e multiculturais. A grande questão gira em torno do conteúdo da cidadania e da definição do *status* de cidadão. Para Bovero, a maioria dos autores, embora com pontos de vista diferentes, conduzem seus discursos para a idéia de pertença a uma organização social e extensão de direitos ao denominado cidadão. O léxico contemporâneo identifica o conteúdo da cidadania com os direitos do homem (cidadania seria o gênero que englobaria os direitos individuais, políticos e sociais), diversamente do que ocorria com o léxico clássico-moderno, no qual havia uma separação entre as noções de direito do homem e do cidadão (referindo-se à cidadania à questão específica dos direitos políticos). Ainda, segundo a análise do autor, o léxico contemporâneo se apresenta problemático, porque acaba condicionando o reconhecimento de direitos ao homem à pertença a uma comunidade política, o que pode refletir uma caracterização antimoderna da teoria de direitos e da política. Isso porque a modernidade política está baseada na atribuição de direitos ao homem independentemente de pertenças e na prioridade lógica do homem em relação à comunidade (noção de direito natural, o qual reconhece ao homem direito de liberdade pré-política na ficção do estado de natureza). Tanto os gregos quanto os romanos tinham uma noção de cidadania que tinha relação direta com os direitos políticos, contudo, a atribuição de direitos e o próprio reconhecimento como sujeito de direitos somente ocorria para quem pertencesse a uma comunidade, ou seja, para quem fosse cidadão. É a concepção pré-moderna do direito, segundo a qual os direitos são reconhecidos ao homem a partir de sua pertença, havendo uma prevalência da identidade coletiva e da comunidade em

A abertura para o aprimoramento e para a sinergia com outras políticas públicas no sentido do reforço do engajamento social e do ganho de autoestima é fundamental na questão do combate à pobreza, a qual deve ser vista, não meramente como baixa renda, mas sim como privação de capacidades básicas e fonte de efeitos debilitadores abrangentes sobre a liberdade, iniciativa e habilidades dos indivíduos, com perda de autonomia e autoconfiança. Além disso, a partir da constatação de que o reconhecimento e a estima social são fundamentais em sociedades como a nossa onde o valor simbólico da privação é muito significativo, os programas sociais realmente devem ter em mira a emancipação.

Desse modo, combinar o aspecto compensatório de programas, como o BF, com programas de concessão de microcrédito pode ser importante nesse cenário.

Através da soma de esforços, partilha de informações e novos desenhos de políticas públicas, pode-se criar mecanismos importantes no combate à pobreza. A combinação proposta visa aprimorar o jogo democrático, possibilitando um maior engajamento social e retroalimentando o fortalecimento das liberdades num contexto de cooperação democrática e de desenvolvimento voltado para o homem enquanto agente detentor de capacidades de ação e de mudança. Além disso, com os programas assistenciais o pobre passa a dispor de um fluxo de renda estável pago através de cartões eletrônicos de entidades com tradição creditícia, o que somado à tecnologia informacional presentes nos programas assistenciais, cria oportunidade para a agregação do microcrédito com os programas assistenciais, sempre no sentido de seu aprimoramento na luta de combate à pobreza.

Assim, talvez o caminho a ser seguido seja realmente a formulação de políticas públicas de terceira geração (programas assistenciais de terceira

relação ao homem. A teoria contemporânea da cidadania, ao equiparar o léxico da cidadania com o léxico dos direitos do homem em geral (direitos individuais, políticos e sociais), acaba condicionando a atribuição de direitos individuais e sociais, por exemplo, apenas para quem pertença a uma comunidade política, o que dá uma conotação antimoderna à teoria dos direitos, dando prevalência à comunidade e não ao homem individualmente considerado. É como se preconizasse que os estrangeiros e extracomunitários não têm direito à liberdade pessoal, liberdade de pensamento, etc. A questão se acirra num mundo de migrações de massa. Deve-se, portanto, distinguir os direitos do homem (como universais) e os direitos do cidadão (como particulares). Contudo, é preciso questionar a própria caracterização de quem deve ser considerado cidadão. O autor critica a atribuição de direitos políticos com base em critérios predefinidos de pertença à comunidade *ex natura ex historia*. Para ele, não faz sentido reconhecer o direito de voto aos nacionais que vivam no exterior e excluir do direito residentes estáveis no país.

geração)¹²² para que a economia local seja aquecida a partir da inclusão produtiva (investimento em educação, profissionalização), o que nada mais é que a ênfase na condição de agente.

¹²² Significativa a reportagem do jornal **O GLOBO** de 07 de janeiro de 2011, p. 3, na qual a Presidente Dilma Rousseff reafirmou seu principal compromisso de campanha: lutar contra a miséria no país. Segundo a reportagem: “Embora ainda não tenha definida a forma como isso ocorrerá, foi estabelecido um plano geral de trabalho que prevê três frentes de atuação: inclusão produtiva dos mais pobres, ampliação da rede de serviços públicos e continuidade e aprofundamento do trabalho de transferência de renda. Ou seja, além de aperfeiçoar o sistema de transferência de renda, especialmente o Bolsa Família, o programa vai criar a chamada porta de saída para famílias beneficiadas, abrindo oportunidade de trabalho.”