

**MARIANA PASSOS COSTA SILVA**

**CAMINHOS ALTERNATIVOS: EMPREENDEDORISMO,  
INFORMALIDADE E INCLUSÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do  
Homem, da Universidade Estadual do Norte  
Fluminense, como requisito parcial para obtenção  
de título de Mestre em Políticas Sociais  
Orientador: Prof. Dr. Ailton Mota de Carvalho

**CAMPOS DOS GOYTACAZES  
2008**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do CCH / UENF

017/2008

S586 Silva, Mariana Passos Costa

Caminhos alternativos : empreendedorismo, informalidade e inclusão social / Mariana Passos Costa Silva – Campos dos Goytacazes, RJ, 2008.

140.f. : il

Orientador: Ailton Mota de Carvalho

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2008.

Bibliografia: f. 126 – 133

1. Sociologia do Trabalho. 2. Inclusão Social. 3. Microcrédito. 4. Mercado de Trabalho. 5. Empreendedorismo. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Centro de Ciências do Homem. II. Título.

CDD – 306.36

**CAMINHOS ALTERNATIVOS: EMPREENDEDORISMO, INFORMALIDADE E  
INCLUSÃO SOCIAL**

**MARIANA PASSOS COSTA SILVA**

**“Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Políticas Sociais”.**

Aprovada em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Comissão Examinadora:

---

**Prof.a. Antonia de Lourdes Colbari (Doutora em Sociologia) – UFES**

---

**Prof. Hernán Armando Mamani (Doutor em Planejamento Urbano e Regional) – UENF**

---

**Prof<sup>a</sup>. Sônia Martins de Almeida Nogueira (Doutora em Educação) – UENF**

---

**Prof. Ailton Mota de Carvalho (Pós-doutor em Ciências Sociais) – UENF**  
**Orientador**

Aos meus queridos Dora, Linaldo e Lucas por todo o amor, força e formação.

A Léo, por compartilhar comigo momentos de vida, amor e plenitude.

## AGRADECIMENTOS

Ao fim desta jornada são muitos a quem agradecer. Assim, inicio por meus pais e meu irmão cujo amor não tem medidas. A Léo meu companheiro de vida e de alma. As minhas amigas Cláudia e Fernanda, com quem estabeleci, para além de uma história de amizade, uma história de vida. A Bia, amiga-irmã a quem tanto admiro e cuja companhia me traz a sensação de estar sempre em casa. A Ana Paula, amiga com quem compartilho momentos de sublimes devaneios, angústias e bom humor. Aos meus amigos queridos Carla, Eubenes e Jair. A Aline e Wander que, além de amigos, viraram “comadre e compadre”. Aos meus amigos do mestrado, em especial Gileno e Halisson que, como bons anfitriões, me proporcionaram ótimos momentos de boemia e intelectualidade na terra Goitacá. Aos bravos companheiros de república Dudu e Michele. A todos os amigos que, assim como eu, sofreram ou sofrem as angústias que a mente de um cientista social pode produzir. E a todos que me acompanharam, ainda que de longe, no decorrer desta empreitada.

A Valdemir Anchesqui, da Prefeitura Municipal de Vitória e do movimento em prol da Economia Solidária, pelas informações que foram preciosas no processo de solidificação de minhas idéias acerca deste objeto e por ter me encaminhado à Leonora e Itamarcos. A Leonora Michelin Laboissière Mol, coordenadora da Artidéias e co-fundadora do Banco Bem, “educadora social” corajosa, por despender muitos minutos do seu tempo para me conceder entrevistas, informações, escrever e-mail’s, me acompanhar em visitas ao campo e me deixar ver a realidade de um trabalho social. A Itamarcos Coutinho Pitomba, coordenador do Programa Gerar e co-fundador do Banco Terra, cujos conhecimentos acerca da realidade social e econômica, da economia solidária e do Banco Terra contribuiriam inegavelmente, pela troca durante as duas longas e esclarecedoras entrevistas. A José Francisco Ramos Bastia por sua contribuição fundamental, ainda que rápida, acerca do microcrédito, do capitalismo social bem como do Programa Nossocrédito. A Luciana Menezes, amiga com quem me reencontrei graças à este trabalho, por sua amizade, alto-astral, pelas informações privilegiadas e por dividir comigo a pressão de ter que colocar no papel, em tempo hábil, aquilo que povoa nossas mentes.

A todos os entrevistados do Nossocrédito, do Banco Bem e aos membros das comunidades da Poligonal 1 de Vitória e da Região 5 de Vila Velha participantes das experiências sociais relatadas neste trabalho, por sua força e esperança.

A CAPES pela concessão da bolsa que tornou possível a dedicação à realização deste trabalho.

Aos Professores Sônia Martins de Almeida Nogueira e Hernán Armando Mamani, pela contribuição fundamental para a finalização e concretização deste trabalho.

A Prof<sup>a</sup>. Antonia Colbari, minha orientadora na graduação e na 'escola' da Sociologia do Trabalho, agradeço por me acompanhar ao longo destes anos contribuindo para minha formação e crescimento educacional e profissional e para a realização.

Ao Prof. Ailton Mota de Carvalho um agradecimento especial não só por sua contribuição enquanto orientador, mas também por sua acolhida num momento tão difícil, por sua suavidade no trato com o ser humano e por sua dedicação especial diante dos percalços da reta final desta jornada.

Todos e cada um contribuíram de forma única para que esse trabalho se concretizasse.

## RESUMO

O empreendedorismo vem se transformando no cerne de uma nova cultura do trabalho, em gestação. Isso tem se dado em função das mudanças ocorridas nas concepções de desenvolvimento; trabalho; informalidade; atuação do Estado e da sociedade civil; e, principalmente das políticas de enfrentamento da questão social.

De certo modo o que o presente estudo buscou captar é de que modo esse discurso em favor do empreendedorismo e da inclusão social impactou a concepção de informalidade e das políticas de enfrentamento da pobreza e de geração de trabalho e renda. Levando em consideração o processo histórico e o aporte teórico apresentados, percebe-se a instituição do microcrédito enquanto política ativa de mercado de trabalho para a população mais pobre como resultado de toda essa conjuntura.

**Palavras-chave:** sociologia do trabalho, inclusão social, microcrédito, políticas ativas de mercado de trabalho, empreendedorismo.

## **ABSTRACT**

The entrepreneurship has become the core of a new culture of work in gestation. This has been given because the changes in the conception of development, work, informality, performance of the state and civil society, and particularly the policies of confrontation of the social question.

This study aimed to capture how the speech in favor of entrepreneurship and social inclusion impact the design of informality and policies to confront poverty and generation of employment and income. Considering the historical process and theoretical contribution submitted, the institution of microcredit as active labour market policy for the poorest population is a result of this conjuncture.

**Key-words:** Sociology of work, social inclusion, microcredit, active labour market policies, entrepreneurship.



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Estrutura na qual se insere o Banco Bem .....	104
<b>Figura 2</b> – Operações por setor Nossocrédito .....	113
<b>Figura 3</b> – Operações por sexo Nossocrédito .....	113
<b>Figura 4</b> – Operações por renda familiar Nossocrédito .....	114
<b>Figura 5</b> – Modelo de auto-desenvolvimento por tipo de público/programa .....	117

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, por posição na ocupação, segundo o sexo - Espírito Santo – 2003 .....	85
<b>Tabela 2</b> - Empregadores e conta própria ocupados em empresas do setor informal, por sexo, segundo os grupos de idade e o nível de instrução - Espírito Santo – 2003 .....	86
<b>Tabela 3</b> - Empresas do setor informal, por sexo dos proprietários, segundo o motivo que os levou a iniciar o negócio, a existência de sociedade e o tempo que se tornou proprietário - Espírito Santo – 2003 .....	87
<b>Tabela 4</b> - Empresas do setor informal, por tipo de empresa, segundo o local de funcionamento - Espírito Santo – 2003 .....	89
<b>Tabela 5</b> - Empresas do setor informal, por tipo de empresa, segundo os grupos de atividade - Espírito Santo – 2003 .....	89
<b>Tabela 6</b> - Empresas do setor informal, por utilização de crédito nos últimos 3 meses segundo o tipo de empresa - Espírito Santo – 2003 .....	90
<b>Tabela 7</b> - Empresas do setor informal, por sexo dos proprietários, segundo a origem dos recursos utilizados para iniciar o negócio - Espírito Santo – 2003 .....	91
<b>Tabela 8</b> - Empresas do setor informal, por tipo de empresa, segundo a principal dificuldade enfrentada nos últimos 12 meses para desenvolver o negócio - Espírito Santo – 2003 .....	91
<b>Tabela 9</b> – Comparativo de operações - Banco Bem .....	109
<b>Tabela 10</b> – Postos de trabalho novos e mantidos – Nossocrédito .....	115

## LISTA DE QUADROS

**Quadro 1** – Demonstrativo histórico de experiências bem sucedidas de microcrédito – mundo  
.....81

**Quadro 2** – Demonstrativo histórico de experiências bem sucedidas de microcrédito – Brasil  
.....81

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Operações por tipo de crédito – Banco Bem .....	106
<b>Gráfico 2</b> – Evolução do microcrédito para consumo – Banco Bem .....	107
<b>Gráfico 3</b> – Evolução do microcrédito produtivo orientado – Banco Bem .....	108
<b>Gráfico 4</b> – Evolução do microcrédito de moradia – Banco Bem .....	108

## **LISTA DE SIGLAS**

**ARTIDÉIAS - Associação de Artesãos Ateliê de Idéias**

**BANCOSOL – Banco Solidário**

**BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento**

**BNB - Banco do Nordeste do Brasil**

**BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**

**CEAPE – Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos**

**CEF - Caixa Econômica Federal**

**CLT - Consolidação das Leis do Trabalho**

**CST - Companhia Siderúrgica de Tubarão**

**DIEESE - Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Econômicos**

**FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador**

**FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço**

**GEM - Global Entrepreneurship Monitor**

**IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**

**IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**

**MOVIVE - Movimento Vida Nova Vila Velha**

**MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra**

**MTE - Ministério do Trabalho e Emprego**

**OIT - Organização Internacional de Trabalho**

**ONU - Organização das Nações Unidas**

**OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público**

**PMV - Prefeitura Municipal de Vitória**

**PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**

**PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado**

**PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**

**PORTOSOL – Instituição Comunitária de Crédito**

**PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda**

**SCM - Sociedades de Crédito ao Microempreendedor**

**SENAES - Secretaria Nacional de Economia Solidária**

**SETGER - Secretaria de Trabalho e Geração de Renda**

**UNO - União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>CAPÍTULO 1 – TEORIA SOCIAL E A RELAÇÃO ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E VULNERABILIDADE DE MASSA</b> .....	24
1.1 Histórico das políticas de assistência e de trabalho e renda .....	27
1.2 As Políticas Sociais como instrumentos de combate à questão social .....	30
1.3 Os critérios das políticas de assistência social e trabalho e renda .....	31
1.4. Ações do terceiro setor, filantropia e responsabilidade social .....	35
1.5. O Estado Liberal e a problemática do trabalho .....	37
1.6. Informalidade .....	39
1.7. Empreendedorismo e Empregabilidade .....	42
<b>CAPÍTULO 2 – A EMERGÊNCIA DO TRABALHO MODERNO</b> .....	45
2.1 Da tutela ao contrato .....	46
2.1.1 A emergência do trabalho livre e os primeiros operários industriais .....	49
2.2 A emergência do trabalho moderno no Brasil: da escravidão ao trabalho livre assalariado .....	50
2.2.1 A construção da identidade do trabalhador brasileiro e sua relação com o movimento operário .....	51
<b>CAPÍTULO 3 – SOCIEDADE SALARIAL</b> .....	56
3.1 A adoção do padrão salarial e a instalação da legislação corporativista no Brasil: a questão da cidadania regulada .....	58
3.1.2 Trabalhadores em ação: sindicalismo, democracia e modelos de desenvolvimento ...	63
3.2 Crise do modelo salarial .....	69

3.2.1 Crise do modelo: reestruturação no Brasil .....	72
3.3 As novas formas de trabalho .....	75
<b>CAPÍTULO 4 – CAMINHOS ALTERNATIVOS: EMPREENDEDORISMO, INFORMALIDADE E INCLUSÃO SOCIAL .....</b>	<b>79</b>
4.1 – Breve histórico do microcrédito .....	79
4.2 – Análise dos dados secundários: contexto sócio-econômico e economia informal no Espírito Santo .....	84
4.3 – Análise qualitativa - microcrédito produtivo orientado como ferramenta das políticas de enfrentamento da pobreza e de geração de trabalho e renda .....	92
4.3.1 Microcrédito: conceitos, contexto e aplicação .....	93
4.3.2. A experiência dos Bancos Sociais ou Comunitários .....	99
4.3.2.1 O Banco Terra .....	102
4.3.3. O Banco Bem .....	103
4.3.4 O Programa Nossocrédito .....	109
4.4. Resultados finais .....	115
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>124</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>126</b>
<b>ANEXO A .....</b>	<b>134</b>
<b>ANEXO B.....</b>	<b>135</b>
<b>ANEXO C.....</b>	<b>136</b>
<b>ANEXO D.....</b>	<b>137</b>
<b>ANEXO E.....</b>	<b>138</b>
<b>ANEXO F.....</b>	<b>139</b>
<b>ANEXO G.....</b>	<b>140</b>



## INTRODUÇÃO

O presente estudo se preocupa com a questão do emprego e do trabalho bem como com as várias mudanças que impactaram esta categoria. A reflexão acerca do que fazer com os desempregados, os inempregáveis, os empregados de modo precário e aqueles para quem “o futuro é marcado pelo selo do aleatório” (CASTEL, 2001, p. 21) e sobre como atenuar a vulnerabilidade da maioria da população permeia todo o trabalho.

Este cenário de desemprego em massa, instabilidade das situações de trabalho e inadequação dos sistemas clássicos de proteção favorece, cada vez mais, o incentivo às atividades empreendedoras e ao auto-emprego. Considerando essa situação, o objetivo deste estudo é compreender o processo de adoção do microcrédito, enquanto política ativa de mercado de trabalho, visando ao enfrentamento da pobreza e à geração de trabalho e renda por meio do estímulo às atividades empreendedoras e do auto-emprego.

Os programas de microcrédito apresentados neste trabalho são entendidos como alternativas possibilitadas principalmente a partir da adoção de elementos do modelo *liberal*, tanto por parte do poder público quanto de boa parte da sociedade civil organizada, frente às mudanças do mercado de trabalho e às tradicionais políticas de assistência à população necessitada. A adoção desses elementos liberais implicou no processo de diminuição de políticas de assistência e de aumento das políticas voltadas para o reforço da capacidade do indivíduo de trabalhar e garantir, por si mesmo, sua sobrevivência. Os programas também são compreendidos sob a perspectiva da aceitação social de uma nova concepção de indivíduo e de responsabilidade social. Assim, a discussão em torno da proteção social, provida pela empresa e pelo Estado, se desloca para a discussão do apoio coletivo mútuo e da capacidade de sustentação individual.

A reflexão sobre estes pressupostos gerou duas hipóteses, investigadas ao longo deste trabalho:

1. O fornecimento de microcrédito, enquanto política ativa de mercado de trabalho, soluciona a questão da falta de postos de trabalho e renda entre as populações mais carentes; e,
2. A substituição das políticas de assistência, como as de transferência de renda e benefícios, entre outras, por políticas ativas de mercado de trabalho não é sempre aplicável, uma vez que os indivíduos que já se encontram na destituição total necessitam primeiro do atendimento às suas necessidades fisiológicas e materiais.

Para visualizar estas questões no plano empírico foram estudados o programa de microcrédito do banco comunitário “Banco Bem”, localizado em Vitória; e, o Programa do Governo do Estado do Espírito Santo “Nossocrédito”.

Os conceitos e processos históricos que fundamentam este trabalho foram apresentados ao longo dos capítulos. No *Capítulo 1* o trabalho é apresentado como uma referência relevante para o processo de inscrição do indivíduo na estrutura social. A forma de participação nas redes de proteção e sociabilidade é determinada de acordo com a posição que o indivíduo ocupa na divisão social do trabalho (CASTEL, 2001).

Quando um indivíduo não ocupa lugar algum na estrutura social ocorre o processo de desfiliação (invalidação social). Este processo é revelado pela vulnerabilidade. A pobreza, o desemprego, o trabalho precário, provocam a vulnerabilidade, e, muitas vezes, colocam o indivíduo em uma situação em que ele necessita de assistência. Dois critérios são fundamentais para obter assistência social diante da necessidade: provar a incapacidade/impossibilidade para o trabalho e manter relações de proximidade/pertencimento (comunitário – Nação) (CASTEL, 2001).

A instituição do trabalho livre e a liberdade de negociação no mercado de trabalho implicaram, entre outras coisas, a existência de um desemprego estrutural: nem todos vão encontrar um lugar no mercado de trabalho formal – padrão. Apenas aqueles que conseguem por si próprios garantir sua empregabilidade e inserção nas redes mais incluídas e dinâmicas alcançam essas vagas. Aqueles que não encontram um lugar nesse âmbito formal preenchem os vazios desestruturados – informais –, e representam a questão social. Mas também originam formas alternativas de participação no mercado de trabalho.

Estas formas alternativas de trabalho e sobrevivência têm se manifestado mais fortemente na forma do auto-emprego e de pequenos empreendimentos, gerados em sua maioria em função da necessidade de sobrevivência, e têm sido denominadas de empreendedorismo.

O *Capítulo 2* e o *Capítulo 3* contextualizam o processo de passagem de um modelo – padrão – de trabalho, política e economia, para outro. Apesar do esforço vigoroso de pesquisa bibliográfica, não se pretendeu, aqui, abarcar todo um processo engendrado ao longo de séculos. O que se buscou foi demonstrar que a história do trabalho é diferente em cada contexto.

Assim, o capítulo 2 aborda o processo de emergência do trabalho moderno na Europa e no Brasil. Antes dessa emergência, nos séculos XIV à XVIII:

[...] alguém era um assalariado quando não era nada e nada tinha para trocar, exceto a força de seus braços. Alguém caía na condição de assalariado quando sua situação

se degradava: o artesão arruinado, o agricultor que a terra não alimentava mais, o aprendiz que não conseguia chegar a mestre... (CASTEL, 2001, p.21).

No século XIX e, principalmente, no século XX a visão acerca do trabalho mudou: “o emprego é um artefato social [cujo] conceito [...] surgiu no começo do século XIX para englobar o trabalho que precisava ser feito nas crescentes fábricas e burocracias das nações em fase de industrialização (BRIDGES, 1995, p. 14)”.

No Brasil ainda predominava o trabalho escravo e foi preciso um longo processo para o trabalhador ser valorizado perante a sociedade. O capítulo 3 demonstra que esse processo foi intensificado no Brasil, a partir do governo Vargas, durante a década de 1930, quando o trabalho passou a definir a posição a ser ocupada na estrutura social. O processo de cidadania regulada (SANTOS, 1987) convertia os indivíduos em cidadãos estratificados. Assim foram criadas diferentes categorias de cidadãos. Cidadãos com maior ou menor acesso a direitos e até cidadãos sem direito social algum.

Com a instituição do Estado de Bem-Estar Social / Welfare State nos países centrais, o emprego assalariado estável e a relação de assalariamento passaram a representar o modelo considerado ideal para as sociedades urbano-industriais, desenvolvidas ou em busca de desenvolvimento, assim como o pleno emprego. Era a tentativa de formação da Sociedade Salarial.

Nos anos de 1950-60, para grande parte da população, ser assalariado não só era bom, como era um privilégio, um *status*; e, no Brasil, seu maior símbolo, era a carteira de trabalho. Assim, a carteira de trabalho foi considerada durante muitos anos o documento mais importante para os brasileiros. Vale destacar que, apesar desse contexto propício ao emprego assalariado, autores pioneiros nos estudos sobre trabalho industrial no Brasil, como Juarez Lopes (1964), identificaram entre os trabalhadores a valorização do trabalho por conta própria, o “sonho de ser patrão”.

Abarcando a crise dos anos de 1970 no sistema capitalista, que trouxe por conseqüências o aumento do desemprego e do setor e trabalho informal, o capítulo 3 apresenta como esse modelo, antes ideal, passou a ser considerado um problema e alvo de críticas.

A capacidade dos sindicatos em lutar pelos direitos dos trabalhadores foi diminuída. O padrão produtivo mudou e o trabalho considerado ideal passou a ser o flexível. O modelo político-econômico neoliberal emergiu, alterando a concepção de políticas sociais e permitiu/exigiu que os membros da sociedade civil passassem a assumir, sozinhos ou em parcerias, funções antes atribuídas ao Estado.

Diante do quadro de desemprego e vulnerabilidade o Estado, os empresários, a mídia, alguns segmentos da sociedade civil organizada e outras entidades têm buscado, cada vez mais, incentivar as atividades empreendedoras. Neste contexto emergiu o microcrédito como ferramenta de fomento dessas atividades e política de enfrentamento da pobreza e da falta de alternativa de trabalho.

O *Capítulo 4* contextualiza o surgimento do microcrédito, analisa alguns fatores que o levaram a ser adotado como ferramenta de políticas de geração de trabalho e renda e apresenta a análise da pesquisa realizada com os dois programas escolhidos.

Acredita-se que para uma sociedade como a brasileira, que durante muitas décadas, considerou ser trabalhador a condição fundamental para se ser cidadão, faz-se fundamental tentar compreender os impactos de todas essas transformações visando à compreensão do tipo de sociedade e de cidadão que está sendo gestado no Brasil.

## **Metodologia**

Em primeiro lugar deve ficar claro o intuito exploratório deste estudo. Em segundo, não foi objetivo deste trabalho encontrar resultados concludentes ou relações determinísticas acerca da capacidade do microcrédito em solucionar a questão social considerando que tal meta seria bastante precipitada dada a incipiência do tempo de existência dos programas pesquisados – um iniciado em 2003 e o outro em 2005. Porém, o esforço de pesquisa empreendido permitiu captar resultados valiosos acerca do tema proposto bem como apontar tendências a partir da análise dos resultados preliminares e do contexto histórico vivenciado.

Foram analisados dados primários e secundários sobre o desempenho dos programas bem como a metodologia, organização e a operacionalização dos mesmos. A validação se deu a partir da triangulação das fontes de dados e das informações. Esta triangulação se efetivou após a conclusão de todo o trabalho empírico. Assim, os dados obtidos através de documentos foram cruzados com informações levantadas nas entrevistas realizadas com as pessoas envolvidas na atividade investigada e ratificadas com as percepções obtidas das observações diretas (não-participantes) do objeto pesquisado.

Uma pesquisa avaliando o desempenho e/ou o impacto do programa na visão de uma amostra representativa de tomadores não foi realizada, pois considerou-se o pouco tempo de execução dos programas e as dificuldades que tal empreitada traria para a realização deste estudo. No entanto, se tal esforço for realizado daqui alguns anos, será possível verificar se os

programas mostraram-se efetivos no combate à pobreza, se afastaram os participantes da vulnerabilidade e garantiram trabalho e sustentabilidade aos indivíduos.

Por agora, considerando que ainda não é possível esta avaliação, o estudo limitou-se a percepção do processo político-econômico engendrado para que se chegasse até a escolha pelo empreendedorismo, pela informalidade, pelo microcrédito e pelas políticas de enfrentamento da pobreza e de inclusão social via mercado.

Desta forma, os dados foram obtidos por meio de:

- pesquisa documental, com consultas ao banco de dados do Programa Nossocrédito, do Banco Bem e, a fim de validar a triangulação, do Banco Terra.
- 3 obtenção informal de dados complementares nas instituições envolvidas;
- 4 pesquisa bibliográfica, através de consultas e análises críticas da literatura pertinente;
- 5 entrevistas semi-estruturadas, com os atores relevantes e agentes de crédito;
- e,
- 6 observação direta (não-participante).

Os dados secundários utilizados foram retirados do banco de dados gerado pela pesquisa “Economia Informal Urbana”, realizada em 2003 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que definiu, com base nas recomendações da 15<sup>a</sup> Conferência de Estatísticas do Trabalho, promovida pela Organização Internacional de Trabalho – OIT em 1993, que o setor informal:

- deve ser delimitado a partir da unidade econômica – ou unidade de produção – e não do trabalhador individual ou a ocupação por ele exercida;
- é constituído por unidades econômicas, não-agrícolas, cujo principal objetivo de sua produção é gerar trabalho e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas as unidades voltadas para o autoconsumo;
- apresenta unidades econômicas cuja produção se dá em pequena escala, com baixo grau de organização e com pouca ou nenhuma separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção;

- é definido pelo modo de organização e funcionamento da unidade econômica, e não por seu status ilegal, pela ausência de registros ou pelas relações que mantém com as autoridades públicas;
- não depende do local onde a atividade produtiva da unidade econômica é desenvolvida; da utilização de ativos fixos; da duração das atividades das empresas (ocasional, sazonal ou permanente) ou do fato de ser a atividade principal ou secundária do proprietário (IBGE, 2005).

Também foram consideradas como unidades econômicas pertencentes ao setor informal as de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados (IBGE, 2005). Foram desconsiderados na pesquisa os trabalhadores domésticos, apesar de pertencerem ao setor informal, pois segundo o próprio IBGE estes trabalhadores já são exaustivamente pesquisados no âmbito da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. A metodologia adotada para a definição é justificada com os objetivos e limitações da própria pesquisa.

A utilização destes dados se deu devido à inexistência de outros estudos oficiais que possam dimensionar com precisão o público potencial dos programas de microcrédito no Estado do Espírito Santo. Um problema em relação à metodologia adotada pela pesquisa é que o trabalhador produtivo, por conta própria e de baixa renda que trabalha sem conformar uma unidade produtiva não está incluído no estudo. Esta informação é extremamente relevante considerando que essa é na verdade uma das principais populações que deveria ser alcançada pelo microcrédito.

Os dados secundários foram obtidos no banco de dados do IBGE, do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE; bem como em documentos, legislações e notícias veiculadas.

Foram realizadas entrevistas qualitativas do tipo semi-estruturadas com um único respondente (entrevista em profundidade) visando ao delineamento paralelo. Os agentes foram selecionados de acordo com o grau de envolvimento no processo visando “explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão (BAUER, GASKELL, 2004, p.68)”. As entrevistas foram realizadas a partir de um tópico guia e analisadas à luz da teoria adotada. Todo o processo de coleta de dados se realizou no período de março de 2007 à outubro de 2007, totalizando 20 visitas à campo.

Foram entrevistados 02 agentes de crédito, sendo uma do Programa Nossocrédito e outra do Banco Bem; 02 coordenadores dos programas dos bancos comunitários, um do Banco Terra e outro do Banco Bem; 01 agente de desenvolvimento comunitário; 06 tomadores de crédito, sendo 03 de um programa e 03 de outro; e, 01 consultor responsável pela metodologia e implementação do programa Nossocrédito nos municípios do Espírito Santo, num total de 12 participantes.

A técnica da observação não-participante foi utilizada durante reuniões do Fórum de Desenvolvimento Comunitário e durante a realização de algumas atividades dos agentes de crédito. Também foram visitados os empreendimentos de alguns tomadores de crédito, de ambos os programas, visando obter maiores informações.

## **1 – TEORIA SOCIAL E A RELAÇÃO ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E VULNERABILIDADE DE MASSA**

As recentes mudanças no mundo do trabalho colocam em xeque e substituem concepções, interpretações, valores, estratégias e modelos, ao mesmo tempo em que os renovam e remodelam. Fazem parte desse cenário os avanços tecnológicos e a conseqüente reestruturação produtiva; novas exigências, formas de gestão, ocupações e formas de trabalho/emprego. Também se destacam o desemprego em massa, a eliminação de funções e atividades, a informalidade, a precarização, a vulnerabilidade social, dentre outros problemas relacionados, direta ou indiretamente, ao mundo do trabalho.

Situada nesse cenário de mudanças está a chamada “nova questão social” sendo um de seus reflexos o surgimento de novas formas de trabalho: precário, subemprego, temporário, auto-emprego, enfim, atividades que não se enquadravam no modelo de desenvolvimento considerado ideal ao longo do século XX – que deu prioridade ao trabalho assalariado formal e protegido.

O conceito de questão social vai ao longo dos capítulos se apresentando como o fio condutor da argumentação em prol da necessidade de se garantir trabalho e renda para todos, de enfrentar a vulnerabilidade e a pobreza e de evitar a desfiliação social. A questão social pode ser entendida como a problemática em torno do lugar que as parcelas mais vulneráveis ocupam na sociedade e as conseqüências e fenômenos sociais que decorrem da ocupação (ou não-ocupação) deste lugar. Este corresponde ao espaço não formatado existente entre a organização política e o sistema econômico. Segundo Castel (2001) “consiste em sistemas de regulações não mercantis instituídas para tentar preencher esse espaço” (CASTEL, 2001, p. 31).

No decorrer do século XIX a questão social era expressa pelo pauperismo: o risco permanente da maior parte da população perecer devido à miséria gerada pela passagem do trabalho tutelado feudal para o trabalho livre moderno – industrial. Hoje a questão social não se resume ao pauperismo ou ao lugar que os trabalhadores mais dessocializados ocupam na estrutura social. Há uma multiplicidade de “problemas sociais”. Dessa forma, hoje, a questão social é, também, o redescobrimto angustiante da incapacidade da sociedade atual de garantir um lugar para todos na estrutura social.

O trabalho em Castel (2001) é entendido como um meio de inscrição social. Para o autor, é o trabalho que inscreve o indivíduo na estrutura social. Assim, ele estabelece uma



correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de proteção e sociabilidade. Essa correlação estabelece as zonas de coesão/integração social bem como as zonas periféricas e “excluídas”.

[...] a ausência de participação em qualquer atividade produtiva e o isolamento relacional conjugam seus efeitos negativos para produzir a exclusão, ou melhor, como vou tentar mostrar, a desfiliação. A vulnerabilidade social é uma zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade (CASTEL, 2001, p. 24).

Apesar das últimas transformações, inclusive teóricas, ocorridas no mundo do trabalho colocarem em dúvida o papel do trabalho enquanto referência para a inscrição social dos indivíduos, a renda continua sendo um fator limitador ou potencializador do desenvolvimento do indivíduo. Também tem forte influência sobre a questão da rede de relacionamentos, do acesso a um “lugar” na estrutura social e do tipo de lugar ocupado. A renda tem sua origem, na grande maioria das situações, em atividades de trabalho. Desta forma, o trabalho se afirma como referência importante para a constituição do indivíduo, sua inscrição em uma posição na estrutura social e como uma ferramenta capaz de permitir ou impedir a desfiliação.

Deste modo, desenvolvendo o conceito de questão social podemos entendê-la no contexto atual como reflexo dessa era de riscos e incertezas, que coloca quase todos os indivíduos em permanente estado de vulnerabilidade e insegurança. Ressalta-se o fato de essa era de incertezas ocorrer logo após o mundo ter “vivenciado” e planejado o pleno-emprego e a universalização das proteções sociais.

Extraíndo – com ressalvas – da teoria de Beck (1997) o conceito de sociedade de risco, apreendemos que este se “[...] designa um estágio da modernidade em que começa a tomar corpo as ameaças produzidas até então no caminho da sociedade industrial” (BECK, 1997, p. 17). Uma dessas ameaças é a miséria, que vem sendo revelada inclusive no interior dos países centrais, devido ao processo de “distribuição dos malefícios”:

[...] com o advento da sociedade de risco, os conflitos da distribuição em relação aos ‘bens’ (renda, empregos, seguro social), que constituíram o conflito básico da sociedade industrial clássica e conduziram às soluções tentadas nas instituições relevantes, são encobertos pelos conflitos de distribuição dos ‘malefícios’ (BECK, 1997, p. 17).

Para o autor, o fato de vivermos numa sociedade de risco propicia a produção de ações. A visão de que o atual mundo de incertezas também é um mundo de oportunidades tem sido adotada como base dos discursos a favor das novas formas de trabalho, principalmente as que envolvem a ação empreendedora. Nesse sentido, “a incerteza na rede favorece as chances de movimento; o indivíduo pode aproveitar-se de oportunidades não previstas por outros...”

(SENNETT, 2005, p. 99). Conseguir viver na sociedade de risco está se transformando em uma necessidade mas também em virtude, heroísmo e hábito. A “disposição de arriscar [...] não mais deve ser domínio de capitalistas de risco ou indivíduos extremamente aventureiros. O risco vai se tornar uma necessidade diária enfrentada pelas massas” (SENNETT, 2005, p. 94).

Sennett (2005) critica essa visão lembrando que a sociedade de risco não significa apenas um contexto de oportunidade, mas também um contexto de vulnerabilidade que ameaça a própria sociedade. O *capitalismo impaciente*, como sugere o autor, é “um princípio que corrói a confiança, a lealdade e o compromisso mútuo” (SENNETT, 2005, p. 24), laços sociais importantes para a coesão da sociedade. A flexibilidade causa ansiedade: “as pessoas não sabem que riscos serão compensados, que caminhos seguir” (SENNETT, 2005, p. 9). Para Bridges (apud CARRÃO, 2004) “as mudanças estruturais do mundo do trabalho solapam algo sobre o que as pessoas construíram seu senso de segurança, sem o que perdem o âmago de sua identidade” (BRIDGES apud CARRÃO, 2004, p.90).

No cenário da sociedade de risco, em países como o Brasil as novas formas de trabalho encontraram espaço para se desenvolver e se expandir ainda mais – considerando que no país essas atividades sempre representaram o sustento de grande parte da população. Tais atividades são reflexos da questão social à medida que, estando ameaçados pela vulnerabilidade e não encontrando lugar na sociedade, os trabalhadores desenvolvem atividades alternativas de subsistência. Essas atividades reproduzem desproteção, insegurança, individualismo negativo e podem levar à perda do vínculo social. Portanto, apesar de as novas formas de trabalho garantir sua sobrevivência, ainda que de forma precária, elas não são capazes de eliminar o estado de permanente insegurança social dos indivíduos. A tênue linha que impede o indivíduo de passar de um estado de pobreza para um estado de miséria e desfiliação permanece em contínua ameaça.

Assim, a questão social também constitui uma ameaça à integração da sociedade. Ao se colocar uma grande parcela da população “fora do jogo”, em nome de valores econômicos imediatistas, fica difícil falar de pertencimento a um mesmo conjunto social:

Qual é o limiar de tolerância de uma sociedade democrática para o que chamarei, ao invés de exclusão, de invalidação social? Tal é, a meu ver, a nova questão social. O que é possível fazer para recolocar no jogo social essas populações invalidadas pela conjuntura e para acabar com uma hemorragia de desfiliação que ameaça deixar exangue todo o corpo social? (CASTEL, 2001, p. 34).

A questão social atinge todo o conjunto da sociedade, por isso os problemas suscitados por aqueles que estão nas fronteiras de uma formação social retornam para seu centro:

são sempre as orientações definidas nos centros de decisão – matéria de política econômica e social, de gestão de empresas, de readaptações industriais, de busca de competitividade etc. – que repercutem como uma onda de choque nas diferentes esferas da vida social. Mas a recíproca é igualmente verdadeira [...] (CASTEL, 2001, p. 34).

### **1.1. Histórico das políticas de assistência e de trabalho e renda**

Segundo Castel (2001) a partir da sistematização de um movimento iniciado no século XIV, desenvolveu-se, no século XVI, em detrimento da filantropia, uma nova forma de se lidar com os necessitados: uma política social de assistência, laica e municipalizada.

Essas políticas municipais baseiam-se em alguns princípios simples: exclusão dos estrangeiros, proibição estrita da mendicância, recenseamento e classificação dos necessitados, desdobramentos de auxílios diferenciados em correspondência com as diversas categorias de beneficiários (CASTEL, 2001, p. 73).

Assim, na metade do século XIV o desenvolvimento e a diversificação do espaço urbano, “a ruptura da dependência e das proteções imediatas das sociedades agrárias, o aprofundamento das diferenças sociais entre os grupos suscitam, de forma inédita, a questão do atendimento aos mais carentes” (CASTEL, 2001, p. 71). Surgiu, assim, a necessidade de uma gestão racional da recente indigência urbana, na qual as autoridades municipais, juntamente com as autoridades religiosas, passaram a responder por sua parte. Essa responsabilização dos poderes locais acentuou-se no decorrer dos séculos XIV e XV tornando necessária uma seleção mais rigorosa dos assistidos (CASTEL, 2001), o que resultou nos princípios das políticas municipais.

Para lidar com a ameaça de ruptura da coesão social representada pelos necessitados, foram adotadas, ao longo do tempo, diversas medidas sistemáticas de intervenção como, por exemplo, a repressão à “vagabundagem”, a obrigação do trabalho e o controle da mão-de-obra. Essas medidas, dentre outras, constituíram os primeiros tipos de intervenções especiais do social-assistencial. Este último configura-se a partir da sociabilidade secundária e “se trata de sistemas relacionais deslocados em relação aos grupos de pertencimento familiar, de vizinhança, de trabalho” (CASTEL, 2001, p. 57). Assim, o social-assistencial é entendido como a intervenção da sociedade sobre si mesma a partir de instituições, de núcleos de

especialização, dissociados da família, da tradição e dos costumes. Nas sociedades menos diferenciadas tais tarefas eram assumidas, sem mediação, pela comunidade (CASTEL, 2001).

O modelo considerado ideal de população a ser assistida é a que se encontra na intersecção dos vetores *proximidade/pertencimento* e *capacidade para o trabalho*: é quando se associa a total incapacidade para o trabalho com a máxima inserção comunitária. Enquanto prevaleceu o período de tutela comunitária (feudalismo) o critério proximidade/pertencimento possuiu um peso maior do que o critério capacidade para o trabalho na definição de beneficiários. O que permitia que um indivíduo tivesse sua obrigação de trabalhar relativizada e dispensada se observasse dois aspectos: a proximidade geográfica – a ajuda não seria concedida aos estrangeiros residentes a menos de 6 meses ou 01 ano (CASTEL, 2001) – e a proximidade social – o mendigo deveria ser recomendado por pessoas de idoneidade constatada na comunidade.

Atualmente podemos afirmar que o aspecto capacidade/incapacidade para o trabalho possui um peso maior na hora de definir o público potencial de uma política. Até porque o objetivo de várias das políticas vem sendo, cada vez mais, promover o próprio trabalho; reforçar a capacidade existente no indivíduo de trabalhar para garantir sua sobrevivência de forma “independente”. Políticas de formação e capacitação profissional bem como de provimento de recursos para o desenvolvimento de atividades produtivas são exemplos atuais. Destaca-se ainda a existência de políticas que visam à formação, capacitação e inserção no mercado de trabalho de indivíduos, considerados durante muito tempo, inválidos para o trabalho, como por exemplo, os portadores de necessidades especiais, físicas e mentais, os idosos, entre outros. Dessa forma, o trabalho reafirma sua importância na sociedade: “todos” devem trabalhar, o que muda é no que trabalhar, como trabalhar e para quem trabalhar.

A partir do século XX o histórico das políticas sociais no Brasil, e no mundo de modo geral, revela diferentes fases. No decorrer do período dos chamados ‘anos gloriosos’ do capitalismo, o Estado de Bem-Estar Social, nas economias centrais, e o Estado Desenvolvimentista, nos países periféricos, centraram-se em implementar ações voltadas para os trabalhadores visando assegurar, principalmente, um mínimo social, como por exemplo, a seguridade social.

No Brasil, a primeira fase das políticas sociais se dá a partir da década de 1920, quando as mesmas eram fragmentadas e emergencialistas e utilizadas como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores no país. O objetivo era antecipar algumas das demandas de forma a restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras e limitar a

capacidade de mobilização dos trabalhadores em geral. A partir de 1930, se deu a constituição de um Estado voltado para políticas sociais de caráter conservador<sup>1</sup> que enfocavam predominantemente os trabalhadores urbanos – evitando conflitos com as oligarquias. Este modelo de política social foi reforçado nas décadas seguintes e aprimorado com a implementação de políticas de cunho keynesianas.

A crise do modelo do Estado de Bem-Estar Social e das políticas keynesianas no final dos anos 1960 início do anos 1970 leva, nos anos de 1980, ao início de uma nova fase com a adoção do receituário neoliberal, que estabeleceu o predomínio de políticas de ajuste fiscal e redução dos gastos, levando ao declínio as ações do Estado visando ao Bem-Estar da sociedade.

No Brasil, particularmente, com a chegada dos anos de 1980 e a redemocratização do país houve a constatação de que o crescimento econômico por si só não traria a inclusão social, o fim da informalidade e da pobreza, nem uma sociedade mais igualitária. Nesse cenário se forjou a Constituição de 1988: uma parte social e universalista (visando um resgate) e uma outra parte liberal e corporativista. Deste modo, a política social passou a ser entendida como uma ferramenta para resgatar a dívida social que o crescimento econômico aprofundou. “A idéia de social reelaborada nos anos 80 nasce como uma tentativa de remendo do discurso desenvolvimentista” (RAMALHO e ARROCHELAS, 2004, p. 115).

A influência neoliberal favoreceu a redução do papel do Estado; a abertura comercial e o início da reestruturação produtiva; mudanças na localização espacial das atividades econômicas; e, trouxe como conseqüências a redução dos níveis de emprego. O desenvolvimento econômico passou a ser tarefa dos governos municipais, cujas agendas necessariamente deveriam abordar políticas de geração de emprego e renda – vale ressaltar que neste momento o emprego ainda era visto como um modelo.

Porém, com a absorção cada vez maior das idéias neoliberais, as políticas sociais, principalmente as políticas voltadas para as áreas relacionadas ao trabalho, passaram a ser vistas como gastos ineficientes e ineficazes. Segundo Hayek (apud BARROS, 2005), tais políticas gerariam dependência nos indivíduos, além de tolher sua liberdade de escolha. Contudo, os ajustes propostos pelo neoliberalismo não alcançaram os resultados prometidos e

---

<sup>1</sup> Entre os três tipos essenciais de *welfare state* o Brasil adotou o modelo conservador caracterizado pela: “elevada cobertura para a reposição de renda e estabilidade dos trabalhadores incorporados ao mercado de trabalho, e fraca abrangência de serviços sociais, sem estímulos à promoção desses serviços via iniciativa privada” (REZENDE, TAUFNER, 2005, p. 473 - Quadro 9).

ainda levaram ao agravamento de várias questões sociais. Cabe ressaltar que a concentração fundiária e a informalidade são resultados de uma sucessão de políticas conservadoras.

A partir de 1990 uma [...] onda de dilapidação dos direitos sociais e trabalhistas passou a ser imposta no país, através da adoção de políticas neoliberais para o trabalho [...] as políticas do trabalho neoliberais foram favoráveis à flexibilização dos contratos de trabalho, desregulação do mercado de trabalho e transferência exclusiva da responsabilidade pela trajetória ocupacional para o indivíduo, através da adoção das políticas de formação e qualificação profissional (POCHMANN, 2001a, p.169).

Segundo Pochmann (2001b) uma das poucas alternativas de ação do Estado para conter o avanço do desemprego e da precarização diante do modelo neoliberal foi a promoção da formação e o constante treinamento profissional.

As políticas neoliberais do trabalho adotadas incluem ainda amplo apelo à formação e qualificação profissional. Entre 1995 e 2000, segundo o MTE, formaram-se 10 milhões de trabalhadores qualificados, justamente no período em que o desemprego mais cresceu, passando, segundo o OBGE, de 4,5 milhões de trabalhadores para 7,6 milhões (POCHMANN, 2001a, p. 171).

No fim dos anos de 1990 se deu o surgimento de uma terceira fase em que as políticas sociais passaram a ser novamente discutidas, ainda no âmbito dos preceitos neoliberais, gerando imenso debate acerca de qual melhor modelo a ser adotado: se políticas focalizadas ou universais. De fato, a discussão em torno da focalização ou universalização, ainda não chegou a um consenso, porém, a tendência atual aponta para uma nova fase de fortalecimento das políticas públicas como instrumentos indispensáveis às sociedades devido à constatação da necessidade de uma atuação contínua em torno das questões sociais.

## **1.2. As Políticas Sociais como instrumentos de combate à questão social**

Os excluídos ou desfiliaados não representam os últimos lugares a serem ocupados numa estrutura social interdependente. Eles simplesmente não ocupam lugar algum nesta estrutura: não são explorados e também não representam força de pressão, pois não atuam diretamente sobre nenhum setor nevrálgico da vida social, são “supérfluos”.

Segundo Abranches (1985), o fato de apenas alguns membros de uma comunidade serem politicamente fracos, devido à pobreza, já representa uma ameaça à liberdade e ao direito de todos da comunidade. “As pessoas muito pobres, que consomem a maior parte de suas energias apenas para sobreviver por um triz, não podem atuar como cidadãos íntegros. A necessidade tolhe a liberdade” (ABRANCHES, 1985, p.9).

As famílias pobres, que apresentam maior incidência de desemprego e subemprego, mobilizam para o trabalho os filhos em idade escolar e os membros em menor condição de trabalhar (velhos e inválidos) e se submetem à sobrecarga de trabalho visando à subsistência. A necessidade do trabalho define a condição popular em oposição à condição privilegiada, “o termo pobre torna-se quase sinônimo de trabalhador” (LISS e SOLY apud CASTEL, 2001, p. 224). E o fator que distingue o pobre do marginal é o trabalho (CASTEL, 2001; RAMALHO, 1979).

A pobreza é filha do subdesenvolvimento, mas não é qualquer forma de desenvolvimento que a faz desaparecer. [...] Pobreza é destituição, marginalidade e desproteção. Destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e renda; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à subsistência e ao bem-estar (ABRANCHES, 1985, p.30).

Como resultado da destituição dos meios de sobrevivência, do próprio trabalho e da marginalização no usufruto dos benefícios do progresso, surge a destituição do papel social, que gera a invalidação social do indivíduo. Considerando que “quem detém instrumentos de pressão eficazes tem maior probabilidade de obter mais da ação do Estado do que quem depende dessa própria ação para conseguir o mínimo indispensável à sua sobrevivência” (ABRANCHES, 1985, p.49) os desfilados não possuem condições de por si próprios reverterem sua situação.

Dowbor (2004 e 2004a) destaca que os indivíduos, estando invalidados ou vulneráveis (aposentados, as mulheres chefes de família, os menores trabalhadores, etc), não possuem poder político, daí a importância de se formular políticas ativas de inclusão/validação. Afinal o mercado envolve trocas e essa população não possui o requisito fundamental do jogo de mercado: algo para se trocar – não possuem profissão, ou saúde, ou educação, ou formação profissional, ou algum outro tipo de capital inicial negociável.

### **1.3. A construção dos critérios das políticas de assistência social e trabalho e renda**

A invalidação de vários membros da sociedade obriga o reconhecimento da existência de “inúteis para o mundo” – não produzem nada e precisam ser sustentados. E o reconhecimento dos inúteis para o mundo traz a reboque a problemática da assistência social, que sempre rondou a sociedade inquirindo-a sobre quem deve receber ajuda, qual tipo de

ajuda deve ser dada e em quais situações. “‘Assistir’ abrange um conjunto extraordinariamente diversificado de práticas que se inscrevem, entretanto, numa estrutura comum determinada pela existência de certas categorias de populações carentes e pela necessidade de atendê-las” (CASTEL, 2001, p. 47).

Os critérios adotados, desde tempos remotos, para se definir quem são as populações carentes e a necessidade de atendê-las são fundamentados na “teoria da desvantagem” – situações de dependência reconhecidas (CASTEL, 2001). Esta distingue entre os inaptos e os aptos para o trabalho e os que mantêm ou não laços de pertencimento comunitário. Assim, os principais critérios são a incapacidade para trabalhar e o pertencimento comunitário.

O público alvo das políticas de assistência são aqueles que, pertencendo a uma comunidade/município/Nação, não possuem genuinamente condições de garantir por meios próprios sua sobrevivência. Essas políticas têm como objetivo garantir que os membros mais carentes da comunidade se beneficiem de uma assistência mínima, na medida em que seu abandono total abalaria a coesão do grupo.

Porém não basta ser carente de tudo. Dentre as populações sem recursos, algumas serão rejeitadas e outras atendidas. A necessidade de possuir um lugar marcado na comunidade/sociedade como condição para ser assistido reforça o objetivo de manter a coesão do grupo. Assim, “a maior parte das regulamentações assistenciais exige que o indigente, mesmo que seja ‘sem residência fixa’, justifique pelo menos alguns anos de residência na aldeia ou no município, sem o que será abandonado à própria sorte” (CASTEL, 2001, p. 60). Assistência tem a ver com proteção próxima. Aqueles que rompem com o pertencimento comunitário colocam-se fora dos limites de uma intervenção da caridade.

O público potencial da assistência social não questiona, de modo fundamental, a organização social. Desde que consiga fazer reconhecer sua incapacidade, os isentos da obrigação de trabalhar serão assistidos – ainda que o auxílio não seja suficiente, adequado ou que lhes seja humilhante. “Velhos indigentes, crianças sem pais, estropiados de todos os tipos, cegos, paralíticos, escrofulosos, [...] todos têm em comum o fato de suprirem, por si mesmo, as suas necessidades básicas, porque não podem trabalhar” (CASTEL, 2001, p. 41).

Porém, existem na sociedade populações que possuem a capacidade de trabalhar, mas que, por diferentes motivos, mesmo assim dependem de algum auxílio para sobreviver. São os carentes válidos, que ao longo do tempo foram sendo denominados de vagabundos, malandros, e atualmente, de supranumerários, desfilados, excluídos etc. Segundo Castel



(2001) a sociedade aceita muito melhor a assistência para os inválidos do que para aqueles que possuem a capacidade de trabalhar.

Totalmente distinta da condição dos assistidos é, com efeito, a situação daqueles que, capazes de trabalhar, não trabalham. [...] Este, carente, e por isso também dependente de auxílio, não pode, entretanto, beneficiar-se diretamente dos dispositivos concernentes aos que estão isentos da obrigação de ser auto-suficiente. Em falta com o imperativo do trabalho, também é, muito amiúde, rechaçado para fora da área da assistência. [...] se, [...] for um estrangeiro, um “forasteiro” sem vínculos, não poderá se beneficiar das redes de proteção próxima que, bem ou mal, asseguram aos autóctones um atendimento mínimo, de suas necessidades elementares. Sua situação será, então, literalmente, inviável. Será a situação do vagabundo, o desfilado por excelência (CASTEL, 2001, p.).

A construção da categoria “vagabundo”, iniciada ainda no século XIV, é pautada por dois critérios: “a ausência de trabalho, isto é, a ociosidade associada à falta de recursos, e o fato de ser sem ‘fé nem lei’, isto é, sem pertencimento comunitário” (CASTEL, 2001, p. 120). O indivíduo situado na categoria de mendigo válido, desde o início do século XIV, recebe tratamento pejorativo, por solicitar assistência social mesmo sendo apto para o trabalho. Sua situação é ambígua: ora é visto como um usurpador, ora como um coitado.

Durante anos os cidadãos foram aconselhados a não concederem esmolas a esta categoria, visto serem ociosos e/ou “vagabundos” que, podendo ganhar sua vida através dos esforços de seu corpo, ainda sim não o faziam. Também durante um período considerável, os mendigos válidos foram considerados “casos de polícia”. Isso devido à visão que associa “vagabundagem” e criminalidade. Considerando que a insegurança pode ameaçar a ordem pública, os vagabundos constituem-se em fontes de desestabilização social. Para os gestores públicos os “vagabundos” eram na verdade uma classe perigosa, capaz de gerar motins, revoltas: “quem não tem nada pode ousar tudo” (CASTEL, 2001). Porém, a história mostra que o papel dos vagabundos foi frequentemente superestimado pelos gestores (CASTEL, 2001).

O apto para o trabalho que solicita assistência é sempre visto com desconfiança devido à possibilidade de simular a invalidez, a necessidade. E este é efetivamente um risco da assistência. Mesmo hoje, os desempregados são vistos com desconfiança por parte do imaginário popular e até por intelectuais e políticos. Um exemplo é a passagem encontrada na publicação do IPEA que sugere que o desempregado protegido por benefícios sociais tende a agir de má fé ao se utilizar de sua *liberdade* de escolha para aceitar ou não um emprego que lhe tenha sido oferecido: “o trabalhador que recebe o benefício rescisório e o seguro-desemprego tem menos incentivos para procurar outro emprego ou aceitar outros tipos de empregos” (REZENDE e TAUFNER, 2005, p. 243).

Uma outra passagem vai além, afirmando que tal fato ainda contribuiria para mascarar as taxas de desemprego existentes

Os economistas chamam a renda do trabalhador quando está desempregado de salário de reserva [...], e afirmam que, quanto maior o salário de reserva, menor o incentivo dos trabalhadores para aceitar empregos que fogem um pouco do que estão buscando ou que pagam menos do que estavam esperando, o que aparece nas estatísticas como aumento da taxa de desemprego (REZENDE e TAUFNER, 2005, p. 243).

Os trechos acima são emblemáticos para a elucidação do pensamento neoliberal cuja uma das principais idéias-força é a de que os beneficiários de seguros ou políticas sociais são grandes usurpadores da riqueza produzida por indivíduos e/ou empresas que foram mais aptos e competentes no ambiente competitivo de mercado.

Partindo de um suposto critério meritocrático e buscando justificativa no darwinismo social, os indivíduos que não se adaptam – desempregados, enfermos, incapazes e inempregáveis de toda sorte – são tidos como não merecedores de usufruírem das riquezas sociais, econômicas e tecnológicas. O assistido válido é tido como um ser de duas faces:

[...] de um lado, olha para a assistência, porque é carente de tudo; mas de outro, chama a repressão, pois é apto para o trabalho e deveria viver do sofrimento de seu corpo. Ora a condenação do mendigo válido é a de um usurpador: alguém que se apresenta como um beneficiário potencial da assistência, quando pertence à esfera da obrigação do trabalho (CASTEL, 2001, p. 92).

Porém, o que se conclui “é que os vagabundos sem nenhuma profissão e que vivem da impostura constituem, na realidade, apenas uma pequena minoria” (GUTTON apud CASTEL, 2001, p.133) a despeito do preconceito eminente no imaginário social. E a explicação sobre o que leva essa minoria a tal situação depende da difícil análise das trajetórias individuais – das circunstâncias que atingem a cada um de forma única e que não são objeto deste estudo.

Castel (2001) reconstrói a história dos desfiliaados, desde a Idade Média, para chegar aos dias atuais e demonstrar quem são os atuais ‘vagabundos’. O autor tentou esmiuçar

“[...] a realidade sociológica encoberta pelo rótulo de vagabundo. Na maioria das vezes, este condena a andança de um trabalhador, que vive a instabilidade do emprego, em busca de uma ocupação que se esquivia” (CASTEL, 2001, p. 43).

Assim o mendigo válido/‘vagabundo’/desfiliaado será o personagem central na análise de Castel (2001), visto que este, ao contrário dos reconhecidos inválidos, ameaça a ordem social vigente, questiona, provoca a questão social, ameaçando a coesão da sociedade. Esse personagem revela a dificuldade irreparável presente na forma dominante da organização do trabalho: sua incapacidade para dar um lugar a todos. Sua situação deixa a dúvida: “‘ganharás o pão com o suor de teu rosto’. Certamente, mas o que acontece, então, com aquele que não

pode ganhá-lo, porque não pode trabalhar, não por incapacidade e, sim, por não ter trabalho?” (CASTEL, 2001, p. 92).

Vale ressaltar que os chamados “vagabundos” da Idade Média são, por analogia, os imigrantes de hoje, que saem de seus países periféricos, e vão para os países centrais em busca de trabalho e renda; ou ainda os trabalhadores sazonais; os que vivem de biscates ou atividades temporárias e aleatórias.

O invalidado social explicita a necessidade de se abordar de forma diferente a problemática da assistência e a problemática do trabalho. Ele faz emergir um

[...] questionamento da problemática assistencial a partir da dificuldade de levar em conta um novo perfil de populações carentes que suscitam a questão de uma nova relação com o trabalho (ou com o não-trabalho), mais do que uma relação com os socorros (CASTEL, 2001, p. 61).

As primeiras suspeitas de que nem todos são “culpados” por não trabalhar e que os socorros sociais não resolveriam um problema que na verdade tinha a ver com a questão do trabalho surgiram a partir do século XVI (CASTEL, 2001).

De fato a indignação válida questiona os critérios estabelecidos pela assistência social e apresenta-se como um problema fundamental. Toda a história da assistência se move carregando a contradição inerente ao mendigo válido. Assim, a pergunta fundamental a que a assistência vêm tentando responder ao longo dos anos é: “como transformar um mendicante de auxílios em um produtor de sua própria existência?” (CASTEL, 2001, p. 93). Em resposta à este dilema, atualmente, o microcrédito tem figurado como uma ferramenta das políticas de geração de trabalho e renda adotada tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil, conforme se verá no capítulos 3 e 4.

#### **1.4. Ações do terceiro setor, filantropia e responsabilidade social**

Cada vez mais a sociedade civil organizada tem atuado como parceira ou mesmo protagonista na formulação, implementação e execução de políticas sociais, assistenciais e de geração de trabalho e renda.

Registros históricos pesquisados por Castel (2001) apontam que no século XIX algumas medidas não-estatais, como criação de caixas econômicas voltadas para os trabalhadores visando ao ensino de uma racionalidade econômica e o estímulo à poupança, passaram a ser desenvolvidas. A partir da influência do pensamento liberal desencadeou-se

uma nova concepção de mobilização das elites que passou a assumir uma função de beneficência que o Estado não mais podia exercer. A política social nesse momento passou a ser uma política sem Estado, fruto de uma obrigação moral e ética, mas principalmente, pública. A própria beneficência passou a ser vista como uma utilidade pública. Tais ações objetivavam mais atender a um desejo de amenizar a miséria do que o de repensar as condições de existência e de poder (CASTEL, 2001).

A política social no século XIX apareceu como uma responsabilidade que os cidadãos esclarecidos deveriam assumir voluntariamente. Pode-se identificar nessas ações algo semelhante ao que é encontrado nas ações das instituições do Terceiro Setor atuais: a proteção voluntária, a responsabilidade social diante do risco de desintegração da sociedade.

Porém as estratégias beneficentes da sociedade não resolveram a questão social do pauperismo, nem conseguiram reprimir as manifestações organizadas da recém formada classe operária. A política sem Estado não deu resultado e levou a um impasse que ameaçava a paz social: quem pode controlar os que não tem nada a perder, senão o Estado? Assim emergiu, em meados do século XX, o Estado Social e a sociedade salarial, diante da evidente incapacidade das redes de regulações morais e do reconhecimento de que a miséria está ligada à problemática do trabalho.

Atualmente vivenciamos o retorno ao Estado neoliberal, ao discurso da responsabilidade da sociedade civil e sua “obrigação” em atuar por meio de Organizações Não Governamentais - ONG’s e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP’s, mas também o reconhecimento da importância das políticas sociais implementadas pelo Estado, inclusive as que são realizadas em parceria com a sociedade civil organizada.

O reconhecimento de que a miséria está ligada também à questão do trabalho, e num cenário em que este já não é compromisso do Estado e dos empregadores, criou espaço propício para a emergência do discurso de incentivo às atividades empreendedoras juntamente com as ferramentas que fomentam a atividade.

Rifkin (apud CARRIQUIRY, 1998) desenvolveu uma visão bastante interessante acerca do futuro desta questão:

No próximo século, os setores público e privado desempenharão um papel ainda mais limitado na vida do ser humano. O vazio de poder será ocupado tanto por uma crescente subcultura à margem da lei, como por uma maior participação no terceiro setor. Isto não implica que qualquer dos dois setores vá desaparecer, mas que sua relação com as pessoas provavelmente mudará de modo fundamental. Inclusive, apesar dos grandes avanços da Terceira Revolução Industrial, muitas pessoas presumivelmente ainda teriam que trabalhar na economia de mercado tradicional para ganhar a vida, mesmo que suas horas de trabalho continuassem se reduzindo.

Para o crescente número de pessoas que não teriam nenhum posto de trabalho no setor de mercado, os governos teriam duas possibilidades: financiar políticas de proteção e construir um maior número de prisões para encarcerar um número crescente de criminosos, ou financiar formas alternativas de trabalho no setor de voluntários. As organizações baseadas na comunidade atuarão cada vez mais como árbitros e defensores do povo, frente às forças maiores do governo e o mercado, como defensores e agentes a favor de reformas políticas e sociais. As organizações do terceiro setor assumirão provavelmente a tarefa de proporcionar cada vez mais serviços básicos, em razão de cortes de ajudas, governamentais e assistência a pessoas e localidades necessitadas.

A globalização do setor de mercado e a diminuição do papel do governo terão como consequência o fato de que as pessoas se verão forçadas a organizar-se em comunidades que defendam interesses comuns para garantir seu próprio futuro. Conseguir uma transição exitosa para a era de pós-mercado dependerá, em grande medida, da capacidade de um eleitorado estimulado, que trabalhe através de coalizões e movimentos, de modo a lograr transferir tantos lucros de produtividade quanto possível, do setor de mercado ao terceiro setor, e a fortalecer e afiançar os laços comunitários e as infraestruturas locais. Apenas mediante a construção de comunidades locais fortes e autosuficientes, as pessoas de qualquer país poderão suportar as consequências das mudanças tecnológicas e a globalização de mercado que ameaçam a vida e a sobrevivência de muitas famílias (RIFKIN apud CARRIQUIRY, 1998, p. 241-242).

## **1.5 O Estado Liberal e a problemática do trabalho**

O triunfo da modernidade representou o triunfo de valores e interesses de grupos bem circunscritos e também daqueles que nada tinham a perder com a destruição do status quo feudal. A instituição do ‘trabalho livre’, um dos marcos da modernidade liberal, figurou como fator de conflito durante muito tempo. Primeiro por alterar toda a estrutura feudal bem como seus valores e tradições. Segundo porque, após sua implementação, a questão social foi agravada e a maior parte da população passou a estar em constante situação de vulnerabilidade.

Hannah Arendt (apud CASTEL, 2001) entendeu a liberação do trabalho na concepção moderna como um processo em que

A ascensão repentina, espetacular, do trabalho, passando do último lugar, da situação mais desprezada, ao lugar de honra e tornando-se a mais considerada das atividades humanas, começou quando Locke descobriu no trabalho a fonte de toda propriedade; prosseguiu quando Adam Smith afirmou que o trabalho é a fonte de toda a riqueza; atingiu seu ponto culminante no “sistema de trabalho” de Marx, em que o trabalho se tornou a fonte de toda produtividade e a expressão da própria humanidade do homem (ARENDRT apud CASTEL, 2001, p. 230).

De acordo com a essência da ideologia liberal: “a liberdade de trabalho deve libertar também a iniciativa privada, o gosto pelo risco e pelo esforço, o sentido da competição. O desejo de melhorar sua condição é um motor do qual o empenho não pode se privar” (CASTEL, 2001, p. 234). A partir da emergência deste pensamento a ruptura com a sociedade estamental (de condições e estados) passou a ser total.

O liberalismo definiu como função do Estado a eliminação dos obstáculos que incomodam e impedem seus membros de usufruírem de seus produtos, principalmente na forma de lucros, bem como garantir que o jogo de interesses possa se dar livremente.

O reconhecimento do valor do trabalho trouxe como consequência a percepção de que a riqueza da nação depende do trabalhador e isto levou a uma mudança de atitude em relação à massa. A partir deste momento era necessário garantir a conservação da massa trabalhadora a fim de conservar a fonte da riqueza das nações – sua força de trabalho.

Assim também se desenvolveu uma nova postura em relação à assistência e à repressão. Era necessária uma nova política em relação às massas, um novo olhar pautado nos objetivos econômicos do modelo liberal. Promover o direito à subsistência passou a ser um dever tanto do poder público quanto da sociedade civil e o equilíbrio social dependeria da manutenção desse direito.

A ajuda aos pobres válidos passou a ser um princípio incontestável, porém a ajuda mais adequada passou a ser a que se dá através do trabalho. O livre acesso ao trabalho e a facilitação da oferta deste trabalho seriam a melhor solução neste sentido. Porém, o livre acesso ao trabalho não se constituiu num passaporte para o trabalho. Segundo os interesses dos empregadores e do Estado liberal, nem todos deveriam conseguir um trabalho facilmente, pois a garantia de encontrar trabalho em quaisquer circunstâncias tornaria os trabalhadores exigentes em relação à oferta de trabalho proposta e lhes concederia maior poder de barganha (CASTEL, 2001).

O trabalho passou a ser uma mercadoria e como tal deveria obedecer às leis do mercado, ou seja, às leis da oferta e da procura. Dessa forma, o Estado não deveria garantir trabalho para cada um, seu papel deveria se limitar a estimular a promoção de meios de trabalho e

[...] os operários deveriam compreender que seu ‘verdadeiro interesse’ não consiste em estarem garantidos contra a miséria através de um salário seguro, mas sim, em esposar a ideologia liberal que os coloca em situação de concorrência, remunera as ‘faculdades’ e os ‘talentos’, penaliza os medíocres e os fracos (CASTEL, 2001, p. 263).

A teoria liberal, porém, desconsidera o desequilíbrio estrutural entre a oferta e a demanda de trabalho e subestima o antagonismo social existente na sociedade como um todo. Diante de um contexto como este o papel do Estado, segundo Montesquieu (apud CASTEL, 2001), se revela como o de garantir a subsistência de todos:

[...] algumas esmolas dadas a um homem que está nu nas ruas não substitui as obrigações do Estado que deve, a todos os cidadãos, uma subsistência garantida,

um vestuário decente e um tipo de vida que não seja contrário à saúde (MONTESQUIEU apud CASTEL, 2001, p. 245).

Essa contradição entre o desejo da existência simultânea de um Estado mínimo, que não intervenha nos assuntos do mercado, e de um Estado forte, que ao mesmo tempo implante a administração do social com recursos públicos; alimentou a história do século XIX.

No século XX, com a implantação do Estado de Bem-Estar Social, se deu a emergência de um Estado provedor, fundamentado no pacto social e no keynesianismo. Porém, a implantação do Estado de Bem-Estar Social teria sua duração limitada e pouco antes do final do século XX o liberalismo retornaria com força, sob o nome de neoliberalismo e colocando em pauta novamente a questão acerca do papel do Estado e da forma como a subsistência do povo deve ser garantida.

## **1.6. Informalidade**

Ao longo dos anos, as pessoas que não encontravam trabalho foram desenvolvendo maneiras alternativas de garantir sua sobrevivência. A informalidade prevaleceu como característica principal dessas atividades alternativas. A noção de informalidade figura ponto de discordância entre diversos autores de diferentes áreas, principalmente das áreas econômica, jurídica e da ciência social. Noronha (2003) afirma que o problema está no fato de a noção ser ainda muito polissêmica por se referir a fenômenos diversos.

O conceito de informalidade, segundo Silva (2002), sofreu ao longo dos últimos anos, um esvaziamento de conteúdo e perda da força analítica, se transformando numa expressão corriqueira para indicar processos mais gerais como flexibilização ou desregulamentação. O autor afirma que, nos anos de 1960-70, havia certo consenso de que o emprego assalariado estável e a relação de assalariamento representavam o modelo para todas as sociedades urbano-industriais, desenvolvidas ou em busca de desenvolvimento, assim como o ideal do pleno emprego.

Dessa forma, o autor entende que o conceito de informalidade se “constituía um imenso resíduo, compreendendo as atividades produtivas que não correspondiam ao parâmetro de referência – mas que, a partir da formulação dessa categoria, podiam ser apreendidas” (SILVA, 2002, p.89). Ou seja, estava associado a um problema inerente às sociedades que ainda não haviam atingido o padrão de desenvolvimento esperado. Tal abordagem implicava na desconsideração de situações de informalidade existentes nos países

centrais “pois, caso contrário, eles não poderiam ser tomados como parâmetro” (SILVA, 2002, p.90).

Porém, a crise experimentada no início dos anos de 1970 nos países centrais abalou “os pressupostos que fundamentavam o entendimento da relação salarial como a típica forma organizada de produção de riqueza” (SILVA, 2002, p.92) e também levou à percepção, por esses países, da sua própria “informalidade”.

Segundo Noronha (2003) o problema em torno da noção de informalidade persiste porque também não se chegou a um consenso em torno da noção de padrões mínimos legais, que vem sendo debatida desde os anos de 1990, embora no âmbito da flexibilização. O autor entende que a informalidade tem como sinônimo os contratos atípicos e, convergindo com a posição de Silva (2002), entende que seu significado depende sobretudo do que é considerado formalidade em cada país e período.

Partindo de uma análise que visa englobar as visões da economia, da área jurídica e da opinião pública, Noronha (2003) afirma que no Brasil, são considerados “formais” os indivíduos cujos contratos de trabalho são firmados de acordo com o padrão Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, que possuam registro de autônomo ou de empregador. Sua análise é focalizada na informalidade do trabalho, ao longo da sociedade salarial e pós-salarial, evitando a complexidade da economia “informal” – entendida como economia não legal, não registrada como atividade econômica. Porém, apesar de buscar evitar a complexidade da economia informal, o autor deixa uma questão em pauta

[...] se aceitamos a idéia disseminada entre socioeconomistas de que o mercado é sempre institucionalizado seja pela lei, pelos acordos coletivos, seja por práticas sociais (as quais estão também repletas de normas implícitas), por que deveríamos nos referir a "informalidade" dos mercados? (NORONHA, 2003, p.116).

O autor destaca ainda a existência de diversas formas de contratos de trabalho não previstos na legislação, que fazem parte de uma nova safra de contratos atípicos e rompem com os padrões da sociedade salarial.

Já Lautier (1997) toma como foco de sua análise a economia informal e afirma que desde o princípio esta se coloca como um problema político, e como tal, para entendê-lo e explicar o porquê de sua origem e seu desenvolvimento deve-se analisar sua relação com o Estado. O autor discute duas justificativas antagônicas, correntemente presentes em pesquisas, para sua origem e desenvolvimento: a insuficiente capacidade de controle do Estado e o excesso de regulamentação como causa da informalidade. Segundo Lautier (1997), o primeiro argumento revela-se frágil, pois apenas desloca o problema, e tanto pode representar uma das



causas quanto um dos efeitos da economia informal. O outro argumento aparece, atualmente, freqüentemente no discurso empresarial e no discurso neoliberal e de acordo com o autor “implica em considerar o conjunto dos que participam desta última [a economia informal] como empreendedores” (LAUTIER, 1997, p.68).

Lautier (1997) critica essa linha de pensamento que transforma a todos em empreendedores que a partir da escolha racional optam pela informalidade: “o postulante a microempresário faz o cálculo, constata inevitavelmente que o custo da formalidade é superior ao da informalidade e escolhe esta última” (LAUTIER, 1997, p.69).

O economista peruano Hernando de Soto, responsável por essa teoria, cuja aplicação tem se dado mundialmente, afirma ser “mais sensato adaptar a lei à realidade que tentar modificar os comportamentos” (SOTO apud LAUTIER, 1997, p.69). Dessa forma, seria mais fácil tornar o “informal” em “formal”, do que obrigar os informais a se legalizarem. O discurso em favor da flexibilização das leis do trabalho também recebeu influências deste pensamento.

Estamos diante de um argumento extremamente perverso dos ultra-liberais a favor do desmantelamento do que resta de “Welfare State”: eles extraem do mau funcionamento do sistema de prestações sociais, motivado pela aplicação de suas recomendações, a conclusão de que eliminar o direito social não tem um custo importante quando comparado aos benefícios econômicos que proporciona (LAUTIER, 1997, p.7).

Lautier (1997) lembra que não só a burocracia e os altos encargos impedem ou inibem a legalização dos empreendimentos ou atividades. Outros fatores perpassam a questão da regularização e da informalidade.

Com base na pesquisa do IBGE 2003, foram identificadas mais de 10 (dez) milhões de pequenas empresas pertencentes ao setor informal, o que representava 98% das pequenas empresas não agrícolas de todo o país. Mais de 13 (treze) milhões de pessoas atuavam neste setor, incluindo trabalhadores por conta própria, pequenos empregadores, empregados com ou sem carteira assinada, e trabalhadores sem remuneração.

De acordo com a OIT (apud DUPAS, 2000) a economia e o trabalho informal continuarão se expandindo nos próximos anos. Diante desse cenário o Estado deve assumir um “importante papel na tentativa de equilibrar as desvantagens estruturais que o setor informal impõe aos seus integrantes e minimizar as dificuldades que sua expansão traz à economia como um todo” (DUPAS, 2000, p. 195).

O grau de influência das grandes corporações e organizações financeiras sobre as decisões – ou falta de – do Estado também devem ser considerado, uma vez que o mesmo,

isolado, não possui mais capacidade suficiente para “defender seus cidadãos contra efeitos externos decididos por outros atores” (DUPAS, 2000, p.200). Segundo Touraine, a “ordem política não funda mais a ordem social” (TOURAINÉ apud DUPAS, 2000, p. 200).

De modo geral os anos de 1990 foram marcados pela transformação da economia informal na derradeira alternativa para os problemas de desemprego, pobreza e exclusão social; pela certeza de que o pleno emprego não é possível; e, que os empregos assalariados protegidos serão, cada vez mais, preenchidos por uma pequena elite da sociedade global e informacional. Segundo Silva (2002), atualmente o “quase-conceito” informalidade é ou está sendo “[...] substituído pelo par ‘empregabilidade/empreendedorismo’” (SILVA, 2002, p.100) refletindo os novos modos de exploração capitalista e uma tentativa de individualização dos mecanismos de organização da vida social. Vale ressaltar que nos últimos anos o emprego com carteira assinada retomou sua força devido às políticas do governo federal vigente que o estimulou e o subsidiou.

## **1.7 Empreendedorismo e Empregabilidade**

O termo empreendedorismo, nos últimos anos, vem sendo cada vez mais utilizado. Figura como tendência de futuro da sociedade capitalista na medida em que aparece como uma solução para questões econômicas, produtivas e sociais. De modo geral vem sendo associado a questão do desenvolvimento de negócios e atividades, fora do âmbito da grande empresa e/ou indústria, que aqueceriam e/ou complementariam a produção de riquezas em geral, respondendo a uma necessidade da fase atual do capitalismo. Representa um nicho para os profissionais da sociedade flexível desenvolverem suas potencialidades – e sobreviverem.

No que concerne ao planejamento e formulação de políticas públicas o empreendedorismo, aliado à capacitação profissional e oferta de microcrédito, tornou-se uma alternativa para o problema da geração de trabalho e renda para uma massa de necessitados.

O conceito de empreendedorismo desenvolvido por Schumpeter (1982) entende a ação empreendedora como aquela que gera inovação. Esta última consiste no motor do capitalismo e como tal possui um impacto revolucionário, ao disparar um ciclo ascendente, chamado prosperidade. Esse ciclo, porém, não é infinito, pois, na medida em que a inovação deixa de ser novidade, inicia-se uma nova etapa do ciclo inovador, que se configura na recessão, e que é sucedido pelo ciclo descendente. Segundo o autor, todo esse processo

realizado pelo empresário inovador, o empreendedor, gera a destruição criativa, que significa o cancelamento de algumas atividades, métodos, postos de trabalho, produtos, mercados e a sua substituição por outros novos. Para Schumpeter (1982) as três condições necessárias para que o ciclo de inovação dispare e desenvolva o processo de destruição criativa são: a existência de um empresário inovador e a possibilidade de crédito amplo aliada a um ambiente institucional propício.

A teoria de Schumpeter (1982) acerca do empreendedor não corresponde exatamente à noção corrente que transmuta o empreendedor em um indivíduo proativo, motivado, que acredita no que faz, gosta do que faz, sabe viver na sociedade de risco, é atento às oportunidades do mercado, tolerante, flexível, perseverante e adota uma postura de aprendizado permanente.

De fato, com o uso e adaptação para várias áreas do conhecimento e em situações diversas, o conceito se tornou elástico, e também polissêmico, tal qual o conceito de informalidade. Atualmente, “empreender não é mais uma atividade restrita à iniciativa privada, pois passou a englobar o Terceiro Setor e a Administração Pública; não mais circunscreve o espaço da inovação, mas também das mudanças adaptativas” (MARTES, 2006, p.1).

Vem sendo identificado também nas situações de

[...] trabalho por conta própria; na atividade empresarial bem sucedida; na dimensão empreendedora do trabalhador assalariado; e na afirmação de uma liderança no local de trabalho, na comunidade (empreendedorismo comunitário) e na gestão pública. Em suma: trata-se de uma força social desencadeada por comportamentos, atitudes e valores que conduzem à inovação, à mudança, potencializando a geração de riqueza e a ação transformadora das condições sociais e políticas (COLBARI, 2004, p.2).

Giddens (2000), teórico da chamada terceira via e influente pensador da atualidade, percebe a necessidade de se reconstruir o Estado afirmando que “o governo tem um papel essencial a desempenhar investindo nos recursos humanos e na infra-estrutura necessária para o desenvolvimento de uma cultura empresarial” (GIDDENS, 2000, p.109). Segundo o autor, “as pessoas precisam de proteção quando as coisas vão mal, e também de capacidade moral e material para avançar em meio a importantes períodos de transição em suas vidas” (GIDDENS, 2000, p.110). Giddens (1997) compartilha da visão de Beck entendendo a sociedade atual como a sociedade de risco, um risco necessária ao desenvolvimento.

Segundo Dupas (2000), Giddens defende que o Estado

[...] deve dotar as pessoas com qualidades empreendedoras típicas de quem sabe cuidar de si próprio. Seria o princípio da ‘ajuda para a auto-ajuda’, de modo a estimular a afirmação competente do indivíduo no mercado de trabalho para não ter

ele, como fracassado, de lançar mão da assistência do Estado (DUPAS, 2000, p.201).

Ou seja, para Giddens (2000), a sobrevivência do indivíduo dependeria apenas dele mesmo, desde que o Estado garantisse a promoção de uma cultura voltada para o individualismo e o empreendedorismo, bem como as bases necessárias para o desenvolvimento das atividades produtivas. Apesar de propor uma “terceira via”, a posição de Giddens se aproxima mais dos pressupostos neoliberais.

Silva (2002) aponta o par empregabilidade/ empreendedorismo como:

[...] mecanismo de convencimento ideológico (ou, se se preferir, um termo mais agressivo, de ‘domesticação’) que se encaminha no sentido de reconstruir uma cultura do trabalho adaptada ao desemprego, ao risco e à insegurança, que pareciam em vias de eliminação durante “os trinta anos gloriosos” (SILVA, 2002, p.101).

O autor entende que as várias transformações pelas quais o trabalho passou e vem passando implicou a necessidade de se criar uma nova ideologia econômico-social para continuar garantindo a adesão e o consentimento dos trabalhadores aos novos modos de organização do trabalho. Dessa forma, o par empregabilidade/ empreendedorismo, segundo Silva, “têm servido, ao mesmo tempo, como explicação e justificativa das novas condições de trabalho” (SILVA, 2002, p.104), indicando os requisitos funcionais da demanda atual de trabalho. Por fim, ele corrobora a idéia, presente nesse trabalho, de que a empregabilidade e o empreendedorismo “vem se transformando no coração de uma cultura do trabalho em gestação, muito distinta da que correspondeu à história da construção do assalariamento” (SILVA, 2002, p.104-105):

[...] resumindo e simplificando, projeta-se a imagem do “novo trabalhador” como um ser que substitui a carreira em um emprego assalariado de longo prazo pelo desenvolvimento individual, através da venda de sua força de trabalho (ou da alocação de seu esforço como produtor direto) em uma série de atividades contingentes, obtidas através da demonstração pública da disposição e competência para práticas econômicas em constante mudança – isto é, como empresário de si mesmo (SILVA, 2002, p.105).

De certo modo, o que o presente estudo buscou captar é de que modo todo esse discurso em favor do empreendedorismo e da empregabilidade, a partir da mudança de modelo de desenvolvimento e de atuação do Estado, impactaram a concepção das políticas de enfrentamento da pobreza e de geração de trabalho e renda e favorece a informalidade. Levando em consideração o processo histórico, que será apresentado no capítulo seguinte, e o aporte teórico apresentado neste capítulo, a adoção do microcrédito como ferramenta das políticas de geração de trabalho e renda será apresentada como resultado de toda essa conjuntura.

## 2 – A EMERGÊNCIA DO TRABALHO MODERNO

A ordem social produz-se como resultado do conflito sobre aquilo que os diversos atores sociais supõem que ela deva ser (SANTOS, 1987).

Ao longo da história da humanidade, o ato de trabalhar recebeu inúmeras conceituações e interpretações. A noção de trabalho atual se associa a emprego, salários e começou a ser construída a partir da formação da Modernidade. Porém, essa noção não possui mais sincronismo com as forças tecnológicas e econômicas atuais e começa a perder sentido.

De fato, se o tema do emprego ocupou, durante aproximadamente um século, papel central no debate acerca de modelos de produção e de estruturação social, hoje esta temática tem sido substituída por temas que indicam que seu fim está próximo. As atuais preocupações mundiais perpassam questões determinadas pelas recentes transformações no âmbito geopolítico-econômico, tais como a falta de perspectivas para as relações salariais, principalmente no contexto do emprego formal; os termos de sua validade para se pensar as relações sociais contemporâneas; as mudanças no sentido e na intervenção do Estado nestes processos, entre outras.

Após os processos mundiais de reestruturação produtiva; terciarização; internacionalização e globalização; reforma do Estado, entre outros; o assalariamento e o emprego, “artefato social [cujo] conceito [...] surgiu no começo do século XIX para englobar o trabalho que precisava ser feito nas crescentes fábricas e burocracias das nações em fase de industrialização” (BRIDGES, 1995, p. 14) deixaram de ser um modelo único a ser seguido.

Como afirmou Castel (2001) “não há como não se espantar com a estranha reviravolta a partir da qual, após ter sido um sucesso, a condição de assalariado novamente corre o risco de se tornar uma situação perigosa” (CASTEL, 2001, p. 28).

As conseqüências das transformações que afetaram a condição salarial também se expressam através de desemprego em massa, instabilidade das situações de trabalho, inadequação dos sistemas clássicos de proteção, multiplicação dos indivíduos que ocupam na sociedade uma posição de supranumerários, inempregáveis, ou empregados de modo precário. (p.21)

Antunes (2005) identifica no mundo do trabalho um processo, em curso, de heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora. Uma nova configuração do cenário ocupacional cuja maior tendência é a de propagação da precarização

do trabalho, em que “[...] para muitos, o futuro é marcado pelo selo do aleatório” (CASTEL, 2001, p.21).

Se hoje é tão difícil aceitar viver e compreender o mundo sem as relações assalariadas e o emprego formal, nem sempre foi assim. No início do capitalismo europeu a condição de assalariado era considerada uma das condições mais indignas, miseráveis e incertas:

[...] alguém era um assalariado quando não era nada e nada tinha para trocar, exceto a força de seus braços. Alguém caía na condição de assalariado quando sua situação se degradava: o artesão arruinado, o agricultor que a terra não alimentava mais, o aprendiz que não conseguia chegar a mestre... (CASTEL, 2001, p.21).

No intuito de compreender de que forma o trabalho era percebido no início do capitalismo e como se deu a emergência das relações assalariadas bem como a conformação destas enquanto modelo para a sociedade ocidental no século XX, este capítulo apresenta, pautado essencialmente na obra de Castel (2001), um resgate histórico das relações de trabalho salientando o advento do trabalho livre e do trabalho assalariado.

## **2.1 Da tutela ao contrato**

Por volta da metade do século XIV, a existência de indivíduos que ocupavam na sociedade a posição de supranumerários, ou seja, indivíduos que não ocupam nenhum lugar determinado na estrutura social, ganhou visibilidade. Naquele contexto, o surgimento desses supranumerários foi resultado das várias mudanças ocorridas durante a transição da sociedade feudal para a sociedade capitalista. Uma dessas mudanças foi o repentino desenvolvimento de uma mobilidade social, profissional e geográfica. Porém, numa sociedade rigidamente estruturada e dominada por valores e conceitos feudais, a mobilidade – qualquer que fosse – era algo inconcebível. E a problemática surgida em torno da questão da mobilidade tinha como pano de fundo o germe da problemática do trabalho, que iria se estender até a conformação da sociedade liberal e do trabalho livre, no século XVIII.

De fato, a mobilidade, principalmente a profissional, sempre figurou como uma séria ameaça a manutenção do *status quo* das sociedades feudais. Inúmeras foram as medidas tomadas visando impedi-la. O rei Eduardo III da Inglaterra, por exemplo, em 1349, decretou o Estatuto do Trabalhadores, mais conhecido como o Código do Trabalho, cujo principal objetivo era bloquear o fluxo da mobilidade e reinscrever – ainda que à força –, em estruturas fixas, aqueles que se desatrelassem (CASTEL, 2001). O Estatuto dos Trabalhadores proibia

aos capazes de trabalhar que recorressem à qualquer tipo de assistência social para sobreviver. Assim, todo aquele que fosse capaz de trabalhar deveria se enquadrar na ocupação e também no espaço (território) que lhe eram determinados socialmente, de acordo com sua hereditariedade. Era a hereditariedade que determinava o lugar de cada um na produção e na estrutura social.

Naquele período eram aceitas formas de mobilidade geográfica como as cruzadas e peregrinações, bem como a mobilidade dos mercadores – apesar de ter se constituído em um problema no início. Segundo Castel “a ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto” (CASTEL, 2001, p. 41). Assim, a mobilidade que se queria erradicar era a que favorecia a mobilidade dentro da divisão social do trabalho e que, conseqüentemente, permitiria uma ascensão no interior da hierarquia social.

No entanto, garantir a manutenção da subordinação dos indivíduos às estruturas fixas das regulações tradicionais do trabalho ficava cada vez mais difícil. A mortalidade gerada pela Peste Negra, que atingiu a Europa na segunda metade do século XIV, fez perecer cultivadores de terras e também operários diversos, que precisavam, obviamente, serem repostos pelos sobreviventes. De maneira quase que natural a lei da oferta e da procura passou a ser, na medida do possível, aplicada pelos trabalhadores de toda a Europa, que conseguiram inclusive, aumentar consideravelmente o valor de seu trabalho (CASTEL, 2001).

Uma situação paradoxal se constituiu, pois, apesar da queda demográfica provocada pela peste ter aberto amplas possibilidades de ‘empregos’ (trabalho), a mendicância ainda assim cresceu. Tal elevação foi motivada pela rigidez feudal que impedia que, por exemplo, um jovem filho de agricultor ocupasse o lugar de um sapateiro, ainda que não houvesse nenhuma possibilidade de encontrar outro sapateiro nas redondezas.

Também a nova fase vivida pela Europa pós-pestes e Moderna, marcada pelo desenvolvimento, pelas transformações e pelo novo papel da cidade contribuiu para engrossar essa problemática. A cidade, apesar de ainda constituir-se num espaço marginal, já se desenhava como o espaço próprio para o desenvolvimento e começava a atrair as pessoas. Nela desenvolviam-se o artesanato e também as trocas comerciais, a economia monetária, entre outras ‘inovações’ para o contexto feudal. Apesar das várias transformações econômicas e sociais que estavam ocorrendo, as relações de trabalho permaneceram dominadas por este modelo contraditório, que manifestava a necessidade da liberdade (liberdade de empreender, de circular, de produzir, de trocar) mas ainda a reprimia. O desejo popular pelo direito à mobilidade e ao progresso social se contrapunha ao desejo de se manter os valores e conceitos tradicionais.

As mudanças que levariam à constituição do capitalismo geraram uma massa que não encontrava seu lugar e que também não poderia sair de seu território para procurá-lo. O êxodo rural e o desemprego passaram a ser uma constante extraordinária. A fragilidade do mundo feudal começava a ser exposta. De acordo com Castel (2001) “uma questão operária inédita surge, assim, quando do enfraquecimento da sociedade feudal” (CASTEL, 2001, p. 104).

Castel (2001) entendeu toda essa situação como o momento da desconversão feudal, em que a mobilidade desregulada coexistia com a rigidez das estruturas de enquadramento. No decorrer deste processo a questão social começou a se complexificar. Para o autor a questão social deve ser entendida como um desafio, que põe em questão o enigma da coesão de uma sociedade, sua capacidade de existir enquanto um todo ligado por relações de interdependência, e que a ameaça de fratura. Portanto, no transcorrer da desconversão feudal, a questão social correspondia à indagação sobre a capacidade de se manter a coesão daquelas sociedades diante das mudanças que alteravam, inclusive, a base das solidariedades primárias, tornando-as mais aleatórias e acentuando o antagonismo de interesses.

Predominava uma situação de contradição e coerção sobre os mais carentes. A imposição das relações de produção feudais para populações que não podiam mais se inscrever nessas relações, sem ainda, no entanto, poderem entrar num outro modo de organização do trabalho – o modo capitalista –, perturbou o equilíbrio das comunidades. Com o impacto sobre o equilíbrio comunitário, que permitia bloquear a desfiliação, o processo de desfiliação tomou impulso. Segundo Castel (2001), isso aconteceu porque ainda predominavam duas modalidades de organização do trabalho: o trabalho regulado e o trabalho forçado.

O autor define o trabalho regulado como o conjunto das regulamentações dos ofícios que garantia que as profissões se tornassem “estados” ou “condições” – um *lugar* legítimo na sociedade de estruturas fixas, uma posição social. Sendo umas reconhecidas e outras marginalizadas. O sistema corporativista impedia a promoção de um livre mercado da mão-de-obra e de uma condição salarial sólida. Já o trabalho forçado é definido como o trabalho destinado a quem estava subordinado a uma tutela, ou seja, cumpria relações servis em troca de proteção e fidelidade. Considerado “sem estados”, quem estava fora do rígido sistema de regulamentação dos ofícios não estava “livre”, estava na verdade submetido a um sistema de pressões no qual predominava o paradigma da coerção – que se opõe diretamente ao trabalho “livre” (CASTEL, 2001).



Neste cenário se deu o surgimento do pauperismo entre a massa da população que não conseguia escapar das amarras feudais e se desfiliava. Também se deu o desenvolvimento da mobilidade ascendente dos desfiliaados, que conseguiam se reintegrar e ocupar um novo lugar dentro da estrutura social. Somente com a liberação e a instituição do “livre” mercado de trabalho esta situação seria finalmente equacionada.

O trabalho livre significaria que a força de trabalho enquanto tal estabelece uma relação de troca, é comprada e vendida em função das necessidades do mercado. Mas o paradoxo dessas sociedades anteriores à revolução industrial é que, se conheceram e desenvolveram formas variadas de situações salariais, não permitiram que se constituísse uma condição salarial (CASTEL, 2001, p. 186).

### **2.1.1 A emergência do trabalho livre e os primeiros operários industriais**

Toda a história das relações salariais é compreendida por Castel (2001) pelo viés da substituição da tutela pelo contrato. Esta substituição modificou o tipo de vulnerabilidade de massa, uma vez que na servidão – personalização da dominação tradicional – a vulnerabilidade está relacionada a arbitrariedade das vontades dos dominadores; e, impôs o livre acesso ao trabalho como questão fundamental para a sociedade moderna. A constituição do trabalho livre se deu através de um duplo movimento que na mesma medida em que liberava a condição operária também a fragilizava:

[...] no momento em que a condição de assalariado livre se torna a forma juridicamente consagrada das relações de trabalho, a situação salarial ainda permanece e, por muito tempo, com a conotação de precariedade e infortúnio (CASTEL, 2001, p. 28).

Os assalariados das concentrações industriais seriam os primeiros a se libertarem das tutelas tradicionais. Mas também, as primeiras concentrações industriais “nunca surgiram sem a intervenção da coerção da miséria” (WEBER apud CASTEL, 2001, p. 207). O fato é que o paradigma do trabalho forçado não foi suprimido com o advento do trabalho livre, visto que, apesar de estarem livres das antigas tutelas e da rigidez do sistema hierárquico tradicional, os trabalhadores se viram diante de novas regulamentações. Estas visavam fixá-los nas concentrações e atividades industriais. Isso porque as condições de trabalho eram tão degradantes que “era preciso estar sob a mais extrema sujeição da necessidade” (CASTEL, 2001, p. 207) e da coerção para aceitá-las.

A introdução do trabalho assalariado nas fábricas foi alvo de grande resistência por parte dos trabalhadores que não aceitavam sua nova condição. Segundo Bridges (1995) “o emprego moderno foi uma idéia assustadora [...] Seus críticos afirmavam que era um modo

antinatural e até desumano de se trabalhar. Previam que a maioria das pessoas não seria capaz de conviver com suas exigências (BRIDGES, 1995, p. 14-15).

Uma das principais formas de resistência dos trabalhadores quando da instalação e imposição do trabalho assalariado industrial foi o movimento ludista, que se opunha, entre outras coisas, à forte disciplina aplicada (PERROT, 2001). A introdução do contrato de trabalho abriu espaço para a luta operária em torno da defesa de suas necessidades e assim, surge o direito do trabalho, que regulamenta os termos do contrato – os direitos e deveres de trabalhadores e empregadores.

Para Castel (2001) o marco da instituição da modernidade liberal foi a instituição do livre acesso ao trabalho. “[...] Uma revolução jurídica tão importante quanto a revolução industrial de que, aliás, é a contrapartida” (CASTEL, 2001, p. 44). A questão do acesso livre ao trabalho se impôs no século XVIII e quebrou formas seculares de organização dos ofícios, pôs fim a um ciclo de transformações conflituosas, mas também reintroduziu a questão social, ainda que sobre bases novas, no início do século XIX:

[...] sob o reino das tutelas, a condição de assalariado asfixiava-se. Sob o regime do contrato, ela se desenvolve, mas, paradoxalmente, a condição operária se torna frágil ao mesmo tempo em que se liberta. Descobre-se, então, que a liberdade sem proteção pode levar à pior servidão: a da necessidade (CASTEL, 2001, p. 44).

Introduz-se um novo paradoxo na história das relações de trabalho assalariadas. Grande parte dos assalariados ‘alugam’ ou ‘vendem’ sua força de trabalho para não serem miseráveis; ao mesmo tempo, não tendo trabalho, estão sujeitos a serem aquilo que temiam: miseráveis. A percepção da existência de uma tênue linha separando o trabalhador da condição de assalariado para a situação de necessitado revela a ameaça que o trabalho “sem proteção” pode representar para o equilíbrio social.

Apesar da concepção liberal estabelecer uma relação de igualdade e liberdade dentro do mercado de trabalho, que permite tanto ao trabalhador quanto ao empregador o rompimento do contrato, a condição salarial, de modo geral, confere maior poder de barganha ao empregador.

## **2.2 A emergência do trabalho moderno no Brasil**

Este tópico visa contextualizar historicamente a formação da classe trabalhadora brasileira. Para tanto, são expostos os fatores que motivaram o processo de formação e desenvolvimento dos trabalhadores livres no país, distinguindo-o do processo europeu. O surgimento dos movimentos operários e dos sindicatos nacionais bem como a instalação da

legislação corporativista são aspectos contemplados neste tópico. Também merecem destaque a repressão aos trabalhadores e a deterioração das condições de vida durante as décadas de 1950 à 1970; e, por fim, aborda a década de 1980 e a emergência do neoliberalismo no Brasil.

### **2.2.1 A construção da identidade do trabalhador brasileiro e sua relação com o movimento operário**

A partir da abolição do trabalho escravo, em 1888, os princípios liberais passaram a representar o modelo organizador da vida econômica e social do país. Porém, durante longos anos sua influência limitou-se à área urbana, visto que o ritmo de crescimento da economia brasileira, apesar de acelerado, quando pensado em termos da relação urbano/rural, era desigual. Assim, na economia agrária, as relações capitalistas de trabalho e a penetração das leis de mercado permaneceram incipientes até meados do século XX – vale ressaltar que, ainda hoje, apesar da hegemonia do pensamento neoliberal, a adoção do modelo liberal no Brasil não é total.

A passagem da escravidão ao trabalho livre representou um dos primeiros processos amplos de reestruturação econômica e social implantados no país e também o reflexo do aprofundamento da inserção da economia brasileira no contexto mundial. A emancipação do trabalho defendida pelo ideário positivista significaria o progresso do país, pois o trabalho era a fonte da riqueza, da felicidade e da regeneração social – considerada necessária para os países escravocratas. Cabe aqui destacar a atuação do Estado neste processo: “somente com a intervenção do Estado foi possível quebrar o circuito do trabalho cativo, procedendo-se a uma socialização dos custos de formação da força de trabalho e criando-se condições para que se instituisse o trabalho livre e o mercado de trabalho” (MARTINS apud KOWARICK, 1994, p. 84). Dessa maneira o surgimento do mercado de trabalho no Brasil se deve à ação estatal.

Já no seu surgimento, e também devido a forma como o mercado de trabalho nacional foi criado e fomentado, existia uma massa de trabalhadores que não possuíam lugar neste sistema. Ou por não serem suficientemente qualificados – por serem ex-escravos, mulatos ou caboclos, “naturalmente” não teriam a disposição necessária para o desempenho das atividades assalariadas, tais como os imigrantes possuíam – ou porque não havia ‘vagas’ suficientes – visto que estas já estavam, em sua maioria, ocupadas pelos trabalhadores imigrantes, considerados mais preparados para o novo momento da economia nacional. Assim, a emergência do trabalho livre assalariado como base da economia nacional foi

acompanhada do refúgio dos trabalhadores nas atividades de subsistência e nos trabalhos ocasionais mal remunerados.

Para a maioria dos indivíduos livres e libertos não havia alternativa ao antigo trabalho. O setor de subsistência foi a primeira forma de repositório dos excluídos. Hoje a informalidade assume essa função. Vale ressaltar a existência, nos centros urbanos, dos ‘prestadores de serviços’ que realizavam ofícios tais como os de carpintaria, construção civil, pintura, alfaiataria, sapataria, etc. Estes prestadores de serviço poderiam ser trabalhadores livres – brancos, mulatos e negros – ou ‘negros de ganho’, sendo que os últimos eram obrigados a entregar para seus senhores parte do que recebiam alugando seus serviços (COLBARI, 1995).

A maioria dos trabalhadores brasileiros não possuía ocupação declarada de caráter permanente e muitos dividiam com os ‘vagabundos’ o mesmo espaço social, fosse o centro da cidade, os cortiços ou as casas de cômodos. A convivência possibilitava a ambos que se unissem no decorrer dos conflitos travados com as autoridades constituídas, principalmente a polícia. Os populares passaram a se constituir em uma séria ameaça à ordem social e as elites bem como o poder público viram a urgente necessidade de enquadrá-los no limite da institucionalidade (COLBARI, 1995).

Os brasileiros sofriam com o estereótipo de ‘preguiçosos’ ou ‘vadios’, por se recusarem a trabalhar ‘para outros’ – influenciados pela idéia de que trabalho e escravidão seriam a mesma coisa. É fato que o regime escravocrata impôs uma deformação à própria idéia de trabalho, principalmente o braçal, visto que este era considerado algo próprio de escravos e não de homens livres. A desvalorização do trabalho dificultava a formação de uma classe trabalhadora nacional, crítica e organizada, de forma independente.

A imigração, a Constituição de 1891, a reforma urbana e a política sanitária foram os recursos utilizados pelos grupos dominantes para efetivar a subordinação dos grupos populares. Aqueles também recorreram ao Congresso:

[...] reivindicando uma legislação que coibisse a vadiagem, o alcoolismo, a libertinagem, a prostituição, o jogo e a criminalidade. Forçar o retorno do ex-escravo ao trabalho e criar mecanismos de estabilidade, que vinculassem o trabalhador à unidade produtiva, eram reivindicações dos proprietários no intuito de organizar um mercado de trabalho (COLBARI, 1995, p.39).

A imigração foi o mais eficaz dos mecanismos utilizados. A partir da utilização de mão-de-obra europeia nas fazendas de café uma ideologia de valorização do trabalho começou a ser desenvolvida. O discurso transmitido para os estrangeiros afirmava que se eles trabalhassem árdua e continuamente, um dia, poderiam conseguir sua independência

financeira e, até, enriquecer. A mesma ideologia começou a ser passada aos trabalhadores brasileiros.

A construção de uma identidade social e moral, que (re)afirmasse o papel da massa de trabalhadores no processo de industrialização e progresso social, fazia-se extremamente necessária aos interesses político-econômicos nacionais. A busca pela valorização do trabalhador perante a sociedade era também um recurso de defesa contra a estigmatização a que os trabalhadores estavam sujeitos no Brasil, e que os tornava alvo das arbitrariedades dos poderes policial e judiciário.

O trabalhador brasileiro do início do século, além de marginalizado em profissões subalternas não-qualificadas era alvo do preconceito dos trabalhadores imigrantes. Os imigrantes, influenciados pelo etnocentrismo, acreditavam em sua suposta superioridade cultural e racial. Naquele momento os imigrantes dominavam o mercado de trabalho industrial nacional. De acordo com Vita (1989), 51% dos trabalhadores ocupados nas indústrias de São Paulo, nos anos de 1920, eram imigrantes. Para os trabalhadores nacionais sobram tarefas árduas e pouco remuneradas, como o desbravamento e preparo da terra:

A absorção dos nacionais – inclusive dos negros e mulatos – iria se efetuar quando novos e dinâmicos setores da economia urbana, a partir de 1930, necessitaram também desse contingente de trabalhadores. Nesse instante [...] as necessidades econômicas por força de trabalho transformam a todos, pretos, brancos e mulatos, nacionais ou estrangeiros, em mercadoria para o capital (KOWARICK, 1994, pp.115).

Apesar da situação de conflito entre os trabalhadores “locais” e os estrangeiros, os trabalhadores brasileiros devem, em grande parte, aos imigrantes o surgimento de um movimento operário e sindical no Brasil. Isso porque as expectativas dos imigrantes de se tornarem proprietários de terras e passarem a ter uma vida melhor não foram correspondidas. Além da dificuldade em ajustar as expectativas à realidade, as condições de vida e de trabalho eram muito difíceis. O cenário indicava que a maioria dos imigrantes jamais alcançaria seus objetivos. O sentimento de frustração, diante das contradições entre as aspirações e a realidade encontrada, aliado a influência das concepções políticas revolucionárias, como o anarquismo e o comunismo, e da experiência em formas de organização de trabalhadores, como o sindicato, contribuíram para o desenvolvimento de um movimento operário nacional.

No início da vida republicana brasileira a questão operária se confundia com a questão popular e as reivindicações trabalhistas se atrelavam às lutas contra a carestia. Dessa forma, o caráter popular se sobrepunha ao trabalhista (COLBARI, 1995). Porém, com a influência estrangeira, o movimento operário começou a tomar forma. Os líderes anarquistas despenderam esforços para a criação dos primeiros sindicatos e criaram jornais para a

circulação no meio operário. Entre as principais reivindicações do movimento estavam o direito à liberdade sindical, à fixação do salário mínimo e à limitação da jornada de trabalho para oito horas diárias. A influência do anarquismo e do comunismo na formação dos trabalhadores brasileiros deu sentido ao termo *comunidade* e favoreceu a construção de valores éticos e identitários próprios.

De acordo com Vita (1989), os movimentos sociais, mais do que a política ou qualquer outra coisa, despertam a esperança de renovação. Eles privilegiam a autonomia, a ação direta e a horizontalidade; o que leva, de modo geral, à valorização dos laços comunitários. O autor ressalta ainda que “o que define a *comunidade* é uma experiência comum de discriminação que enfatiza o compartilhar de certas carências, percebidas como injustas” (VITA, 1989, p.261). Por isso mesmo os movimentos sociais sempre representam séria ameaça aos grupos dominantes e ao poder público.

Entre 1893 e 1927, prevaleceram leis repressivas da atividade político-sindical do operariado urbano. O resultado desta repressão foi a constituição de uma classe operária oriunda do confronto com as elites econômicas e políticas e a consolidação de um referencial cultural próprio, que associava a emergência do sujeito moral e da cidadania:

A classe trabalhadora brasileira construiu sua identidade social em confronto não só com a herança escravista, que marcou fortemente as representações sobre o trabalho no imaginário social, mas também com a tradição liberal que, no decorrer da Primeira República, rotulava de ameaça à ordem social as manifestações coletivas e as práticas associativas que buscavam intervir no funcionamento do mercado de trabalho (COLBARI, 1995, p. 49).

Para Weffort (apud Vita, 1989), foi o processo de industrialização europeu que criou, à medida e nas condições de que necessitava, sua mão-de-obra. A incorporação das massas de trabalhadores europeus ao processo produtivo industrial se deu de forma simultânea à sua incorporação ao processo político. A ampliação da cidadania política na Europa foi resultado do processo que conformou a industrialização. Assim, para o trabalhador europeu daquele contexto histórico era a condição de trabalhador livre que lhe garantia sua liberdade política.

Segundo Dean (apud Vita, 1989), o processo de industrialização compreende muito mais do que a simples criação de indústrias ou mudança econômica:

[...] trata-se da constituição da *ordem social capitalista*, com o surgimento das classes sociais que lhe são características – a *burguesia industrial* e a *classe operária*. O simples surgimento de manufaturas ou de indústrias em uma sociedade de base agrária pode permanecer como um fenômeno superficial e passageiro. Já a industrialização resulta em uma combinação de transformações econômicas, sociais, políticas e culturais irreversíveis (VITA, 1989, p. 134).

Cardoso e Faletto (1977) ampliam o entendimento da questão:

[...] a mudança das estruturas sociais, longe de ser somente um processo acumulativo no qual se agregam novas 'variáveis' que se incorporam à configuração estrutural, implica fundamentalmente um processo de relações entre os grupos, forças e classes sociais, através do qual alguns destes tentam impor ao conjunto da sociedade a forma de dominação que lhes é própria (CARDOSO, FALETTO, 1977, p. 18).

De fato, no Brasil, a classe trabalhadora surgiu “do mesmo movimento de substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre nas fazendas de café” (VITA, 1989, p. 167) e não implicou a conquista da cidadania política pelas massas trabalhadoras. No Brasil, a cidadania seria, num primeiro momento, concedida aos trabalhadores, e não conquistada.

O empresariado brasileiro aproveitou-se do cenário de construção de valores éticos e morais em torno do trabalho para argumentar contra uma série de reivindicações operárias, como a redução da jornada, o direito ao descanso semanal, às férias remuneradas e à regulamentação do trabalho infantil. A moralização do trabalhador dependeria de sua total dedicação ao trabalho, único instrumento capaz de civilizá-los. A resistência à regulamentação jurídica do mercado de trabalho, pautada pelos princípios liberais, explicita a imposição dos interesses empresariais para o restante da sociedade. Assim, até 1920 prevaleceram a cooptação, a repressão e escamoteação das intenções de superexploração do trabalho por parte do empresariado.

Principalmente após 1923, as primeiras leis sociais efetivas do país indicaram o reconhecimento da insuficiência dos automatismos do mercado. Várias tentativas foram feitas no sentido de regulamentar o processo de acumulação, como por exemplo, a criação de leis de férias, sobre o trabalho de menores e mulheres, sobre a segurança e higiene no trabalho. Porém, essas ações não tiveram efeito prático significativo – pois eram burladas de diferentes maneiras – e pouco alteraram a esfera da acumulação. No entanto, essas ações representavam as principais demandas das greves operárias, e dessa forma, a tentativa de atendê-las por meio de leis sinalizava o início do processo de vulnerabilidade da hegemonia dos princípios liberais.

### **3 - SOCIEDADE SALARIAL**

Já no século XIX foram tomadas medidas visando tornar o trabalhador parte da estrutura fabril e seu trabalho ainda mais rentável, como por exemplo: a divisão do trabalho racionalmente calculada; o controle da duração das operações; a exigência pela limpeza; silêncio; submissão; pontualidade; e a vigilância.

Tais idéias e exigências foram, no século XX, racionalizadas por Frederick W. Taylor e expostas em “Os Princípios da Administração Científica”, em 1911 (HARVEY, 2001). O objetivo da gerência científica ou taylorismo era o controle gerencial, tanto no nível dos movimentos individuais quanto no do processo de produção como um todo, visando o aumento da produtividade do trabalho. A gerência científica visava ainda abstrair a concepção de conhecimento do processo de trabalho dos trabalhadores dominando e controlando todo esse processo. Assim, cronometrar o tempo de trabalho, subdividir tarefas, diferenciar hierarquicamente os trabalhadores entre os que comandam e os que executam, entre outras medidas, passaram a ser imperativas para o desenvolvimento.

Em 1914, data simbólica do surgimento do fordismo, Henry Ford lançou a linha de montagem e introduziu o dia de oito horas e cinco dólares (HARVEY, 2001) como recompensa aos trabalhadores pela disciplina e a estabilidade da força de trabalho. O fordismo tinha por princípios: decompor as funções; separar a execução da concepção; definir o tempo; selecionar o trabalhador adequado para cada função e, hierarquização de salários - dividindo os trabalhadores e gerando competição e desconfiança. A relação salarial permitiu construir o círculo virtuoso do fordismo – caráter redistributivo – em que o aumento da produtividade tornava possível o incremento nos salários; a maior circulação de renda gerava elevação da demanda e assim, fechando o ciclo, ocorria aumento da produção.

A crise de 1929 fez com que os Estados assumissem funções reguladoras, inaugurando uma nova relação do Estado com a sociedade a partir do paradigma do Estado de Bem-Estar Social – Welfare State. Este promovia políticas sociais compensatórias que se revertiam na ampliação de sua arrecadação. Essas políticas eram sustentadas e dependiam do crescimento econômico.

O compromisso fordista sustentava o Estado do Bem-Estar Social a partir de um tripé formado pelas empresas (corporações), pelos sindicatos e pelo próprio Estado, sendo que ao Estado cabia a regulação simultânea do poder de capitalistas e trabalhadores. O emprego



regulado se tornou elemento de sustentabilidade da economia e, dessa forma, o instrumento de política macroeconômica passou a ser também mecanismo de regulação política da sociedade. No Brasil, segundo Santos (1987), o emprego regulado assumiu um caráter ainda mais profundo tornando-se condição primeira para se ser cidadão.

O processo de barganha (negociações dos níveis salariais e das condições de trabalho) durante o Estado de Bem-Estar passou a ser tratado como assunto público. Para participar do compromisso fordista, os sindicatos tiveram que abrir mão de várias reivindicações e aceitar a legitimação da propriedade privada dos meios de produção e a redução do controle da organização do processo de trabalho e da inovação tecnológica pelos trabalhadores em troca da redistribuição de ganhos de produtividade e do ideal do pleno emprego.

Aliado ao keynesianismo, o fordismo extrapolou os muros das fábricas e representou uma estratégia para organizar a sociedade, moldando os trabalhadores não só dentro do seu espaço de trabalho, mas em várias outras dimensões de sua vida. Os valores fordistas influenciaram praticamente todas as dimensões da sociedade.

Em consonância com o Estado de Bem-Estar Social, o fordismo figura como uma das primeiras iniciativas de realização de políticas sociais específicas para os trabalhadores. Porém, visava ao acesso geral ao consumo, o controle, a disciplina e, conseqüentemente, uma maior produção e diminuição das resistências dos trabalhadores (formas alternativas de subsistência, migração, mendicância, resistência política, etc.) às imposições e necessidades do capital.

Gramsci (1976) analisou essa iniciativa a partir de dois conceitos: coerção e consenso. Segundo o autor, Ford realizava uma *troca* com os trabalhadores, pois lhes oferecia ganhos sociais em troca da assimilação e prática de valores e disciplina, dentro e fora do ambiente de trabalho, uma vez que, segundo o autor, o estímulo a um padrão de moralidade mais rígida, que se estendia à dimensão familiar, sexual, social, etc.

A política de altos salários visava integrar o trabalhador, garantindo a reprodução do processo de acumulação fordista à medida que o trabalhador participasse do consumo de massa. Assim, o salário também se configurava num apelo consensual do fordismo, visto que este serviria para sanar as angústias, a monotonia, a solidão do trabalhador e de sua família à medida que possibilitaria a 'recuperação', enquanto consumidores, da sua autonomia e da sua liberdade, perdidas no processo de adequação ao sistema capitalista de produção (CASTEL, 2001). O fordismo atuava sobre a racionalidade do trabalhador, alimentando a noção de que o

salário, advindo do trabalho, permitiria a realização dos sonhos ou desejos do mesmo – construção da casa própria, aquisição da TV ou da geladeira nova, etc. Assim, o trabalho assalariado se firmou como um modelo de desenvolvimento a ser adotado mundialmente.

Dessa forma, por volta dos anos de 1950-60 a cultura do trabalho assalariado passou a ser cada vez mais aceita, sem contestações, e até mesmo mais desejável, uma vez que o assalariamento propiciava uma situação mais atraente de vida do que o trabalho por conta própria, por exemplo. Os assalariados passaram a ser valorizados e essa valorização era mediada pela relação de interesse dos empresários: ser assalariado era ser também consumidor.

A condição salarial passa, pela primeira vez, a favorecer o acesso ao patrimônio, atropelando a oposição secular existente entre este último e o trabalho. As projeções para o futuro eram possíveis: o assalariado podia sonhar – ainda que a longo prazo – em realizar suas aspirações; e, aquilo que não conseguisse alcançar, seus filhos certamente teriam condições melhores para fazê-lo (SENNETT, 2007). O assalariado de alto grau passou a ser o modelo e o salário passou a significar acesso a subvenções extra-trabalho (doença, acidentes, aposentadoria) e participação ampliada na vida social (consumo, habitação, instrução e lazer). Ser assalariado também passou a representar uma nova identidade social:

Cada um se compara a todos, mas também se distingue de todos; a escala social comporta uma graduação crescente em que os assalariados dependuram sua identidade, sublinhando a diferença em relação ao escalão inferior e aspirando ao estrato superior (CASTEL, 2001, p. 417).

Porém continuaram existindo aqueles que nunca entraram na dinâmica da sociedade salarial. O triunfo da sociedade salarial não representou um triunfo da condição operária:

O salariado operário foi literalmente esvaziado das potencialidades históricas que o movimento operário lhe emprestava. A condição operária não deu à luz uma outra forma de sociedade, apenas se inscreveu num lugar subordinado na sociedade salarial (CASTEL, 2001, p. 450).

### **3.1 A adoção do padrão salarial e a instalação da legislação corporativista no Brasil: a questão da cidadania regulada**

Nos anos de 1930, a estrutura produtiva brasileira ainda era limitada, com um número reduzido de empresas e uma indústria baseada apenas nos ramos produtores de bens de consumo não-duráveis. Vargas ao assumir o governo procurou alterar este quadro. Assim, por meio da intervenção do Estado na vida econômica, com o propósito de estimular a industrialização e o processo de acumulação, colocou em xeque a manutenção do discurso e práticas liberais.

A nova elite governamental do pós-30 acreditava que o gargalo do país – a necessidade da diferenciação industrial – não seria solucionado por uma simples operação de mercado: “o Estado deveria intervir na ordem da acumulação e reestruturá-la, criando as condições para que se processasse tão rapidamente quanto a estrutura dos recursos o permitisse” (SANTOS, 1987, p. 67). Dessa forma o Brasil adotou um modelo de desenvolvimento fundamentado no estímulo ao crescimento econômico.

Cardoso e Faletto (1977) apontaram que a conformação das novas bases econômicas do desenvolvimento levaram à amplas alterações na divisão social do trabalho e nos aspectos demográficos e, portanto, no plano social como um todo. Um aspecto que pode ser salientado é o incremento do setor popular urbano não operário e seu ritmo de formação – maior que o de absorção dos novos empregos urbanos gerados pela industrialização. Tal fato gerou o que os autores chamaram de “‘sociedades urbanas de massas’, baseadas em economias insuficientemente industrializadas” (CARDOSO e FALETTO, 1977, p. 92).

A intensidade do crescimento e a profundidade das transformações estruturais, ocasionadas pelo processo de industrialização, resultaram em intensas mudanças no mercado de trabalho e na estrutura social. Também resultou em aumento do pauperismo e do subemprego, dos desequilíbrios regionais e da desigualdade na distribuição dos rendimentos do trabalho e na distribuição da renda nacional brasileira.

No decorrer deste processo, o papel do Estado foi ampliado. Este passou a desempenhar um papel estruturante, articulando os interesses capitalistas e definindo, através do planejamento, o processo de expansão e mobilização de excedentes financeiros. A industrialização não foi resultado “da ascensão paulatina ou revolucionária, de uma burguesia industrial típica” (CARDOSO e FALETTO, 1977, p. 93), mas sim, resultado de uma política de acordos cuja base constituía um vigoroso tripé formado pelas empresas transnacionais, privadas e estatais nacionais, que completaria a conformação da industrialização:

O problema essencial da política de industrialização era tornar compatíveis medidas econômicas que atendessem tanto à criação de uma base econômica de sustentação dos novos grupos que passaram a compartilhar o poder na fase da transição quanto a necessidade de oferecer oportunidades de inserção econômico-social aos grupos populares numericamente importantes, cuja presença nas cidades como desempregados ou insatisfeitos podia alterar o sistema de dominação (CARDOSO e FALETTO, 1977, p. 93).

O governo de Vargas representou o fim do domínio exclusivo do poder político pelas oligarquias, mas não anulou seu poder. Este passou a ser “compartilhado” tanto pelas velhas elites agrárias quanto pelas novas forças urbanas, como a burguesia industrial e as classes médias. Assim, Vargas manteve seu “Estado de compromisso” atendendo as demandas do

setor agrário e também as do setor industrial, apoiando-se nas classes médias e concedendo algumas das reivindicações dos trabalhadores.

Concomitantemente ao processo de estímulo à industrialização se deu a implantação da legislação trabalhista/corporativista. Neste momento o número de trabalhadores assalariados ainda era reduzido, concentrado em algumas capitais e o mercado de trabalho era pouco integrado. A grande maioria dos trabalhadores ainda situava-se na agricultura (MATTOSO, 1995).

O corporativismo estatal foi adotado pelos mentores da política social de Vargas, que julgavam que os brasileiros estavam despreparados para um governo democrático e, por isso, deveriam ter suas liberdades políticas restringidas, de forma a serem conduzidos pela mão do governo rumo ao progresso almejado.

A instalação da legislação corporativista trazia a reboque os propósitos de valorização do trabalhador bem como a cidadania política – a inserção do trabalhador no processo político:

A incorporação social e política das classes desprivilegiadas se fazia através do Estado. Não excluía as pressões de baixo para cima, ao contrário, constituía resposta preventiva à pressão crescente das massas por seus direitos políticos e sociais. Esses últimos eram concedidos como antecipação de demandas mais amplas ou desvio destinado a evitar a ampliação dos direitos políticos (ABRANCHES, 1985, p. 52).

A regulamentação corporativista implicou diversas ações. As de maior destaque, devido ao alto grau de relação com o objetivo de regulamentar a cidadania política, são a criação da Lei de Sindicalização, do Ministério do Trabalho e a instituição da Carteira de Trabalho.

Visando equacionar a questão da ocupação das vagas do mercado de trabalho, bem como o problema da ‘vadiagem’, no final de 1930 foi decretada a Lei dos Dois Terços, uma espécie de simulacro das famosas Leis dos Pobres (CASTEL, 2001), do início do capitalismo inglês, que obrigava todas as empresas do setor industrial e de serviços a possuírem entre seus empregados pelo menos dois terços de brasileiros natos, também determinava o alistamento dos desempregados a fim de serem encaminhados às ocupações disponíveis, e caso não se alistassem estavam sujeitos à processos por vadiagem (COLBARI, 1995; VITA, 1989).

Em 1931, foi promulgada a Lei de Sindicalização, que subordinava diretamente os sindicatos ao governo. Esta lei, além de estabelecer a distinção entre sindicatos de empregados e de empregadores, contribuiu para a instalação da cidadania regulada à medida que condicionou a sindicalização às profissões. A legislação sindical tentou tornar o trabalho industrial mais atrativo para os milhões de brasileiros que ainda estavam no campo. Também

conferiu ao governo o poder de controlar as atividades dos trabalhadores, evitando greves e silenciando o movimento operário. Para regulamentar esse processo, no mesmo ano, foi criado o Ministério do Trabalho. O estabelecimento do sindicato oficial levou à eliminação sistemática dos líderes do movimento operário e dos sindicatos criados até então pelos trabalhadores, enfraquecendo ainda mais a já precária organização dos trabalhadores no país. A legislação de 30 dissipava as greves e a luta de classes. Vale ressaltar que, apesar da repressão às atividades de reivindicação e do controle sobre os sindicatos, o populismo varguista garantiu o silêncio dos trabalhadores.

Em 1932, foi instituída a Carteira de Trabalho, em que era fixada a profissão do trabalhador. A carteira de trabalho representava a evidência jurídica fundamental para o gozo de todos os direitos trabalhistas disponíveis. Santos (1987) avalia a carteira profissional como um atestado de cidadania: “[...] a carteira profissional [...] se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico” (SANTOS, 1987, p. 69). Até os anos de 1980, a carteira de trabalho trazia impresso em suas primeiras páginas o seguinte texto:

A carteira, pelos lançamentos que recebe, configura a história de uma vida. Quem a examina, logo verá se o portador é um temperamento aquietado ou versátil; se ama a profissão escolhida ou se ainda não encontrou a própria vocação; se andou de fábrica em fábrica como uma abelha, ou permaneceu no mesmo estabelecimento, subindo a escala profissional. Pode ser um padrão de honra. Pode ser uma advertência (D'ARAUJO, 1997, p.81).

Assim sendo, durante muitos anos, a carteira de trabalho foi considerada pelos brasileiros seu documento mais importante. Permitia distinguir as ‘pessoas de bem’ dos vagabundos, criminosos, marginais (RAMALHO, 1979).

Santos (1987) entende que o conceito-chave que permite compreender a política econômico-social do pós-30 é o conceito de cidadania, mais especificamente, o conceito de cidadania regulada:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (SANTOS, 1987, p.68).

Dessa forma, todos aqueles cuja ocupação ou profissão – rural ou urbana – a lei desconhecia eram tidos por pré-cidadãos. E os direitos dos cidadãos eram decorrências dos direitos das profissões. Portanto, o Estado “concedia” direitos somente àqueles trabalhadores

que tivessem suas profissões ou ocupações regulamentadas. Através da valorização do trabalho afirmava-se a legitimidade dos direitos sociais.

A associação entre cidadania e ocupação deu margem ao desenvolvimento dos conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho:

Nestas últimas categorias ficaram incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas (SANTOS, 1987, p. 68).

A Constituição de 1937 arrematou a engenharia institucional implementada pela nova elite governamental do país. Nela a população economicamente ativa do país foi repartida em regulamentados e não-regulamentados. Santos (1987) observa que “a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania” (SANTOS, 1987, p.69).

O processo de cidadania regulada convertia os indivíduos em cidadãos estratificados. O trabalho definia a posição a ser ocupada na estrutura social. Deste modo, foram criadas diferentes categorias de cidadãos. Cidadãos com maior ou menor acesso a direitos e até cidadãos sem direito social algum:

[...]os direitos ficavam reservados apenas para os trabalhadores urbanos que pertencessem a profissões reconhecidas e regulamentadas pelo Estado, que tivessem carteira de trabalho e estivessem empregados. Mais do que isso, vários benefícios eram concedidos apenas para aqueles que fossem sindicalizados (D'ARAUJO, 1997, p. 85).

Ainda assim o número de trabalhadores organizados e protegidos por leis e pelo salário mínimo era relativamente pequeno; e estes ainda estavam restritos a algumas capitais. Em volta dessa minoria estavam todos os outros trabalhadores, do campo e marginalizados das cidades, sem quaisquer direitos sociais. Essa situação dificultava tanto o fortalecimento quanto a organização da classe trabalhadora assalariada e tornava a condição operária instável:

embora os sindicatos tenham surgido no início do século, a ausência de bases sociais mais amplas e sólidas impediu que exercessem uma ação política mais independente, eficaz e generalizada na sociedade (MATTOSO, 1995, p. 122).

A fragilidade das bases sociais dificultou a ruptura com o autoritarismo e o corporativismo (MATTOSO, 1995) e, assim, nos governos seguintes ao de Vargas todo o processo de industrialização do país se realizaria sob hegemonia conservadora, o que significa dizer, com a ausência de um projeto político nacional, construído com a participação popular, de entidades sindicais e movimentos sociais; e visando a um desenvolvimento alternativo aliando a industrialização à distribuição de rendas e terras. As políticas desenvolvidas e a

concessão de direitos apenas aos trabalhadores “regulados” favoreciam a desigualdade no acesso à saúde, à educação, à previdência, etc e a concentração de renda.

O governo Vargas buscou, nitidamente, a partir de seu projeto político, estimular a transformação da cultura brasileira que, devido à sua tradição escravocrata, não valorizava o trabalho e, conseqüentemente, o trabalhador. À medida que Vargas dignificava o trabalho, sua imagem popular se consolidava e, dessa forma, os políticos do Estado Novo transformavam os direitos sociais conquistados em dádivas do Estado. A propaganda varguista buscou encobrir e controlar as ações dos trabalhadores, disseminando a idéia de que a legislação trabalhista era resultado da outorga de seu Estado protetor.

O papel mais efetivamente desempenhado pelo Estado durante o governo Vargas foi o de estruturar as relações de trabalho do país, fomentando a industrialização. As intervenções do Estado, nessa área, foram no sentido de regular as relações de trabalho ligadas às parcelas assalariadas. Não houve efetividade nas ações visando ao desemprego, ao nível de emprego e à proteção social.

### **3.1.2 Trabalhadores em ação: sindicalismo, democracia e modelos de desenvolvimento**

No período do governo de Juscelino Kubitschek, 1956 a 1961, prevaleceu o desenvolvimentismo expresso pelo Plano de Metas, que visava levar adiante a industrialização através da ampliação da indústria de base e da criação de um setor de bens de consumo duráveis. Este setor se baseou no capital estrangeiro e permitiu a entrada em massa das multinacionais no país – absorvendo e/ou subordinando grande parte das empresas nacionais.

A política econômica de Juscelino agravou ainda mais a concentração de renda ao admitir a concessão de reajustes salariais inferiores aos reajustes dos preços dos produtos – o que significava a transferência da renda dos assalariados para as empresas. Assim, a expansão capitalista a partir de meados dos anos de 1950 se fez a custa da pauperização dos trabalhadores. Enquanto o país chegava a uma taxa de crescimento de 10% ao ano, os níveis de remuneração e as condições de vida dos trabalhadores se deterioravam. O Estado priorizou o crescimento econômico e, como resultado dessa opção política, restringiu – ainda mais – sua atuação como promotor da distribuição da renda e do desenvolvimento social.

Contudo, neste período, considerado o de maior exercício democrático antes de 1984, o governo estabeleceu uma relação de barganha entre sindicato e Estado – representado pelo Ministério do Trabalho –, na qual os trabalhadores ofereciam seu apoio ao modelo de

desenvolvimento adotado em troca da redução – ainda que temporária – do controle do Ministério do Trabalho sobre a criação e ação dos sindicatos. Assim, a partir de 1955, os sindicatos foram conquistando maior participação na cena política nacional.

Nos anos de 1960 a diferenciação salarial aumentou e a distância entre os salários mais elevados e os salários mínimos tornou-se uma das mais extraordinárias do mundo. Vale ressaltar que até hoje o fosso entre os salários permanece. A desigualdade entre os assalariados aumentou, juntamente com a pobreza e a desigualdade social como um todo. As questões dos desequilíbrios regionais também começaram a aparecer na agenda de reivindicações.

Visando garantir o processo de modernização/industrialização brasileira o Estado ampliou sua atuação, porém, pautou-a na perspectiva de que a modernização conduziria, inexoravelmente, ao desenvolvimento, e dessa forma obteve resultados insuficientes na área social.

Em consequência a toda essa situação as manifestações dos trabalhadores se intensificaram. O movimento sindical passou a atuar como porta-voz das lutas pela reforma de base e pelo aprofundamento democrático, visando a uma transformação das relações sociais, do padrão salarial e de consumo.

Os assalariados agrícolas também começaram a se mobilizar passando a exigir os mesmos direitos dos trabalhadores urbanos. A ausência de uma reforma agrária reforçou a concentração da propriedade que aliada ao processo de modernização agrícola levou a reprodução da pobreza, dos baixos salários e da desintegração econômica e social dos pequenos produtores. O processo migratório aumentou vertiginosamente. A construção civil, a indústria e o setor de serviços absorviam a mão-de-obra dos camponeses que se estabeleciam nos centros urbanos, porém, em quantidade insuficiente. Os menos qualificados acabavam engrossando a massa de trabalhadores sem ocupação.

O já vagaroso processo de organização dos trabalhadores e de pressão social pelas condições e relações de trabalho e pela renda logo foi bloqueado pela repressão político-militar. Os grupos dominantes, preocupados com a movimentação popular, passaram a angariar apoio contra o *distributivismo*, a *república sindicalista* (MATTOSO, 1995) e o comunismo interno.

O apoio veio dos militares, que julgavam ser a instituição melhor preparada para exercer o poder de forma a garantir os interesses do país. Acostumados a interferir em diversos contextos históricos na política nacional, “[...] o desprezo pela auto-organização da sociedade, em especial pelas organizações ligadas às classes populares, seria a marca do



pensamento dos militares que assumiram o poder em 1964” (VITA, 1989, p.220). Destaca-se não só o apoio da clássica elite agrária, mas também do empresariado moderno – tanto o de capital nacional quanto o associado ao capital estrangeiro. A ditadura congelou as forças populares e consolidou o processo de modernização conservadora. Os sindicatos, apesar de possuírem uma base significativa, tiveram suas ações limitadas.

Um plano de estabilização, por meio de uma série de reformas, como a reforma fiscal e administrativa, foi implantado, porém mantendo a legislação corporativista, com vistas à perseguição do movimento sindical. Foi criada uma nova lei de greve que proibiu a mobilização sindical e a negociação coletiva. Centenas de prisões de líderes sindicais e populares foram efetuadas e o Ministério do Trabalho passou a intervir constantemente nos sindicatos. Dessa forma os sindicatos, enfraquecidos, perderam sua capacidade de representar os trabalhadores, ficando à mercê das situações de cooptação e assistencialismo.

A estabilidade no emprego foi eliminada com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, ampliando a rotatividade da mão-de-obra. O emprego e o salário passaram a ser variáveis flexíveis, suscetíveis às oscilações da economia.

No plano econômico os militares deram continuidade ao modelo iniciado por Kubitschek avançando na questão da eliminação das barreiras à entrada do capital estrangeiro no país – divergindo dos objetivos do modelo de desenvolvimento propagado pelo *nacionalismo*, durante os anos do governo Vargas.

Esse seria mais um ponto de tensão entre o poder público e grupos populares, trabalhadores e movimento estudantil, considerando que estes apoiavam o movimento em prol do nacionalismo, que idealizava um desenvolvimento baseado no fortalecimento interno da economia e da produção, além da eliminação dos problemas sociais e das disparidade regionais do Brasil.

Durante o regime militar a economia voltou a crescer e o Brasil viveu o momento do *Milagre Econômico*, baseado na produção de bens de consumo duráveis. Predominava a Teoria do Bolo que afirmava ser necessário primeiro fazer o país crescer para depois repartir os frutos deste crescimento. Desta forma, a construção de bases macroeconômicas foi a prioridade do governo. Porém, a acentuação das desigualdades e a intensa mobilidade social também figuram como frutos colhidos na época do milagre.

A política escolhida, de acordo com Medeiros (apud MATTOSO, 1995), aliava industrialização, consumo de massas restrito e assalariamento com baixos salários. O esforço de aceleração industrial favoreceu o mercado de trabalho gerando crescimento do emprego e criação de novas ocupações.

Mas as benesses não se estendiam a todos: a pobreza aumentava bem como proliferava o auto-emprego, os serviços domésticos mal remunerados e os pequenos negócios de baixa produtividade/lucratividade. O leque salarial existente excluía a maioria e preservava e ampliava o poder de compra dos grupos médios e altos. O emprego, o desemprego e o subemprego não eram percebidos como elementos relacionados e interdependentes.

Os padrões de produção, renda e consumo no Brasil, durante a ditadura militar, ficaram bastante próximos dos padrões dos países capitalistas mais avançados sem, contudo, expressar a realidade geral nacional. Também a estrutura social (perfil profissional, composição da força de trabalho, padrão de assalariamento, formação técnica) permanecia longe de alcançar os padrões almejados.

Durante o autoritarismo, que gerou a exclusão política dos assalariados e de vários outros grupos sociais, predominou o arrocho salarial para os setores mais fracos, que não possuíam capacidade de, através de recursos próprios de poder, pressionar os empregadores e alcançar o aumento dos salários. Os assalariados da administração direta da União, do funcionalismo público, foram os mais vitimados pela prática de reajustes insuficientes neste período (ABRANCHES, 1985).

O triênio 1971-1973 representou um novo ciclo econômico do período militar. Os investimentos foram retomados, o que permitiu que todos os setores experimentassem ganhos substanciais – grandes e pequenos, nacionais e estrangeiros, privados e estatais. A demanda interna por bens duráveis de consumo bem como a concentração de renda entre os grupos de renda alta e média aumentaram. Porém, a partir de 1974 desenvolveu-se um novo ciclo de crise, favorecido entre outros fatores pelo arrocho salarial – que limitava o consumo interno – que resultou num surto de desemprego industrial. Durante este surto mesmo os trabalhadores mais qualificados foram atingidos. Tal fato demonstrou a fragilidade do país em termos de mecanismos de proteção (inexistência do seguro-desemprego) e apresentou ao país o fenômeno do desemprego conjuntural.

Outra novidade se relacionou à questão da qualificação. O novo modelo exigia um contingente cada vez maior de trabalhadores qualificados:

[...] o padrão de industrialização, baseado na grande empresa, privada e estatal, nacional e multinacional, na organização oligopolista dos mercados, no dinamismo do setor de bens duráveis de consumo e no crescimento, também rápido, dos setores de insumos básicos e bens de capital, promove importante alteração na composição da classe trabalhadora (ABRANCHES, 1985, p.21).

Com a expansão urbana, a pauta de serviços do setor terciário foi ampliada, o que levou à alteração das hierarquias de renda e ao prestígio das profissões e das ocupações

técnicas. A nova estrutura hierárquica ocupacional privilegiava as ocupações técnicas e gerenciais. A expansão da educação universitária contribuiu para o assalariamento das antigas profissões de elite e também por isso levou a redução das expectativas e dos níveis reais de renda destas profissões.

Os setores operários qualificados aproximaram-se, social e politicamente, do estrato médio assalariado, educado e politizado. A estas categorias sociais juntaram-se categorias como a da construção civil, do setor público, e dos trabalhadores agrícolas (ABRANCHES, 1985).

O estímulo à qualificação, à escolarização, trouxe atrelado o estímulo à capacidade de organização e mobilização dos trabalhadores, o que iria possibilitar na passagem de 1970 a 1980 um novo caminho para o sindicalismo brasileiro: o do novo sindicalismo.

Mattoso (1995) avalia que se por um lado o regime militar perseguiu e desarticulou o movimento sindical, por outro, aprofundou a industrialização e a urbanização, assalariou e *modernizou* o campo – ainda que expulsando seus trabalhadores –, expandiu o aparelho estatal e os serviços. Tais inovações asseguraram novas e ampliadas bases, urbanas e rurais, industriais e de classe média, para um amplo movimento sindical que se desenvolvia em escala nacional.

O golpe de 64, além de encerrar um período da história brasileira e iniciar uma feroz repressão aos trabalhadores, favoreceu o processo de acumulação do capital em meio a uma maior flexibilidade do mercado de trabalho, relações de trabalho autoritárias e unilaterais, sindicatos controlados e sem representação nos locais de trabalho e ampliação da concentração de renda. Em contrapartida, ironia da história, a aceleração da acumulação do capital consolidou uma nova face da classe trabalhadora e assistiu à sua emergência política em meio à crise econômica e ao ocaso do regime militar no final dos 70 (MATTOSO, 1995, p. 12).

A nova corrente sindical, renovadora, passou a questionar a estrutura sindical vigente e se fez reconhecer como *sindicalismo autêntico* ou *novo sindicalismo*. Sua emergência representou mais do que a explosão de grandes greves e mobilizações, pois significou uma nova postura em relação à prática sindical. Cabe destacar, porém, que não se constituiu em um movimento homogêneo.

O novo sindicalismo foi considerado um movimento novo porque ampliou seu escopo de atividades ao atuar na defesa da democratização política nacional e de uma política de desenvolvimento mais justa; além de abordar as questões mais tradicionais como a autonomia sindical, o direito de greve, a negociação coletiva e a própria representação sindical. Assim, motivados pela causa política da redemocratização, o movimento operário, liderado principalmente pelos metalúrgicos, iniciou uma campanha de oposição ao regime

militar e ao modelo de desenvolvimento adotado. E já nos anos de 1978 e 1979 o movimento conseguiu mobilizar uma grande massa em torno de suas ações.

A capacidade mobilizadora do novo sindicalismo surpreendeu empresários, políticos e militares que, acostumados ao silêncio e à repressão violenta, não acreditavam numa postura mais ativa dos trabalhadores.

Outra inovação, fruto do novo sindicalismo, foi a criação do Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Econômicos – DIEESE visando munir os trabalhadores com informações econômicas e estatísticas precisas. Tais informações serviriam de base para as negociações com os empregadores, o que impediria que os trabalhadores fossem “enganados”. Uma das primeiras denúncias possibilitadas pelos estudos do DIEESE refere-se à manipulação governamental do cálculo do custo de vida.

No final da década de 1970 a economia brasileira estava entre as maiores do mundo capitalista. Mas ainda assim nem toda a mão-de-obra disponível havia sido absorvida. O Estado teve um papel ativo como investidor direto e como canalizador de recursos para o setor privado, porém, desempenhou um papel pífio como provedor de Bem-Estar e de distribuição de renda. O setor privado, protegido e incentivado pelo Estado, tornou-se a outra base de sustento da acumulação. O subemprego crescia vertiginosamente nas áreas urbanas sendo maior nas regiões metropolitanas menos desenvolvidas.

No final dos anos 70 o Brasil possuía uma complexa estrutura industrial e um mercado de trabalho urbano crescentemente integrado, mas com baixos salários, elevado grau de pobreza absoluta e altíssima concentração da renda (MATTOSO, 1995, p. 10).

Diante deste cenário e com a força renovada pelo novo sindicalismo a discussão sobre os caminhos e alternativas para a economia e a sociedade brasileira foi retomada. Inflamados pela luta pela redemocratização do país, acreditava-se, neste momento, na possibilidade de se ingressar num novo período histórico, democrático, e no qual o modelo de desenvolvimento dos países centrais, baseado na sociedade salarial, seria finalmente conformado. Porém, enquanto o Brasil vivia a consolidação do paradigma tecnológico e produtivo da Segunda Revolução Industrial o mundo se deparava com a Terceira Revolução Industrial e a destruição criativa trazida com ela.

A década de 1980 imprimiu profundas transformações que alteraram a estrutura social e do mercado de trabalho, interferindo nas formas de inserção na estrutura produtiva – o conceito de cidadania regulada começou a ser posto em xeque – e nas formas de representação sindical e política. Durante a Década Perdida, como ficou conhecida, se deu a

diminuição do crescimento econômico, o aprofundamento dos problemas e de algumas tendências estruturais, como a urbanização.

O Brasil diante da crise interna e sob a égide do Consenso de Washington e das reestruturações mundiais, contraditoriamente manteve a estrutura de produção industrial com poucas alterações. Ao contrário dos outros países cujas dinâmicas dos mercados de trabalho, eram determinadas ou pela desindustrialização ou pela reestruturação, o mercado de trabalho brasileiro ficou a mercê das flutuações do nível da atividade industrial.

### **3.2 A crise do modelo salarial**

Hobsbawm (1995), afirma que o período compreendido entre os anos de 1945 e 1970, representou o extraordinário triunfo do sistema capitalista. Diversos fatores aliados aos indicadores socioeconômicos positivos da época pressupunham a estabilidade e o contínuo crescimento econômico, embora a maioria da população mundial estivesse excluída de usufruir a riqueza gerada.

Apesar de sustentar os “30 anos gloriosos do capitalismo” o fordismo passou a mostrar fragilidade a partir dos

[...] conflitos sociais da década de 60 (Estados Unidos e Europa) e dos períodos de prosperidade econômica, que levaram à carência de mão-de-obra e à neutralização da ameaça de desemprego. [...] Não conseguiram prender o trabalhador à empresa nem evitaram a apatia e as faltas ao trabalho (CARMO, 1992, p. 47).

Também explicitaram sua fragilidade as transformações ocorridas na estrutura dos grupos sociais como, por exemplo, o declínio relativo do campesinato em escala mundial; e, a emergência de jovens e mulheres como setores economicamente dinâmicos, portadores de identidade sociopolítica e objetivos e aspirações próprias (HOBBSAWM, 1995).

Os inúmeros movimentos sociais e étnicos, surgidos naquela época, trouxeram uma nova visão do social, da sua relação com o econômico e da relação do homem com o meio ambiente. A emergência de novos atores na composição de forças reivindicatórias impulsionaram os conflitos e movimentos sociais dos anos 1960 e 1970 à medida que a inclusão no modo de produção fordista e os ganhos sociais oriundos dessa inclusão não puderam ser estendidos à todos – negros, mulheres, jovens, indígenas, etc – da mesma forma que a um seletivo grupo de homens brancos. As diferenças existentes entre as funções e a remuneração de homens e mulheres, homens brancos e homens negros, entre outros,

rachavam o pacto social que deveria se estender a todos os trabalhadores. Também, nem todas as empresas adotaram o padrão fordista de altos salários e de produção em larga escala.

O aumento em todos os países, sobretudo nos mais desenvolvidos, da população escolarizada e/ou de formação universitária também foi um marco. Sob o impulso das políticas de Bem-Estar generalizou-se em todos os países o acesso à educação como um direito social básico. A educação também passou a ser relacionada ao mundo do trabalho, conferindo reconhecimento à importância do capital humano. O maior acesso ao conhecimento fortaleceu o processo de formação de uma cultura política e agregou força aos movimentos contestatórios.

Nos anos de 1970, o modelo econômico proposto para o mundo capitalista, ancorado na teoria keynesiana começou a dar sinais de esgotamento. O primeiro sinal foi a crise do petróleo, em 1973, que atingiu o sistema econômico mundial e deu início a anos de recessão, com altos índices de inflação e baixos índices de crescimento nos países centrais. Nos países periféricos, como consequência, poucos anos mais tarde se instalaria a crise da dívida.

Concomitante à crise do modelo econômico se deu a crise do modelo político e do modelo produtivo. Esse processo significou profundas transformações nas estruturas do sistema capitalista mundial, ou seja, na organização do Estado, nas esferas tecnológicas, na divisão internacional do trabalho, na cultura em âmbito mundial. A emergência dos processos – internacionalização da economia, globalização, reestruturação produtiva, reforma do Estado, descentralização, privatização – que se desencadearam após a crise do petróleo reforçaram a sensação de que o conjunto de políticas até então implementado já não respondia às necessidades e problemas do capitalismo mundial.

Diante do contexto de crise, da perda de eficácia das políticas econômicas keynesianas, da queda na produção e no investimento, do aumento do desemprego, da recessão e do aparecimento de altas taxas de inflação, as críticas ao modelo vigente tomaram fôlego, abrindo espaço nos anos de 1980 para a emergência do modelo neoliberal.

A teoria neoliberal explicou a crise como resultado da hipertrofia do Estado, da expansão da massa monetária e do poder nefasto dos sindicatos (ANDERSON, 1995). Assim, emergiu o pensamento neoliberal após permanecer mais de vinte anos como uma teoria marginal por não encontrar eco nas necessidades da maior parte da sociedade, a medida que ao propor o retorno ao livre mercado, divergia dos objetivos, considerados hegemônicos

naquele contexto, de manutenção do pleno emprego, de contenção do comunismo, de modernização das economias atrasadas, visto que, para tanto, um Estado forte fazia-se necessário (HOBSBAWM, 1995).

Assim a própria organização assalariada do trabalho, o contrato social estabelecido e o padrão de regulação entraram em crise. Os princípios tayloristas mostraram-se menos eficazes com as novas tecnologias de informação e a internacionalização da economia tornou mais difícil para o Estado exercer seu papel regulador.

A crise desencadeou ainda os processos de abandono dos direitos sociais do trabalhador e de desregulamentação dos mercados e da força de trabalho. A demanda por novas formas de organização e gerenciamento do trabalho impulsionou o aparecimento de novas teorias e modelos. O modelo de competências, que nos anos oitenta passou a ser discutido e a figurar como uma alternativa para o momento de reestruturação do processo produtivo, a partir dos anos noventa passou a ser amplamente implementado pelas empresas como o novo modelo de gestão do trabalho. A lógica de reestruturação do capital levou ao rearranjo das relações capital-trabalho e estas passaram a ser mediadas pelo intuito de aperfeiçoar, adequar e racionalizar os trabalhadores frente às novas demandas, a saber, competitividade, produtividade, agilidade e racionalização de custos.

A globalização promoveu novas regras de competitividade, estabelecendo dinâmicas que tanto incluem quanto excluem regiões e localidades. A inserção nas redes de comércio é marcada por acirrada competitividade. Em geral, as estratégias empresariais visam à redução de custos, através de processos de automação, práticas flexíveis de trabalho e transferência de unidades produtivas para regiões com menores custos operacionais.

A “[...] diversidade cada vez maior de atividades e o surgimento de um conjunto de conexões entre as diferentes atividades [...] torna obsoletas as categorias de emprego” (CASTELLS, 2003, p.280). Segundo Bridges (1995), o processo de reestruturação tornou muitos empregos “redundantes”. Para o autor, diante da constatação, em nível mundial do aumento das demissões e das novas exigências e tecnologias, “o que está desaparecendo hoje não é apenas um certo número de empregos, ou empregos em alguma parte do país [...]. O que está desaparecendo é a coisa em si: o emprego [...] a economia [não] está afundando [...] mas o *emprego* não vai fazer parte da realidade econômica de amanhã (BRIDGES, 1995, p. 14)”.

Rifkin (1995) é ainda mais enfático em afirmar que inevitavelmente o emprego de massa na produção e na comercialização de bens e serviços será eliminado. De acordo com o autor, necessariamente, o papel do indivíduo deve ser redefinido para a nova realidade de uma sociedade praticamente sem ‘empregados’ (RIFKIN, 1995).

### **3.2.1 Crise do modelo: reestruturação no Brasil**

A configuração do Estado do Bem-Estar Social em cada país foi determinada pelo padrão e o nível de industrialização (ou modernização) bem como pela capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura e a estrutura de coalizões políticas e a autonomia da máquina burocrática em relação ao governo.

No Brasil, a tentativa de instalação de um Estado do Bem-Estar se deu de forma diferenciada em relação aos demais países ocidentais, surgindo com o objetivo de regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia (MEDEIROS, 2001).

Dessa forma, nunca se chegou a desenvolver um Estado de Bem-Estar-Social brasileiro. Porém, a inspiração no modelo fordista/keynesiano, expresso principalmente na política corporativista de Vargas, que estabeleceu um amplo código de leis do trabalho, resultou numa política de ‘compromisso’ (pacto social) e no estabelecimento da cidadania regulada.

A partir de então, as noções de "formalidade" e "informalidade" foram pouco a pouco sendo construídas. As estatísticas indicam um longo processo de formalização das relações de trabalho, sedimentado sobretudo por leis federais e, apenas secundariamente, por contratos coletivos. A legislação do trabalho estabelecia, de maneira cada vez mais detalhada, quais eram as regras mínimas de relações de trabalho justas. Salário mínimo, jornada de trabalho, férias anuais e muitos outros direitos foram definidos por lei. Acordos coletivos tiveram um papel bastante secundário nesse processo. Muitos direitos sociais também foram garantidos aos trabalhadores, aqui entendidos como trabalhador formal, conformando um típico *welfare* ocupacional (NORONHA, 2003, p.113).

Não obstante o Brasil não ter vivenciado um Estado de Bem-Estar nem mesmo a configuração de uma sociedade salarial, tal qual a França e outros países, o pleno emprego e a sociedade salarial se constituíram em elementos de um modelo de desenvolvimento posto a todos os países.



Porém, nos anos 1990 a imposição de políticas neoliberais retirou os direitos sociais e trabalhistas de uma ampla parcela dos brasileiros e levou à desvalorização do trabalho. “Em 1980, quase 50% dos trabalhadores ocupados estavam vinculados, de alguma forma, ao sistema de relações de trabalho. Vinte anos depois, apenas um terço (POCHMANN, 2001a, p. 148)”. E,

[...] durante a década de 1990, por exemplo, a cada 10 empregos criados somente 2 eram assalariados, porém sem registro formal, o que configurou o cenário ocupacional de maior difusão de postos de trabalho não-assalariados (POCHMANN, 2001b, p. 97).

Neste contexto, a ampliação da exclusão econômica e social cria, por sua vez, novas dinâmicas de trabalho, formal e/ou informal, autônomo e/ou coletivo, e nos obriga “a repensar nosso conceito tradicional de emprego, com horário, carteira, direitos e também – por que não? – futuro previsível” (DOWBOR, 2004, p.18). Pochmann (2001b) lembra que “na maior parte das vezes, as ocupações não-assalariadas representam formas de produção e reprodução de estratégias de sobrevivência” (POCHMANN, 2001b, p.99).

Ainda segundo Pochmann (2001a), 1990 configurou-se na “década dos mitos”, pois hoje percebe-se que as teses governamentais liberalizantes demonstraram ser idéias falsas, que não conseguiram alcançar o resultado proposto na realidade nacional. O autor identifica, sob o prisma temático do trabalho, oito mitos produzidos pelo neoliberalismo no Brasil durante a década de 1990, sendo que o oitavo corresponde à idéia que representa toda a força do projeto neoliberal dos anos 1990: acabar com a ‘Era Vargas’. E assevera que “a adoção das políticas neoliberais pressupõe a desconstitucionalização dos direitos trabalhistas, assim como o esvaziamento do código do trabalho, através da introdução de uma série de medidas flexibilizadoras das relações de trabalho” (POCHMANN, 2001a, p.147).

Desta forma, nos anos de 1990, consolidou-se o processo de abandono do padrão de manutenção (ou busca) do pleno-emprego e do mínimo social. Segundo Mattoso (2001), esse processo de ‘desassalariamento’ se reflete nos altos índices de desemprego registrados ao longo dos últimos anos e na

[...] profunda deterioração das condições e relações de trabalho, convertida em virtude pelo discurso oficial ou oficioso de economistas e consultores. Estas condições de trabalho tornaram-se crescentemente informais, precárias, com trabalhos e salários descontínuos, de curta duração e sem contribuir para a Previdência (MATTOSO, 2001, p. 15).

A flexibilização da produção – ‘especialização produtiva’ – e a flexibilização dos direitos do trabalho trazidas como tendência na década de 1990, favoreceram o aumento da informalidade. As eventuais contratações já não alavancavam o emprego formal e assalariado. Vale lembrar que, segundo Pochmann (2001b), durante 30 anos – de 1940 à 1970 – a cada 10 (dez) postos de trabalho gerados apenas 2 não eram assalariados e 7 eram com registro formal:

[...] naquele período, a expansão do emprego assalariado somente sofria alguma interrupção quando a conjuntura econômica não se apresentava favorável, como por exemplo, entre 1929 e 1932 (Grande Depressão) e entre 1980 e 1983 (recessão), ou, ainda, quando havia uma profunda modificação na base técnica de produção[...] (POCHMANN, 2001b, p. 96).

Durante 1990 a situação de informalidade, pobreza, concentração de renda e terras se cristalizou. A redução percentual da força de trabalho protegida pela legislação e a precarização do trabalho despontaram como as características mais marcantes do mercado de trabalho brasileiro.

O movimento sindical, no decorrer dos anos de 1990, sofreu abalos, teve diminuída sua capacidade de lutar pelos direitos dos trabalhadores e se viu obrigado a repensar suas práticas e estratégias de ação. Principalmente diante do impacto causado pela emergência mundial do sindicalismo de empresa, iniciado na Toyota, que combina repressão com cooptação e pactua do discurso pró-valorização da meritocracia em detrimento de uma combinação desta com justiça social dentro da empresa.

A desarticulação do padrão vigente desde 1950 causou impactos profundos no país – que não conseguia se adaptar aos novos interesses de investimento do capital internacional, ao fortalecimento das transnacionais e à dissociação com os compromissos nacionais.

O Estado, incapaz de orientar o crescimento econômico, enfraquecido financeira, política e institucionalmente, favoreceu a desestruturação neoliberal do início dos anos de 1990. O capital privado nacional também não conseguiu estruturar um novo padrão de desenvolvimento e se afastou ainda mais dos investimentos estruturadores que poderiam possibilitar um crescimento sustentado. A desindustrialização dos países centrais e mesmo de países semi-industrializados, como o Brasil, figurou como outra consequência das transformações ocorridas e levou à inúmeras falências e fechamento de empresas, o que propiciou o aumento do setor e do trabalho informal.

A estratégia neoliberal foi apresentada como a melhor alternativa ao esgotamento do padrão de desenvolvimento brasileiro e foi apoiada por importantes setores empresariais (industriais e agrícolas), pela classe média e por parcelas dos trabalhadores que concordavam com a modernização conservadora proposta pelas políticas do governo Collor. A idéia de se integrar à economia internacional e ao mundo do consumo prevaleceu sobre a reflexão acerca das conseqüências desta integração sem prévia correção das injustiças sociais e da concentração de renda existente.

A instalação da política neoliberal no Brasil encontrou resistências consideráveis. Estas partiram de movimentos de trabalhadores organizados, de grupos que visavam aos interesses regionais e até de importantes grupos empresariais, que resistiam, sobretudo, à abertura indiscriminada das importações, às aventuras cambiais e políticas fiscais mais duras. A adoção do modelo neoliberal no Brasil não foi total. Porém, apesar das resistências, também não se conseguiu implementar um outro projeto nacional de desenvolvimento. As conseqüências foram o surgimento de vários projetos paralelos alternativos, levados a cabo por grupos sociais diversos, principalmente por ONG's, como a economia solidária, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, entre outros.

Além do surgimento de projetos paralelos também tomaram impulso 'novas formas de trabalho', não baseadas na relação de assalariamento, como o cooperativismo, o associativismo, a auto-gestão, o auto-emprego, o empreendedorismo popular, entre outros.

### **3.3 As novas formas de trabalho**

No Brasil, em relação às novas e/ou 'remodeladas' formas de trabalho, cabe destacar o crescimento do auto-emprego/ trabalho por conta própria, especialmente a partir de 1990. Sabe-se que a emergência dessas novas formas de trabalho, além de estar relacionada ao processo de reestruturação produtiva, tem a ver com a influência do discurso e das propostas neoliberais. A adoção desse modelo implicou novos valores sócio-culturais. Esses novos valores, originados a partir dos novos padrões político-econômicos, remetem à competitividade, eficiência, criatividade, imediatismo, e, principalmente, à *liberdade*. Em relação a esse último elemento, de acordo com as idéias neoliberais, fazia-se premente a necessidade da restauração das liberdades dos indivíduos que no decorrer do Estado de Bem-Estar haviam sido tolhidas.

Porém, qual o verdadeiro sentido atribuído a esses valores e a liberdade nos dias de hoje? Fridman (2000) revela uma dimensão importante da questão:

[...] como o capitalismo globalizado dispensa as redes assistenciais de proteção dos trabalhadores, a nova “liberdade” supõe que as pessoas devem fazer as coisas por si mesmas ou preservar a sua segurança sem a tutela do Estado, considerado um mastodonte que emperra a criatividade e a autonomia (FRIDMAN, 2000, p. 16).

A “nova liberdade” remete ao individualismo e, na forma como é posta, à competitividade. Tal liberdade teria ainda a ver com a flexibilidade, ou melhor, com a capacidade dos indivíduos de adaptação às inovações frequentes e a naturalidade diante da instabilidade do/no trabalho, da carreira, das tarefas e dos laços de amizade, companheirismo e cooperação. “O que é singular na incerteza hoje é que ela existe sem qualquer desastre histórico iminente; ao contrário, está entremeada na práticas cotidianas de um vigoroso capitalismo” (SENNETT, 2005, p. 33).

É nesse contexto que o empreendedorismo é resgatado com enorme entusiasmo e adaptado às novas tendências e necessidades do capitalismo. Juntamente com o empreendedorismo está o modelo de competências que relaciona escolarização, profissionalização, qualificação, capacitação, entre outros, à necessidade e responsabilidade dos indivíduos para que se mantenham empregáveis. É a adesão a tal processo que determina a empregabilidade do indivíduo.

Os avanços tecnológicos implicaram o processo de reestruturação produtiva que levou a eliminação de milhares de postos de trabalho em todo o mundo, bem como de várias profissões e ocupações, mas também permitiu o desenvolvimento de novas áreas de trabalho, profissões, atividades, etc, sem, porém, repor os postos eliminados. A reestruturação também significou a terceirização de atividades, o que possibilitou o surgimento de novas empresas, principalmente de micro e pequeno porte.

Tais mudanças levaram à atual segmentação profissional brasileira, que segundo Dowbor e Bava (1996), pode ser assim disposta:

No topo da pirâmide, o emprego nobre no setor formal, com salários relativamente elevados e normas de trabalho relativamente respeitadas, mas envolvendo um segmento minoritário da população, tanto em volume como em termos de distribuição regional. Mais abaixo, o conjunto de atividades terceirizadas mais ou menos instáveis, onde a precariedade leva a uma grande insegurança, e gera um volume elevado de pequenas e médias empresas de elevadíssima taxa de mortalidade. Em torno deste espaço formal, desenvolve-se um amplo sistema de economia informal, que hoje ocupa frequentemente um terço da totalidade de mão

de obra, e onde os níveis salariais, respeito a normas de trabalho e preservação ambiental atingem níveis muito precários (DOWBOR e BAVA, 1996, p.16).

Dowbor e Bava (1996) afirmam que o setor de ponta da economia não conseguirá absorver nem o aumento vegetativo da força de trabalho, nem o desemprego acumulado, porém, os autores não partilham da visão pessimista de Rifkin (1995) que “não vê possibilidades de geração de empregos no quadro tecnológico contemporâneo” (RIFKIN apud CARRÃO, 2004, p.89). Segundo os autores, o “emprego situa-se hoje em diversos subsistemas que necessitam de dinâmicas diversificadas de intervenção” (DOWBOR e BAVA, 1996) e “por outro lado, o problema do trabalho não pode mais ser reduzido à questão do ‘emprego’ que garante uma vinculação formal da pessoa com uma instituição” (DOWBOR e BAVA, 1996).

Um exemplo desses subsistemas a que se referem Dowbor e Bava (1996) são as pequenas e micro empresas - apontadas como uma das principais soluções para o problema da falta de postos de trabalho. Contudo, o discurso em favor das mesmas traz a reboque, além da empregabilidade e do empreendedorismo, a questão da reforma da legislação trabalhista e da burocracia relacionada a esse tipo de empresas. A burocracia e os custos relacionados a impostos e contratação de mão-de-obra são apontados como os entraves principais à legalização e à expansão das micro e pequenas empresas.

Outro exemplo de subsistema é a economia informal, que aparece nesse debate de forma ambígua: deseja-se, simultaneamente, tanto sua eliminação quanto sua metamorfose em economia ‘formal’ – a partir da mudança da legislação. Também simultaneamente, a economia informal representa o negativo – devido ao seu caráter ilegal – e o positivo – devido ao fato de se configurar na fonte que ainda permite a sobrevivência de milhares de indivíduos em todo o mundo.

Agrupado a esses subsistemas estão outros que remetem às novas formas de trabalho como os empreendimentos populares, as cooperativas e associações, entre outros. Estes surgem como uma contracorrente, resgatando valores coletivos, solidários, como alternativa às conseqüências do modelo neoliberal (competitivo, desigual, individualista). Percebem o fortalecimento do empreendedorismo popular como um mecanismo – uma política – de enfrentamento para a geração de trabalho e renda, de inclusão e participação sócio-econômica, de fortalecimento da cidadania e de uma possível emancipação dos cidadãos na sociedade do risco.

Dessa forma, após enfrentar a década de 80, considerada perdida, na qual a economia não foi capaz de gerar postos de trabalho suficientes e a responsabilidade de enfrentar o problema foi jogada para o sistema público, e a década de 90, marcada pela onda de demissões e pelo desemprego, cujo discurso político-econômico de que o desemprego estava relacionado principalmente à necessidade de mão-de-obra mais qualificada não encontrou sustentação científica, o atual desafio está em saber como incorporar essas novas formas de trabalho de maneira a garantir não somente a sobrevivência, mas também o exercício da cidadania plena e a manutenção dos vínculos sociais. Propostas alternativas a esse eixo ‘emprego-flexibilização’ foram desenvolvidas; e, uma delas é a geração de trabalho e renda através do incentivo aos pequenos empreendimentos e de seu fomento por meio do microcrédito.

## **4 – CAMINHOS ALTERNATIVOS: EMPREENDEDORISMO, INFORMALIDADE E INCLUSÃO SOCIAL**

Conforme exposto no capítulo 1, a idéia presente neste trabalho é a de que o empreendedorismo vem se transformando no cerne de uma nova cultura do trabalho, em gestação. Isso tem se dado em função das mudanças ocorridas nas concepções de desenvolvimento, trabalho, informalidade, atuação do Estado e da sociedade civil e, principalmente, das políticas de enfrentamento da questão social.

De certo modo, o que o presente estudo buscou captar é de que modo o discurso em favor do empreendedorismo e da inclusão social impactaram a questão da informalidade e a concepção das políticas de enfrentamento da pobreza e de geração de trabalho e renda. Levando em consideração o processo histórico e o aporte teórico apresentados, percebe-se a instituição do microcrédito como política ativa de mercado de trabalho para a população mais pobre como resultado de toda essa conjuntura.

Neste capítulo os resultados da análise dos dados primários e secundários são articulados com a teoria. O próximo tópico apresenta um breve histórico do surgimento do microcrédito. O tópico 4.2 contempla a análise dos dados secundários com vistas a delinear um quadro detalhado a respeito da economia informal – a partir da conceituação dada pelo IBGE – e outros aspectos socioeconômicos do estado do Espírito Santo, relevantes ao objeto deste trabalho. Os resultados da pesquisa quantitativa geraram importantes insumos para a análise da pesquisa qualitativa. Já o tópico 4.3 contempla a análise dos dados qualitativos extraídos da bibliografia consultada e dos documentos, relatórios, entrevistas em profundidade e da observação não-participante.

### **4.1 Breve histórico do microcrédito**

Como resultados de um contexto de crise mundial e de deterioração dos indicadores sociais, e, visando ao enfrentamento da pobreza e da falta de trabalho, principalmente após a década de 1970 (re)tomaram impulso propostas e atividades alternativas ao modelo de trabalho baseado no emprego formal, como a economia solidária, empresas autogestionárias, cooperativas, associações e outras. Naquele momento, conforme abordado ao longo do capítulo 3, acreditava-se que estimular o crescimento econômico seria a melhor forma de

reverter a situação de crise. Porém, o que ocorreu foi o aumento da concentração de renda, do desemprego e da pobreza.

Uma das propostas alternativas desenvolvidas foi o microcrédito<sup>2</sup>. Hoje o microcrédito é visto em todo o mundo como um negócio viável e com grande alcance social. Também é considerado um instrumento adequado para criar e/ou manter o auto-emprego e, conseqüentemente, fomentar o empreendedorismo. Com o objetivo de contextualizar a temática pesquisada é apresentado, neste tópico, um breve histórico do microcrédito no país e no mundo.

Uma primeira experiência de microcrédito foi a da Associação do Pão, uma cooperativa de crédito, concebida para que agricultores em dificuldades financeiras pudessem comprar trigo. Esta iniciativa foi desenvolvida por um pastor, em 1846, na Alemanha, e representa uma iniciativa pioneira não-filantrópica.

No Brasil, já em 1973, a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações – UNO, ofereceu crédito e assessoria, adaptada ao empreendedor de baixa renda. A UNO utilizou taxas de juros que visavam apenas cobrir os custos operacionais, não exigiu garantias reais e utilizou agentes de crédito (MONZONI NETO, 2006; SILVA, 2007).

A despeito de diversas outras experiências (Quadros 1 e 2), ocorridas no Brasil e no mundo, a iniciativa de maior sucesso e que se tornou modelo é a do Grameen Bank, de Bangladesh, criado pelo economista e professor Muhamad Yunus. A partir de 1976, o banco passou a conceder pequenos empréstimos, de U\$ 10,00, U\$20,00, para mulheres agricultoras investirem em atividades produtivas que pudessem auxiliar no seu sustento. A metodologia do Grameen Bank é a dos grupos solidários, assim, as tomadoras de crédito também viram acionistas do banco. O objetivo de Yunus e do Grameen Bank é mais do que prover crédito a essas mulheres. Assim, o banco estabeleceu uma espécie de estatuto social, conhecido como ‘16 decisões’, que exige como contrapartida ao crédito o comprometimento em mudar hábitos socioculturais em relação à questões como saúde da família, educação das crianças e participação política/cívica (SILVA, 2007; YUNUS, 2005).

Os pagamentos são realizados semanalmente, o que implica visitas semanais da equipe de agentes de crédito aos clientes. Esse acompanhamento constante e os pagamentos semanais fazem parte da metodologia e objetivam estabelecer um processo de crescimento e

---

<sup>2</sup> Os pressupostos que levaram a adoção do microcrédito serão abordados mais profundamente adiante.



transformação do indivíduo passo-a-passo. Segundo Yunus (2005), a percepção de que, a cada semana, mais uma prestação foi paga, gera no indivíduo a sensação de se está progredindo e aumenta a auto-confiança.

O banco fornece crédito para investimentos em atividades produtivas e para construção e reforma de moradia, mas não trabalha com crédito para consumo. Segundo seu fundador, com o investimento se cria a renda e, quando se cria a renda, gera-se o poder de compra. Dessa forma, não se pode, então, incentivar a demanda sem antes ter gerado a renda. Hoje o Grameen Bank é símbolo do combate à pobreza através do microcrédito.

#### **Quadro 1** – Demonstrativo histórico de experiências bem sucedidas de microcrédito - mundo

RAKYAT BANK – Indonésia – 1984 BANCOSOL – Bolívia – 1986 FOGAPI – Peru – 1987 CORPOSOL – Colômbia – 1988
---

Fonte: Adaptado Núcleo Nossocrédito.

Diante do progressivo agravamento da questão social, outras iniciativas semelhantes passaram a ser realizadas, principalmente por ONG's, uma vez que as medidas neoliberais deslocavam as ações do Estado, referentes à área social, para a sociedade civil. De toda forma, problemas como desvio de recursos e corrupção, principalmente nos países periféricos, contribuíram para que as ONG's fossem vistas com mais credibilidade pelas agências de fomento internacionais, não obstante existirem instituições duvidosas. Assim, as agências passaram a apoiar ONG's na implantação de instituições de microcrédito.

#### **Quadro 2** – Demonstrativo histórico de experiências bem sucedidas de microcrédito - Brasil

4 Projeto UNO – 1973 – Pernambuco. 5 Banco da Mulher – 1984 – Rio de Janeiro e outros 6 Rede nacional CEAPE – 1987. Atuação em vários estados brasileiros. 7 Banco da Mulher - 1989 – Atuação em vários estados brasileiros 8 Portosol – 1996 – Porto Alegre 9 VivaCred – Viva Rio - 1996 10 Crediamigo - 1998 – Nordeste, norte de Minas Gerais e Espírito Santo. 11 Banco do Povo Paulista – 1998 – São Paulo 12 Banco Palmas – 1998 - Fortaleza 13 Nossocrédito – 2003 – Espírito Santo 14 Banco Bem – 2005 – Espírito Santo 15 Banco Terra – 2005 – Espírito Santo
---

Fonte: Adaptado Núcleo Nossocrédito.

Tal medida evitava a intermediação dos governos nacionais ou locais, garantindo que os recursos chegassem à população necessitada uma vez que as ONG's atendiam diretamente essa população; e, preenchiam uma de falha de mercado, (OHANYAN apud SILVA, 2007) gerada pelo não fornecimento de crédito para os pobres. Esse entendimento justificava, no contexto de liberalização dos mercados, o fornecimento de crédito aos pobres – afinal não era filantropia.

Dessa forma, no Brasil, durante a década de 1980 e metade da década de 1990, prevaleceram instituições de microcrédito organizadas na forma de associações sem fins lucrativos; com pouca ou nenhuma participação do poder público; e, apoiadas com recursos financeiros e assessoria técnica de instituições financeiras como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Coexistiam as cooperativas de crédito, de âmbito rural, que concediam pequenos créditos para atividades produtivas (SILVA, 2007).

A partir da segunda metade da década de 1990, os programas de microcrédito passaram a ser foco das políticas de geração de trabalho e renda dos governos federal, estadual e municipal. Isso propiciou uma maior diversidade de modelos institucionais.

Entre 1993 e 1994 o MTE formulou o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, disponibilizando linhas especiais de crédito para financiar a criação ou manutenção de pequenas unidades produtivas, formais, informais ou organizadas sob a forma de cooperativas ou de associações de trabalhadores, nas áreas urbana e rural. O crédito previa capacitação, assistência técnica e monitoramento e era financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

Outra experiência desenvolvida no setor público foi a criação do Programa Crediamigo, em 1997, pelo Banco do Nordeste do Brasil – BNB. Inicialmente, o banco utilizou a metodologia de grupos solidários, influenciado pelas experiências de instituições como o Grameen Bank, em Bangladesh, e o Bancosol, na Bolívia. A partir de 1999, porém, introduziu a metodologia de contratos individuais e a partir de 2005 adotou a metodologia de bancos comunitários<sup>3</sup>. O Programa Crediamigo se constituiu no maior programa de microcrédito do país, com atuação em toda a região Nordeste bem como em Minas Gerais, Espírito Santo e no Distrito Federal.

---

<sup>3</sup> A definição das metodologias citadas é encontrada no tópico 4.3.1.

Em 2003, por meio da Resolução 3.109/2003, o Governo Federal determinou que no mínimo 2% dos depósitos realizados à vista dos bancos deveria ser destinado ao microcrédito, com taxas limitadas a 2% ao mês. Medida complementada pela Resolução 3.310 do Banco Central do Brasil, de 31 de agosto de 2005. Ainda em 2003, o Banco Popular do Brasil, empresa subsidiária do Banco do Brasil, iniciou suas atividades com o objetivo de operacionalizar serviços de poupança e crédito para a população de baixa renda; e a Caixa Econômica Federal - CEF passou a abrir contas correntes visando à população de baixa renda. Desta forma, as contas não possuem custos e não é necessária comprovação do nome negativado.

Essas iniciativas representaram um avanço do sistema financeiro no atendimento à população de baixa renda, que seria complementado com a criação, em 25 de abril de 2005, a partir da Lei nº 11.110, do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, do MTE. Vale destacar que o ano de 2005 foi proclamado o Ano Internacional do Microcrédito pelas Nações Unidas.

Os objetivos do PNMPO são: incentivar a geração de trabalho e renda entre os empreendedores populares, disponibilizar recursos do FAT para o microcrédito produtivo orientado e oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares.

No PNMPO podem atuar como instituições repassadoras: os bancos Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES e BNB; bancos privados detentores de depósitos à vista; cooperativas de crédito; Sociedades de Crédito ao Microempreendedor - SCM's; e, OSCIP's, que utilizem a metodologia do microcrédito produtivo orientado. A criação do PNMPO representou um marco no reconhecimento do microcrédito produtivo orientado como política pública de desenvolvimento socioeconômico (SILVA, 2007) e de enfrentamento da pobreza através de ativos do mercado.

Nos últimos anos a criação de ONG's, OSCIP's e SCM's que visem atuar como instituições de microcrédito tem sido estimulada com o intuito de atender de forma adequada a demanda existente. Atualmente no Estado do Espírito Santo as principais programas de microcrédito são:

- Ong's: Grande Vitória CREDISOL e Sistema CEAPE – Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos do Estado do Espírito Santo,
- CREDIAMIGO – Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste,
- Bancos comunitários: Banco Bem e Banco Terra, e
- Programa do Governo do Estado – Nossocrédito.

#### **4.2 - Análise dos dados secundários: contexto sócio-econômico e economia informal no Espírito Santo**

De acordo com o IBGE, no ano de 2000, o Estado do Espírito Santo possuía uma população de mais de 3,9 milhões de habitantes, o que representava 1,82% da população do país. Do total populacional, 49,6% da população correspondia ao sexo masculino e 50,4% ao feminino. A taxa de urbanização do estado era de aproximadamente 80%.

O IDH-M do Espírito Santo, no período 1991-2000, passou de 0,690 para 0,765, apresentando um crescimento de 10,87%. Este crescimento levou o estado a ocupar a 11ª posição em relação aos demais estados e ao Distrito Federal. O crescimento observado se deu em função principalmente da dimensão educação (40,7%), seguida pela longevidade (30,1%) e a renda (29,2%). Segundo a classificação do PNUD, o estado está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8).

A renda per capita média do Estado, no período 1991-2000, cresceu 48,68%. A desigualdade medida pelo Índice de Gini também cresceu passando de 0,60 em 1991 para 0,61 em 2000, o que caracteriza um processo de crescimento econômico acompanhado de concentração de renda.

No mesmo período, no Espírito Santo, a pobreza, medida pela proporção de pessoas com renda per capita abaixo de R\$ 75,00<sup>4</sup>, diminuiu 32,82% passando de um percentual de 41,74% em 1991 para 28,04% em 2000. Destaca-se que neste período a intensidade da indigência do Brasil em 1991 era 42,04 passando para 53,87 em 2000; e, o percentual de pessoas do Brasil com mais de 50% da sua renda proveniente de transferências governamentais era de 13,24% em 2000.

---

<sup>4</sup> O valor de R\$ 75,00 corresponde à metade do valor do salário mínimo vigente no ano de 2000.

A PEA total em 2003 era de 1.742.081 e o estado apresentava uma taxa de desemprego de 9,2%. Neste mesmo ano, a pesquisa realizada pelo IBGE sobre a economia informal urbana apontava que 254.937 pessoas estavam ocupadas neste setor (tabela 1). Destaca-se a grande quantidade de mulheres (12.444) que trabalhavam sem receber nenhuma remuneração. Pode-se inferir que a maioria destas atuava em empreendimentos familiares, tendo o cônjuge como responsável pelo empreendimento e pelas despesas do lar.

**Tabela 1** - Pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, por posição na ocupação, segundo o sexo - Espírito Santo – 2003

Sexo	Pessoas ocupadas nas empresas do setor informal						
	Total	Posição na ocupação					
		Conta própria	Empregador	Empregado com carteira assinada	Empregado sem carteira assinada	Não remunerado	Sem declaração
<b>Total<sup>(1)</sup></b>	<b>254 937</b>	<b>148 355</b>	<b>32 815</b>	<b>19 926</b>	<b>31 404</b>	<b>21 151</b>	<b>1 286</b>
<b>Sexo</b>							
Homens	160 225	91 503	23 359	10 573	24 800	8 703	1 286
Mulheres	94 657	56 852	9 456	9 353	6 552	12 444	-

Fonte: Adaptado de IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, economia Informal Urbana 2003.

(1) Inclusive as pessoas ocupadas sem declaração de sexo e/ou nível de instrução

O total de empregadores e conta própria ocupados no setor informal era de 181.170 pessoas, prevalecendo o número de indivíduos que se encontravam na situação de conta própria (148.355). Desta forma, verifica-se o alto grau de abrangência do auto-emprego no mercado de trabalho capixaba. Destaca-se o fato de a metodologia adotada pelo IBGE considerar a unidade produtiva o foco da pesquisa em detrimento do indivíduo. Dessa forma, pode-se inferir que nem todos os indivíduos ocupados neste setor da economia, como os indivíduos próximos ou abaixo da linha da pobreza, foram contemplados na pesquisa.

A maioria dos empregadores e trabalhadores por conta própria ocupa a faixa etária dos 40 à 59 anos e possui o ensino fundamental incompleto (tabela 2). O número de indivíduos que possuem o ensino médio (43.423) e o superior completo (14.793) também pode ser destacado uma vez que demonstram que o setor não é composto exclusivamente por indivíduos que não tiveram acesso ou não concluíram os estudos.

**Tabela 2** - Empregadores e conta própria ocupados em empresas do setor informal, por sexo, segundo os grupos de idade e o nível de instrução - Espírito Santo - 2003

Grupos de idade e nível de instrução	Empregadores e conta própria ocupados em empresas do setor informal		
	Total (1)	Sexo	
		Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>181 170</b>	<b>114 863</b>	<b>66 308</b>
<b>Grupos de idade</b>			
10 a 17 anos	1 145	834	311
18 a 24 anos	11 107	6 321	4 786
25 a 39 anos	67 319	42 636	24 683
40 a 59 anos	86 824	54 443	32 380
60 anos ou mais	14 775	10 627	4 147
Sem declaração	-	-	-
<b>Nível de instrução</b>			
Sem instrução ou menos de um ano de estudo	10 972	6 326	4 646
Ensino fundamental incompleto	61 485	43 159	18 327
Ensino fundamental completo	28 888	21 647	7 241
Ensino médio incompleto	16 688	10 956	5 732
Ensino médio completo	43 423	22 505	20 918
Superior incompleto	4 384	1 792	2 593
Superior completo	14 793	8 059	6 734
Sem declaração	536	420	116

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

(1)Inclusive os empregadores e conta própria sem declaração de sexo.

Foram identificadas 170.112 empresas pertencentes à economia informal. Destas 142.083 são consideradas empresas de trabalhadores por conta própria e 28.029 de empregadores. O fato de ser entendido como conta própria não significa que o empreendimento não ocupe outras pessoas além de seu proprietário.

**Tabela 3** - Empresas do setor informal, por sexo dos proprietários, segundo o motivo que os levou a iniciar o negócio, a existência de sociedade e o tempo que se tornou proprietário - Espírito Santo - 2003

Motivo que os levou a iniciar o negócio, existência de sociedade e tempo que se tornou proprietário	Empresas do setor informal		
	Total(1)	Sexo dos proprietários	
		Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>170 112</b>	<b>108 389</b>	<b>61 723</b>
<b>Motivo que os levou a iniciar o negócio</b>			
Não encontrou emprego	40 311	27 948	12 362
Oportunidade de fazer sociedade	1 518	949	569
Horário flexível	3 447	1 411	2 036
Independência	30 755	21 624	9 131
Tradição familiar	15 256	9 678	5 578
Complementação da renda familiar	30 400	11 989	18 410
Experiência na área	19 717	15 540	4 177
Negócio promissor	10 656	9 307	1 350
Era um trabalho secundário	3 776	2 947	830
Outro motivo	14 228	6 948	7 281
Sem declaração	47	47	-
<b>Existência de sociedade</b>			
Único proprietário	160 063	102 086	57 976
Com sócio(s)	10 049	6 302	3 747
Sem declaração	-	-	-
<b>Tempo que se tornou proprietário</b>			
Até 1 ano	27 768	13 543	14 225
Mais de 1 a 3 anos	34 273	21 038	13 235
Mais de 3 a 5 anos	18 315	10 917	7 399
Mais de 5 a 10 anos	36 431	24 166	12 266
Mais de 10 anos	53 324	38 725	14 599
Sem declaração	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

(1) Inclusive os proprietários sem declaração de sexo

No geral, os três fatores principais declarados como motivadores para iniciar o empreendimento foram a falta de emprego/desemprego (40.311), a independência (30.755) e a necessidade de complementar a renda familiar (30.400). Porém, quando observamos apenas as mulheres, esses dados se alteram. A necessidade de complementar a renda familiar (18.410) passa a ser o principal motivo de terem iniciado o negócio, seguido da falta de emprego/desemprego (12.362) e da independência (9.131) (Tabela 3).

Quando observamos apenas os homens verificamos que o terceiro fator motivador é a experiência na área (15.540). Considerando que os homens levam em conta o fato de

possuírem experiência na área para iniciarem um empreendimento, pode-se inferir que os homens vêm empreendendo mais por oportunidade e as mulheres mais por necessidade. Considerando *independência, experiência na área e negócio promissor* como fatores motivacionais próprios do empreendedorismo por oportunidade verifica-se que 46.471 homens e 14.658 mulheres declaram esses fatores como principais motivadores. Considerando *falta de emprego e necessidade de complementação de renda* como fatores motivacionais próprios do empreendedorismo por necessidade verifica-se que 39.936 homens e 30.772 mulheres empreendem por necessidade. Vale ressaltar a maior proporção de homens atuando na economia informal.

Segundo a pesquisa Global Entrepreneurship Monitor – GEM 2005 (SIMARA, 2006) o Brasil ocupa a 15% posição no *ranking* do empreendedorismo por oportunidade e a 4% posição no de empreendedorismo por necessidade. De fato o

[...] auto-emprego e o pequeno negócio aparecem como alternativas legítimas ao emprego formal, como horizonte ocupacional e como projeto profissional tanto para os que foram excluídos do trabalho assalariado quanto para aqueles que não conseguiram ser incluídos (COLBARI, 2006, p.4).

Os empreendedores por necessidade são os que mais necessitam de monitoramento e apoio técnico, por possuir maior risco de falência e devido à dependência da renda gerada para sua sobrevivência. Segundo a GEM 2005,

[...] aqueles empreendedores que, em princípio, teriam mais condições de ser bem sucedidos – os orientados por oportunidades – dependem menos do sucesso de seus negócios, ou seja, o novo empreendimento inicialmente cumpre a função de complementar a renda. Os empreendedores por necessidade – que já iniciam seus negócios com menos recursos e, na maior parte dos casos, sem orientação profissional – são aqueles que, paradoxalmente, mais esperam e dependem desses mesmos negócios para sua sobrevivência, ao mesmo tempo em que suas iniciativas tenderiam mais ao insucesso (SIMARA, 2006, p. 44).

A maioria (89.755) declarou ter iniciado seu negócio entre 5 e mais de 10 anos. O número de empreendimentos iniciados recentemente também é alto considerando que 62.041 indivíduos declararam ter se tornado proprietário há no máximo 3 anos (Tabela 3). Vale ressaltar que estes empreendimentos ainda não superaram um de seus principais marcos críticos, pois, segundo o SEBRAE (apud SIMARA, 2006), a mortalidade atinge aproximadamente 60% dos empreendimentos com até 4 anos de existência.

O funcionamento de 111.498 empresas se dá apenas fora do domicílio, indicando a tentativa de separar o pessoal do profissional, as atividades do lar e o trabalho (tabela 4).



**Tabela 4** - Empresas do setor informal, por tipo de empresa, segundo o local de funcionamento - Espírito Santo - 2003

Local de funcionamento	Empresas do setor informal		
	Total	Tipo de empresa	
		Conta própria	Empregador
<b>Total</b>	<b>170 112</b>	<b>142 083</b>	<b>28 029</b>
Só no domicílio	43 150	40 415	2 735
Só fora do domicílio	111 498	86 917	24 580
No domicílio e fora do domicílio	15 268	14 555	713
Sem declaração	196	196	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

O grosso dos empreendimentos da economia informal se concentra no comércio e atividades de reparação (55.421), seguido da indústria de transformação e extrativa (29.148), da construção civil (26.983) e dos serviços de alojamento e alimentação (16.335) (Tabela 5).

**Tabela 5** - Empresas do setor informal, por tipo de empresa, segundo os grupos de atividade - Espírito Santo - 2003

Grupos de atividade	Empresas do setor informal		
	Total	Tipo de empresa	
		Conta própria	Empregador
<b>Total</b>	<b>170112</b>	<b>142083</b>	<b>28 029</b>
Indústrias de Transformação e Extrativa	29 148	24 493	4 655
Construção Civil	26 983	21 898	5 085
Comércio e Reparação	55 412	45 646	9 766
Serviços de Alojamento e Alimentação	16 335	14 787	1 548
Transporte, Armazenagem e Comunicações	10 377	9 606	772
Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços Prestados às Empresas	11 456	8 189	3 267
Educação, Saúde e Serviços Sociais	5 945	4 223	1 723
Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais	13 529	12 421	1 108
Outras Atividades	837	732	106
Atividades mal definidas	89	89	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

A despeito das diferenças metodológicas existentes entre a pesquisa GEM 2005 e pesquisa realizada pelo IBGE, cujos dados estão balizando este estudo, é possível estabelecer um paralelo neste aspecto, pois segundo a GEM 2005 o grosso dos empreendimentos do Brasil é voltado para os serviços orientados para os consumidores, seguido das atividades do

setor de transformação. De acordo com a GEM 2005, esta realidade também é encontrada nos demais países de renda per capita média.

Segundo os dados, 160.580 empreendimentos não utilizaram crédito nos últimos 3 meses anteriores à pesquisa (tabela 6) e 164.405 não receberam nenhum tipo de assistência técnica, jurídica ou financeira nos últimos cinco anos (Anexo A).

**Tabela 6** - Empresas do setor informal, por utilização de crédito nos últimos 3 meses segundo o tipo de empresa - Espírito Santo - 2003

Tipo de empresa	Empresas do setor informal			
	Total	Utilização de crédito nos últimos 3 meses		
		Utilizou	Não utilizou	Sem declaração
<b>Total</b>	<b>170 112</b>	<b>9 532</b>	<b>160 580</b>	<b>-</b>
<b>Tipo de empresa</b>				
Conta própria	142 083	6 593	135 491	-
Empregador	28 029	2 939	25 090	-

Fonte: Adaptado de IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

É interessante notar a relação que essas empresas estabelecem com o mercado de crédito. Observando a tabela 7 percebemos que a maioria dos empreendimentos ou foi iniciada a partir de recursos próprios (63.655) – sem ser poupança e venda de bens/imóveis – ou não precisou de capital (58.176). Indenizações correspondem a 11.738 dos casos – boa parte deve provavelmente ser resultado de demissões – e poupança e venda de bens/imóveis correspondem a 9.584 das afirmações. Apenas 3.365 empresas recorreram aos bancos para iniciarem suas atividades, sendo muito maior a frequência de empreendedores que recorreram à parentes ou amigos para financiarem seus negócios (11.460).

Observando a tabela 8 percebemos que a falta de crédito é percebida como o principal obstáculo enfrentado para apenas 4.633 empreendedores. Em contraste observamos que 25.708 empreendedores apontaram a falta de capital próprio como seu principal problema. Entre os grupos de atividades que mais apontaram a falta de crédito como causa da dificuldade estão o de comércio e reparação e o da indústria, segundo 7.810 e 5.573 empreendedores, respectivamente (Anexo B). Vale destacar que estes são proporcionalmente os segmentos de atividades em que se concentram a maioria das empresas informais do estado.

**Tabela 7** - Empresas do setor informal, por sexo dos proprietários, segundo a origem dos recursos utilizados para iniciar o negócio - Espírito Santo - 2003

Origem dos recursos utilizados para iniciar o negócio	Empresas do setor informal		
	Total (1)	Sexo dos proprietários	
		Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>170 112</b>	<b>108 389</b>	<b>61 723</b>
<b>Origem dos recursos utilizados para iniciar o negócio</b>			
Indenização recebida	11 738	9 244	2 494
Herança	3 018	1 895	1 123
Poupança anterior ou venda de bens ou imóveis	9 584	7 628	1 957
Outros recursos próprios	63 655	39 692	23 963
Empréstimo de parentes ou amigos	11 460	5 579	5 881
Empréstimo bancário	3 365	2 686	679
Outras formas de empréstimo	1 861	1 512	349
Sócio tinha o capital	1 343	668	675
Outra	5 865	2 703	3 162
Não precisou de capital	58 176	36 735	21 441
Sem declaração	47	47	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003. Inclusive os proprietários sem declaração de sexo

**Tabela 8** - Empresas do setor informal, por tipo de empresa, segundo a principal dificuldade enfrentada nos últimos 12 meses para desenvolver o negócio - Espírito Santo - 2003

Principal dificuldade enfrentada nos últimos 12 meses para desenvolver o negócio	Empresas do setor informal		
	Total	Tipo de empresa	
		Conta própria	Empregador
<b>Total</b>	<b>138 529</b>	<b>116 026</b>	<b>22 502</b>
Falta de clientes	32 125	28 212	3 913
Falta de crédito	4 633	3 662	971
Baixo lucro	23 470	19 325	4 145
Problemas com fiscalização/regularização	1 467	1 107	359
Falta de mão-de-obra qualificada	1 555	1 031	524
Concorrência muito grande	34 287	28 915	5 373
Falta de instalações adequadas	3 489	3 164	326
Falta de capital próprio	25 708	21 144	4 563
Outras dificuldade	11 434	9 106	2 328
Não teve dificuldade	361	361	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

Considerando os dados apresentados nas Tabelas 6, 7, e 8 podemos verificar que participar do mercado de crédito ou considerar este como uma ferramenta para solucionar o problema da falta de capital não era hábito da grande maioria dos empreendedores entrevistados em 2003. Também foi possível verificar que a maioria não utilizou o conhecimento especializado para auxiliar no trato das questões técnicas, financeiras e jurídicas de seus empreendimentos – vale ressaltar que, de acordo com a metodologia do IBGE, também foram contempladas na pesquisa as empresas com registro, contribuição, etc.

Esta situação pode ter ocorrido por diversos fatores. O fator mais provável remete à discussão acerca da exclusão e da auto-exclusão existente no mercado de crédito tradicional e da oferta de microcrédito produtivo orientado como forma de oferecer aos pequenos empreendedores apoio técnico, monitoramento e crédito para o incremento, a manutenção e a iniciação das atividades.

Destaca-se uma importante consideração acerca da exclusão e auto-exclusão financeira

A exclusão financeira – incapacidade de acessar os serviços financeiros necessários de forma adequada – pode resultar de dificuldades de acesso relacionadas a condições, preços ou comercialização de serviços financeiros, ou de auto-exclusão por populações marginalizadas, com frequência em resposta a experiências ou percepções negativas (KUMAR apud MENEZES, 2007, p.5).

#### **4.3 – Análise qualitativa - microcrédito produtivo orientado como ferramenta das políticas de enfrentamento da pobreza e de geração de trabalho e renda**

O quadro conceitual define microfinanças como o conceito mais amplo, que contempla todos os serviços financeiros voltados à população de baixa renda, e microcrédito produtivo orientado como o mais específico por delimitar o objetivo do crédito e a metodologia de atuação (MONZONI, 2006; SILVA, 2007). O microcrédito aparece como a principal atividade do setor de microfinanças devido sua importância junto às políticas públicas de redução da pobreza e geração de trabalho e renda. Neste estudo quando nos referimos ao microcrédito estamos nos reportando ao microcrédito produtivo orientado, objeto de nosso estudo no âmbito do Programa Nossocrédito, do governo do Espírito Santo; e do Banco Bem, banco comunitário cuja pessoa jurídica é representada pela OSCIP Associação de Artesãos Ateliê de Idéias - Artidéias, no município de Vitória, ES.

### 4.3.1 Microcrédito: conceitos, contexto e aplicação

Critérios disseminados internacionalmente distinguem os pobres entre os indivíduos que se encontram abaixo da linha de pobreza e os que estão acima dela. A partir dessa distinção se dá a configuração de políticas diferenciadas para cada segmento.

Para os indivíduos que vivem na pobreza absoluta são prescritos programas especiais que visam a manutenção da vida com um mínimo de integração social, a exemplo da distribuição de alimentos e programas de bolsas para fins diversos. Para os pobres que conseguiram vencer a linha de indigência, as recomendações são de implementação de políticas que visem à distribuição de ativos pela via do mercado (KRAYCHETE, 2006, p. 2).

Conforme exposto no capítulo 1, os critérios da assistência social para a concessão de auxílio perpassam dois eixos: o da proximidade/pertencimento comunitário e o da capacidade para o trabalho. Os indigentes representam a destituição máxima dos meios de sobrevivência e o risco da desfiliação social total. Carentes de tudo, não conseguem desempenhar sua capacidade para o trabalho por não apresentarem mais condições de se reproduzirem materialmente. Necessitam antes restabelecer sua condição humana, atendendo suas necessidades primeiras, para depois desempenharem uma atividade produtiva. Assim, para os indigentes as políticas devem buscar assegurar um mínimo social.

Para os que se encontram fora da indigência e que possuem a capacidade de trabalhar têm sido reservadas, principalmente, as políticas ativas de mercado de trabalho com a intenção de que estes indivíduos desenvolvam uma atividade produtiva capaz de garantir sua sobrevivência. As justificativas para esse tipo de ação podem ser encontradas em discursos públicos, como por exemplo, no discurso do Presidente do BNDES em 2001, cuja transcrição encontra-se publicada:

Há quase três décadas, temos assistido, pelo mundo afora, o desenvolvimento de inúmeras experiências de financiamento de iniciativas produtivas de classes de baixa renda, o chamado microcrédito, a ponto de talvez já não nos darmos conta de seu alcance e importância, uma idéia revolucionária, não apenas no seu sentido mais evidente de justiça social, mas também de liberação da capacidade empreendedora, que vem gradualmente se incorporando ao nosso cotidiano (YUNUS, 2001, p. 3).

Bem como no discurso da diretora da Área de Desenvolvimento Social do BNDES, de 2001

Em primeiro lugar, o conceito de trabalho incorpora uma abordagem em que o pobre não é visto como ameaça, e se estabelece com ele uma relação de confiança. É, também, uma iniciativa que pressupõe uma forma absolutamente inovadora de

trabalho, que encerra uma mudança cultural, propiciando resultados positivos, estruturantes e, portanto, de longo prazo (YUNUS, 2001, p.6).

Divulgador internacional do microcrédito, Yunus justifica porquê o microcrédito deve ser o caminho adotado pelos governantes, pela sociedade civil e pelos indivíduos

Pensamos de maneira errada sobre os pobres e suas habilidades. Afirmo sempre que não há diferença entre a habilidade da pessoa mais pobre e a das pessoas sentadas neste lindo salão ou em qualquer outro lugar. Elas simplesmente nunca tiveram oportunidade de desenvolver essa habilidade e nós a tivemos. Esta é a única diferença. Se elas tiverem a oportunidade, são capazes de mudar sua própria vida. Os governos tentam ajudar os pobres dando-lhes algo, assistência social e alimentos ou roupas. Eu sempre digo que roupas e comida não ajudam os pobres. Elas apenas congelam a situação de pobreza porque não permitem o desenvolvimento da capacidade pessoal. Você continua a ser o que é, nunca enfrenta desafios, nunca descobre sua real capacidade. O governo precisa ajudar a pessoa a assumir sua própria responsabilidade. É assim que se ajuda a desenvolver a capacidade da pessoa. Os seres humanos se desenvolvem quando enfrentam desafios. Devemos estabelecer uma sociedade em que haja desafios em cada esquina. Toda vez que superamos um desafio, nos sentimos mais confiantes e preparados para enfrentar o próximo. Se assim não fizermos, estaremos criando uma sociedade que não é criativa, que é incapaz de explorar sua própria habilidade e valor (YUNUS, 2001, p.17 )

E ressalta a importância do microcrédito em detrimento das políticas de renda mínima

Agora, sobre a renda mínima. Eu estou de pleno acordo e não vejo problemas. O que estou dizendo é que ela é apenas um aspecto da história. Digo que as pessoas deveriam estar acima da renda mínima. Antes de garantirmos sua renda, deveríamos tomar todas as providências para colocar as pessoas acima dessa linha. Se garantirmos a renda antes e deixarmos de movê-las para cima da linha, todos ficarão presos à renda mínima, porque não há mais iniciativa. Eu recebi minha renda, por que devo trabalhar? Eu digo que temos de oferecer muitos incentivos para que as pessoas se afastem da renda mínima. É necessário empregar todos os esforços para garantir que ninguém fique mais de um segundo na renda mínima. Para que eles fiquem acima dela por seus próprios esforços, não às custas do dinheiro do contribuinte. Eu não quero viver às custas do contribuinte ou do dinheiro de outra pessoa. Quero viver às custas do meu dinheiro e as pessoas têm essa capacidade. Sempre considero que qualquer tipo de caridade é como adiar a resposta definitiva. Então, nós lidamos com isso antes. A renda mínima deve ser uma medida temporária, e não permanente. Eu não sou contra o assistencialismo, muito pelo contrário, porque temos de apoiar as pessoas que estão com problemas. Mas apoiar uma pessoa com problemas não significa mantê-la nessa posição pelo resto da vida (YUNUS, 2001, p.26).

De acordo com a teoria do Agenda Setting (FERNANDES, 2003), para um assunto passar a integrar a agenda política ou de decisão, este precisa ser reconhecido como relevante pela agenda pública (agenda dos grupos sociais ou da sociedade como um todo). Se o assunto é relevante para a sociedade e relevante para o governo então ele pode ser incluído na agenda de decisão. Silva (2007) extrapola esta teoria afirmando que para entrar na agenda de decisão o problema precisa ter um plano de ação visando a sua solução:

Se o governo passa a considerá-lo importante, pode-se dizer que o problema entra na agenda governamental. Mas o problema só entra para a agenda de decisão se for considerado prioritário e houver alternativa de política a ser implementada. Se não houver uma proposta de ação para solução à vista, o problema não passa a fazer parte da agenda de decisão (SILVA, 2007, p. 126).

Partindo destes pressupostos, o autor afirma que para uma política ser adotada esta deve atender a dois critérios: ser identificada como capaz de resolver um problema, recente ou já estabelecido, de uma maneira nova; e, que o problema a ser solucionado esteja na agenda governamental/de decisão (SILVA, 2007). Buscando captar em sua pesquisa de dissertação quais motivos levaram os governos municipais do estado de São Paulo a optar pelo microcrédito como política de geração de trabalho e renda, o autor chegou a conclusão de que:

[...] para a maior parte dos municípios estudados, os estudos que demonstram impacto do microcrédito na geração de renda não são a principal fonte de informação que levam à *percepção* de sua capacidade de contribuir para a solução de problemas locais. O *contato com gestores de experiências em andamento* foi o principal fator que os levou a acreditar no potencial do microcrédito em contribuir para o fortalecimento de pequenos empreendimentos (SILVA, 2007, p. 131).

De fato, a divulgação da capacidade do microcrédito em contribuir para a geração de trabalho e renda, por meio do fortalecimento de pequenas atividades produtivas, vem sendo constantemente divulgada, inclusive por influentes instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas – ONU. Também o microcrédito desponta como uma política capaz de resolver um problema já estabelecido de maneira nova e que há muito ocupa a agenda de decisão dos governos – a questão social – porém, este estudo questiona a capacidade do microcrédito em resolver o problema da questão social apontando, a partir das experiências estudadas, seus limites para tanto.

O grosso das ações atuais de enfrentamento da pobreza e de geração de renda se enquadra nas políticas ativas de mercado de trabalho. Segundo Cacciamali (2005) existem quatro tipos de políticas ativas de mercado de trabalho: serviço público de intermediação de mão-de-obra e orientação para o mercado de trabalho; sistema nacional de capacitação e treinamento; desenvolvimento de micro e pequenas empresas e de atividades por conta própria; criação de empregos transitórios; e, medidas de apoio aos jovens. De acordo com a autora, praticamente todos os países desenvolvem os quatro tipos de políticas sendo que algumas são priorizadas e/ou adaptadas à realidade e necessidades locais.

Considerando os objetivos deste estudo, o programa de desenvolvimento de micro e pequenas empresas e de atividades por conta própria no Brasil será o pano de fundo da discussão presente neste tópico. No Brasil esse programa conta com os serviços de capacitação gerencial, assistência técnica e oferta de microcrédito. São incentivadas, principalmente, as micro e pequenas empresas e atividades por conta própria já estabelecidas, inclusive as do setor informal, visando ao incremento de produtividade e renda e sua manutenção no mercado (CACCIAMALI, 2005). Mas a criação de novos empreendimentos também vem sendo estimulada visando o crescimento da atividade empresarial, a criação de novos postos de trabalho e o incremento do auto-emprego.

A oferta de microcrédito tornou-se o principal instrumento deste tipo de política no país. A heterogeneidade de situações, representada pelos diferentes segmentos – trabalhadores por conta própria empenhados em atividades de baixa qualificação, micro e pequenas empresas informais, trabalhadores por conta própria e micro e pequenas empresas pertencentes ao setor cooperativo, às entidades sem fim lucrativo e demais formas de economia solidária (SACHS, 2004) –, o elevado e histórico contingente de unidades produtivas do setor informal, e a possibilidade de atender tanto aos empreendimentos rurais quanto aos urbanos favoreceram sua ampla difusão.

A concessão de microcrédito visando à manutenção e ao incremento das micro e pequenas empresas e dos empreendimentos populares constitui-se numa ferramenta extremamente válida, uma vez que a prática e os instrumentos do sistema de crédito tradicional excluem aqueles que não possuem garantias reais e/ou apresentam restrições à seu nome – fatos muito comuns entre o público desses programas. Além da ausência de garantias, a falta de informações acerca da viabilidade econômica desse tipo de empreendimento também contribuiu para que os bancos tradicionais se desobrigassem a trabalhar com esse público, gerando exclusão no mercado de crédito. Esta propiciou o desenvolvimento de um sistema de crédito paralelo – por vezes ilegal – praticado por agiotas ou credores familiares.

A percepção do aumento da demanda e dos prejuízos trazidos pelo mercado paralelo, somados à noção de justiça distributiva e ao surgimento das primeiras experiências de oferta de microcrédito contribuíram para que o crédito passasse a ser visto como um direito de todos (democratização do recurso financeiro) e uma necessidade do contexto atual do mercado de trabalho.



Dessa maneira, os serviços de microcrédito surgem para atender às microempresas e as atividades do setor informal, propondo alternativas para a seleção de clientes, avaliação de riscos e exigência de garantias, apresentando, em parte, solução para os problemas de seleção adversa e risco moral (CACCIAMALI, 2005, p. 5).

O termo microcrédito, em linhas gerais, costuma denominar a atividade de oferta de crédito de pequeno montante voltado para a população de baixo poder aquisitivo (MONZONI NETO, 2006; SILVA, 2007). Contudo, segundo Monzoni Neto (2006), recentemente se definiu uma diferenciação conceitual que entende:

- Microcrédito como o serviço de crédito em geral,
- Microcrédito produtivo como oferta de crédito visando o incremento e desenvolvimento de atividades produtivas, e
- Microcrédito produtivo orientado como uma modalidade que também visa atividades produtivas, mas que se distingue por apresentar uma metodologia baseada no relacionamento direto entre o tomador do empréstimo e a instituição financeira por meio de agentes de crédito.

Apesar da diferenciação conceitual, o público final das microfinanças deve ser sempre a população de baixa renda que encontra dificuldades em acessar o sistema de crédito tradicional. Vale ressaltar que o termo e a metodologia do microcrédito produtivo orientado foram validadas pelo governo federal, a partir da criação do PNMPO.

De fato o grande diferencial do microcrédito produtivo orientado é a atuação do agente de crédito. Este é um profissional especialmente capacitado para a análise de empréstimos e orientação do empreendedor, e tem a importante função de divulgar, assessorar e acompanhar toda a operação de crédito.

O contato próximo e contínuo do agente de crédito com o cliente, no local do empreendimento, permite o monitoramento e a avaliação do mesmo. Desta forma, caso a sustentabilidade do empreendimento e a adimplência do empréstimo sejam ameaçadas é possível uma mediação da questão por meio de assessoria técnica.

As políticas de microcrédito efetivadas a partir dos anos de 1990 foram desenhadas e produzidas já em consonância com a concepção de políticas sociais idealizada pelos teóricos do neoliberalismo, conforme abordado no capítulo 1:

Assim, os programas são executados de forma descentralizada, contam com fontes de financiamento estáveis, e são levadas a efeito com a participação de ONGs.

Além disso, observa-se maior preocupação com a focalização, os sistemas de monitoramento e de avaliação, embora ainda não se constituam em práticas sistemáticas e periódicas (CACCIAMALI, 2005, p.9).

A própria organização da formulação e operacionalização das políticas revela a influência deste pensamento:

A formulação desse tipo de política é realizada por distintas instâncias e órgãos públicos, e a sua operacionalização é efetuada por entidades privadas e instituições públicas de intermediação financeira de diferentes níveis de governo, e ONGs, apoiadas em muitos casos por agências de cooperação internacional (CACCIAMALI, 2005, p.7).

Existem três metodologias para estruturar a oferta do microcrédito: contratos individuais, grupos solidários e bancos comunitários (SILVA, 2007). Vale ressaltar que nesta pesquisa foram retratadas com maior detalhe as metodologias dos contratos individuais e dos bancos comunitários, representados, respectivamente, pelo Programa Nossocrédito e pelo Banco Bem. A coexistência de programas com metodologias diferentes é importante pois atingem públicos diferenciados.

- **Contratos individuais** – metodologia a partir da qual são realizados contratos individuais entre a instituição e seus clientes, a partir da análise do empreendimento pelo agente de crédito. São analisados, por exemplo, o histórico de crédito do tomador e a viabilidade do plano de negócio e são exigidas referências de clientes e fornecedores e, como garantia, avalista ou alienação de bens;
- **Grupos Solidários** – são contratadas operações de crédito para grupos de três a sete micro-empresendedores. Todos se co-responsabilizam pelo valor total do crédito. O processo de formação dos grupos solidários é auto-seletivo – os tomadores de crédito se associam à pessoas de sua confiança. Não são necessárias garantias como avalistas ou alienação de bens pois a auto-seleção e a pressão interna do grupo solidário pela pontualidade dos pagamentos funcionam como eficiente mecanismo de garantia do crédito;
- **Bancos comunitários** – a metodologia dos bancos comunitários trabalha com grupos de 10 a 50 pessoas, que definem quem receberá o crédito. Após receberem o crédito, os membros do grupo guardam uma parte do recurso numa conta interna, que passa a ser administrada pelo grupo, que foi previamente capacitado para isso. As garantias também advêm da auto-seleção e da pressão interna dos membros do grupo (SILVA, 2007).

Os critérios para a concessão do microcrédito produtivo orientado demandam uma clara definição do perfil econômico/financeiro do empreendedor; capacitação e acompanhamento dos empreendedores; baixas taxas de juros; garantias mais flexíveis. Os valores são estabelecidos de acordo com as necessidades e capacidade de pagamento dos clientes, evitando-se a inadimplência. As taxas de juros cobradas devem garantir a sustentabilidade das instituições. Uma das garantias mais disseminadas é o aval solidário, que possibilita que indivíduos com pouco ou nenhum patrimônio possam acessar o crédito.

Os pagamentos dos empréstimos são periódicos e se iniciam quase imediatamente após a concessão do crédito. Essa medida permite maior controle e monitoramento do próprio grupo solidário e também do grupo e dos indivíduos pela instituição, o que resulta em altas taxas de devolução dos créditos. Os empréstimos podem ser evolutivos, de acordo com a pontualidade do pagamento. Por isso o microcrédito também contribui para o desenvolvimento de uma consciência econômico-financeira, pois os tomadores vão aos poucos aprendendo a lidar com valores cada vez maiores, a planejar seus investimentos e a estabelecer metas para seus empreendimentos.

As agências de microcrédito seguem um padrão que as singulariza: são agências de pequeno porte, com estrutura enxuta, localizadas próximas ao seu público e capazes de oferecer serviços rápidos (SILVA, 2007).

#### **4.3.2. A experiência dos Bancos Sociais ou Comunitários**

Uma das metodologias de implantação do microcrédito é a dos bancos comunitários. Estes têm por objetivo oferecer microcrédito para consumo, construção e reforma de moradia; microcrédito produtivo orientado; criar uma moeda social; apoiar empreendimentos produtivos locais, solidários ou não; incentivar, por meio de descontos concedidos mediante pagamento em moeda social, o consumo dos produtos e serviços destes empreendimentos. As taxas de juros são sempre abaixo das cobradas no mercado e os empréstimos feitos em moeda social são isentos de juros. O capital é social, assim, todos os tomadores de microcrédito são também proprietários do banco. Desta forma, os bancos comunitários buscam promover a geração de trabalho e renda por meio de um sistema econômico local.

A influência das experiências bem sucedidas de bancos sociais como o Grameen Bank, incentivou a instalação de programas semelhantes no país tais como o do Banco do Nordeste “CrediAmigo”, o Banco Palmas, o Banco Terra e o Banco Bem.

A metodologia de bancos comunitários abordada neste estudo foi desenvolvida pelo Banco Palmas. Este, localizado em Fortaleza-CE, teve sua origem a partir do processo de remoção de famílias para o “Conjunto Palmeiras”, local sem qualquer infra-estrutura, que hoje abriga uma comunidade de 30.000 habitantes, com renda média de um salário mínimo. Ao longo dos anos a associação de moradores da comunidade realizou diversas benfeitorias no local e em 1998 criou o Banco Palmas. A associação é responsável pela gestão do banco que, além de oferecer microcrédito, criou em 2002 a moeda social ‘Palmas’.

A tecnologia social de constituição de bancos comunitários desenvolvida pelo Banco Palmas é fundamentada nos princípios da Economia Solidária<sup>5</sup> e recebeu certificação da Fundação Banco Brasil. Em julho de 2005, o banco firmou uma parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES/MTE liberando recursos para cobrir os custos operacionais e de capacitação de agentes e gerentes de microcrédito. O objetivo dessa operação é a transferência desta tecnologia para a criação de novos bancos em outros municípios do país e a formação de uma rede nacional de bancos comunitários. Em janeiro de 2006 é firmada uma parceria com o Banco Popular do Brasil tendo em vista o aporte de recursos financeiros para a formação do fundo de crédito dos bancos comunitários.

Os bancos sociais possuem gestão própria, mas todos devem funcionar da mesma maneira. A metodologia que caracteriza os bancos comunitários determina que:

- 3 sejam criados a partir da iniciativa da própria comunidade;
- 4 realizem empréstimos tanto em Reais quanto em moeda social;
- 5 atuem em locais marcados por pobreza e desigualdade social;
- 6 tenham sua sustentabilidade financeira garantida por financiamentos, subsídios e/ou doações, sejam elas do setor público ou do privado (RBC apud MENEZES, 2006).

---

<sup>5</sup> A Economia Solidária é um conjunto de atividades econômicas em que ocorre a propriedade coletiva dos meios de produção organizados sob a forma de gestão coletiva e participativa, a exemplo de cooperativas populares, associações, empresas autogestionárias grupos de trabalhos. Envolve a produção de bens, prestação de serviços, finanças, trocas, comércio e consumo.

A metodologia já foi replicada no processo de criação de outros bancos comunitários, entre eles o Banco Bem e o Banco Terra, localizados no Espírito Santo. Atualmente a Rede Brasileira de Bancos Comunitários – RBC é composta por 14 bancos inaugurados, sendo 1 no Piauí, Mato Grosso e Maranhão; 2 no Espírito Santo e Bahia e 7 no Ceará.

Interessante notar que as moedas circulantes locais têm se fortalecido em meio a um contexto de globalização e de moedas universais. Para servirem de incremento à capacidade de auto-fomento, as moedas sociais devem obedecer a normas do Banco Central. Desta forma, devem ter lastro em Reais, depositados em uma instituição financeira. O lastro só é retirado quando se precisa trocar moeda social por Reais. Devem ser produzidas com componentes de segurança, evitando falsificações. As moedas circulam apenas dentro das comunidades estipuladas e não podem visar lucro. Por isso também os bancos comunitários não podem oferecer o serviço de poupanças. As moedas equivalem à recebíveis, como o vale-transporte e o passe-escolar, desta forma não concorrem com a moeda oficial.

A atuação dos bancos comunitários também está baseada na idéia de que o Estado, por vários fatores, não é capaz de alcançar com seu aparelho a população mais necessitada, por isso precisa estabelecer parcerias com a sociedade civil organizada uma vez que esta possui metodologias mais adequadas e efetivas para se chegar aos mais pobres.

A experiência das finanças solidárias se dá através da concessão e cobrança do empréstimo por meio das relações de pertencimento e reconhecimento, impondo um controle que é muito mais social que econômico e fortalecendo os laços comunitários. Segundo Sennett (2005) “laços fortes [...] dependem da associação a longo prazo. E mais pessoalmente, da disposição de estabelecer compromissos com outros” (SENNETT, 2005, p. 25).

Ao estabelecer um conjunto de obrigações mútuas visando à possibilidade de se usufruir benefícios comuns esses bancos mobilizam o capital social das comunidades. Neste estudo o capital social é entendido como características que facilitam as ações coordenadas de um determinado grupo social, envolvendo elementos da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade (PUTNAM, 1994). O capital social (experiências passadas compartilhadas, realizações e talentos pessoais) ajuda a viver na rede frouxa estabelecida pela sociedade de risco garantindo tanto a manutenção do eixo proximidade/pertencimento quanto do eixo capacidade para o trabalho. Desta forma, fomentar o capital social também é evitar a desfiliação social.

O banco comunitário ao articular, simultaneamente, produção, comercialização, financiamento e capacitação da comunidade local constitui-se no catalisador do desenvolvimento nestes territórios.

A experiência do Banco Palmas vem corroborar a idéia de que

“[...] o empreendedorismo coletivo significa “protagonismo social, ruptura dos laços de dependência” e crença na capacidade de construir conhecimentos, projetos e práticas coletivas oriundos de um pacto comunitário. Ao partilharem problemas e experiências, os indivíduos constroem laços de identidade, solidariedade e cooperação, e este capital social fortalece o *ethos* comunitário que pode ser decisivo para o desenvolvimento local” (DOLABELA apud COLBARI, 2006, p. 8).

#### **4.3.2.1 O Banco Terra**

Em outubro e novembro de 2005, respectivamente, foram inaugurados os Bancos Bem e Terra, primeiros bancos comunitários do Espírito Santo. O Banco Terra está localizado na Região 5 do município de Vila Velha e objetiva atender 29 comunidades que abrigam mais de 52 mil habitantes, a maioria em situação de vulnerabilidade.

O banco faz parte do Programa Gerar, desenvolvido pela ONG Movimento Vida Nova Vila Velha – MOVIVE, que atua como articulador na gestão do Grupo de Gestores Locais da Região 5 – GG5, uma associação civil, sem fins lucrativos. O Grupo de Gestores é composto por 60 lideranças comunitárias que se responsabilizam pela gestão do Banco Terra juntamente com o MOVIVE.

Em 25 de novembro de 2005 o banco iniciou suas atividades, a partir de uma doação de R\$ 10.000,00 da Companhia Siderúrgica de Tubarão – CST – atual ArcelorMittal – e em 31 de maio de 2006 lançou a moeda Terra.

O banco trabalha com duas linhas de microcrédito: microcrédito produtivo orientado, para as pessoas produzirem e ampliarem o próprio negócio, com limite de R\$ 1.000,00; e crédito de consumo com limite de R\$ 50,00, concedido em moeda Terra (Anexo A). Com juros evolutivos de 0,25% à 0,98%. Devido a sua qualificação jurídica o banco está submetido à Lei da Usura, não podendo ultrapassar o limite de 12% ao ano.

Os critérios para concessão do microcrédito são: a frequência às reuniões realizadas pelo Grupo Gestor, ser morador da comunidade e a viabilidade do negócio. Caso o empreendimento não seja viável ou a análise do agente de crédito indique que alguma restrição ao tomador, este pode ser encaminhado para integrar alguma unidade produtiva voltada para a demanda local. Essas unidades são constituídas baseadas nas demandas

levantadas pelo mapeamento do consumo das famílias, realizado em parceria com o SEBRAE, em 2003-2004. O Grupo de Gestores realiza reuniões mensais, abertas para a comunidade, visando à discussão dos temas pertinentes ao desenvolvimento local, à comunidade, ao Banco Terra etc.

Em março de 2007 (mês de realização do trabalho de campo no Banco Terra), o banco apoiava 5 empreendimentos produtivos solidários, incubados pelo Programa Gerar: Terra Arte, produtos artesanais; Terra Cine, exibição de filmes e documentários para a comunidade; Terra Zine, serviços de comunicação e marketing; Terra Internet Center, serviços de digitação, impressão, acesso a internet e outros; Terra Fashion, confecção.

Um indicador da exclusão do mercado de crédito existente na Região V era a ausência de bancos tradicionais na localidade até 2005. A comunidade contava apenas com um posto de atendimento da CEF. No final do referido ano uma agência do Banco do Estado do Espírito Santo – BANESTES foi inaugurada. E no ano de 2007 o Banco passou a atuar como correspondente bancário da CEF, assim, os moradores recebem parte dos benefícios sociais, como o Bolsa Família, em Terra, aumentando a circulação da moeda. Como o objetivo do banco social é que sua moeda circule foi estabelecido que para se trocar a moeda Terra por Reais os comerciantes devem juntar T\$ 1.000,00 – que equivalem a R\$ 1.000,00. Tal medida dificulta a troca pelos comerciantes e permite que a moeda circule mais vezes na comunidade.

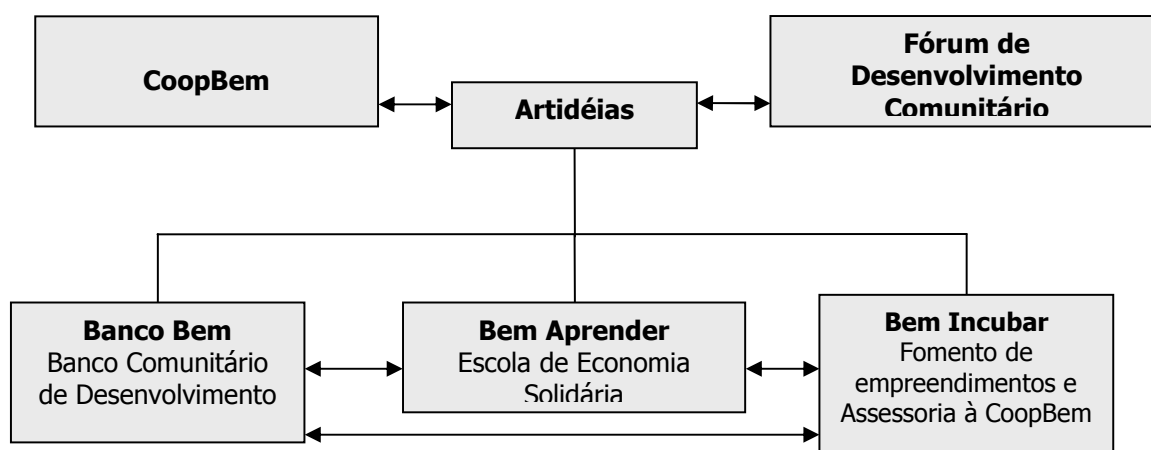
#### **4.3.3 O Banco Bem**

A história do Banco Bem se relaciona à da OSCIP Artidéias, gestora jurídica do banco, que iniciou suas atividades no bairro São Benedito em 2003 com a missão de promover alternativas de trabalho e renda para a comunidade – marcada pela vulnerabilidade.

Tendo suas ações baseadas nos princípios da Economia Solidária, a Artidéias fomentou a estruturação de seis empreendimentos econômicos solidários, que garantem renda para 40 pessoas diretamente e 160 indiretamente. Assim, além do Banco Bem, a Artidéias engloba os grupos produtivos Bem Arte e Moda, produção de artesanato em geral; Bem Arte e Madeira, confecção de jogos pedagógicos e artesanato em geral; Bem Nutrir, serviço de buffet e alimentação; Bem Limpar, fabricação de produtos de limpeza; Bem Construir, fabricação de tijolos ecológicos.

Juntos, os grupos produtivos formam a Cooperativa Bem – CoopBem. Pensando na sustentabilidade dos empreendimentos, os segmentos de atuação foram determinados a partir de um levantamento de consumo local. Englobam, também, a estrutura ‘Bem’ a incubadora de empreendimentos solidários Bem Incubar, a escola de economia solidária Bem Aprender e o Fórum de Desenvolvimento Local – Bem Maior (Figura 1).

**Figura 1** - Estrutura na qual se insere o Banco Bem



Fonte: Banco de dados do Banco Bem – Artidéias (2007).

O objetivo geral do Banco Bem é fomentar empreendimentos, especialmente os solidários, visando à geração de trabalho e renda e catalisar o desenvolvimento comunitário. A doação inicial permitiu o lançamento da moeda Bem (B\$), em fevereiro de 2006. Foram confeccionadas notas de B\$ 0,50, B\$ 1,00, B\$ 2,00 e B\$ 5,00, num total de B\$ 5.000,00 (cinco mil Bens). Até o final de 2007 a moeda comunitária circulava nos oito bairros e era aceita em 72 pontos de comércio. O recebimento dos 40 cooperados da CoopBem e dos funcionários do banco é realizado 90% em Reais e 10% em Bens. A moeda possui itens de segurança para evitar falsificação e também está submetida às normas do Banco Central.

O Banco Bem, iniciou suas atividades em outubro de 2005 com uma carteira de R\$ 9.000,00, proveniente de doação. Inicialmente o banco abrangia os bairros São Benedito, onde está localizada a sede do banco, Itararé e Bairro da Penha. Com o bom desempenho de suas atividades, a Prefeitura Municipal de Vitória - PMV, por meio da Secretaria de Trabalho e Geração de Renda – SETGER, firmou um convênio com a Artidéias para a liberação de R\$ 100 mil, divididos em quatro parcelas, em favor do Banco Bem. Esta parceria exigiu, como contrapartida do Banco Bem, a expansão de suas atividades para toda a Poligonal 1, que engloba, além das três comunidades iniciais, os bairros Bonfim, Engenharia, Floresta, Jaburu e Consolação. A Poligonal 1 tem uma população estimada em 31.000 habitantes, cerca de



10% da população da cidade de Vitória. Só em São Benedito estão localizados aproximadamente 22 mil habitantes, sendo que cerca de 7 mil se encontram na linha da pobreza ou abaixo dela.

De acordo com a metodologia dos bancos sociais, os créditos devem ser liberados a partir da decisão de seu grupo gestor. No mês de abril de 2007 o banco reformulou seu Conselho Gestor e estipulou que a ocorrência das reuniões seria quinzenal. São membros do Conselho: a presidente da Artidéias; a coordenadora do Banco Bem; os agentes de crédito; um representante de cada um dos empreendimentos solidários; um representante do Fórum de Desenvolvimento Comunitário. A participação de todas estas pessoas se dá visando à qualidade das análises de crédito.

O Fórum de Desenvolvimento Comunitário é composto por lideranças comunitárias, formais e informais, dos bairros da Poligonal 1 e aberto à participação de todos. As reuniões do Fórum, além de decidir pontos de pauta do Banco Bem, são espaços abertos para o debate de questões relevantes às comunidades.

O limite para empréstimos de consumo, sem juros, é de B\$ 100,00 pagáveis em até duas vezes. Os critérios iniciais para acessar a esse crédito foram: ser morador da comunidade e participar da organização comunitária. Em julho de 2007, o Fórum definiu, como novo critério para o microcrédito de consumo, a indicação de um tomador de crédito adimplente do Banco Bem. Para trocar os Bens recebidos por Reais, os comerciantes precisam acumular um mínimo de B\$ 500 e a taxa de administração cobrada pela operação é de 0,5%. Tal medida visa estimular a circulação da moeda.

Devido à localização geográfica dos bairros atendidos pelo banco, mormente morros e encostas, a maior parte das moradias é bastante precária, o que afeta sobremaneira a qualidade de vida da população. Considerando tal situação e mediante o número de solicitações de crédito de consumo para compra de material de construção, o banco criou uma linha especial de microcrédito para a construção e reforma de moradias. Desta forma, também ocorre a articulação entre a concessão de microcrédito e o escoamento da produção de tijolos ecológicos produzidos pelo Bem Construir. A mão-de-obra do bairro também é mobilizada. Assim, o ciclo de desenvolvimento local é impulsionado.

A linha de microcrédito produtivo libera créditos de até R\$ 5.000,00, com juros de 0,5% e 1%, e tem por objetivo fomentar a criação e o incremento de pequenos empreendimentos. Para ser concedido o empréstimo, a viabilidade econômica do mesmo é analisada profundamente. A comissão gestora e os agentes de crédito, verificando a

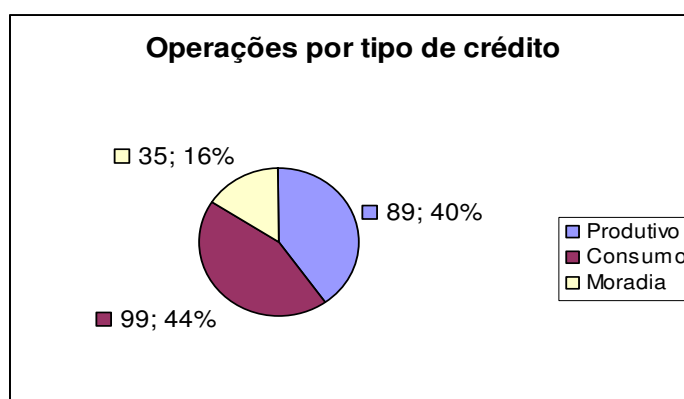
inviabilidade do negócio, por várias vezes encaminharam os solicitantes à grupos produtivos já existentes, ou incentivaram a realização de empreendimentos em outros segmentos, ou buscaram parcerias com outros membros da comunidade. Enfim, o trabalho de assessoria e acompanhamento, próprio da metodologia do microcrédito produtivo orientado, é realmente realizado. Sempre tendo em vista o desenvolvimento local, a necessidade de sustentabilidade do empreendimento e a demanda de consumo da comunidade.

Vale ressaltar que em janeiro de 2006, o Banco Bem se tornou correspondente bancário da CEF, incrementando seus negócios e complementando as funções de microcrédito produtivo orientado com a de bancarização. A partir de julho de 2007 as comissões financeiras recebidas, referentes aos serviços prestados à CEF, tais como recebimento de contas e efetuação de saques, se tornaram lastro da moeda bem.

Até setembro de 2007 o crédito de consumo representava 44% das operações de microcrédito realizadas no Banco Bem, num total de 99 empréstimos. O crédito produtivo correspondia a 40%, 89 empréstimos; e, o crédito de moradia a 16%, num total de 35 empréstimos.

Os dados permitiram observar que, apesar da geração de trabalho e renda ser o principal objetivo do banco e o microcrédito produtivo orientado figurar como o carro-chefe do programa do banco comunitário, o crédito de consumo é o mais procurado pelos moradores (Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Operações por tipo de crédito – Banco Bem**

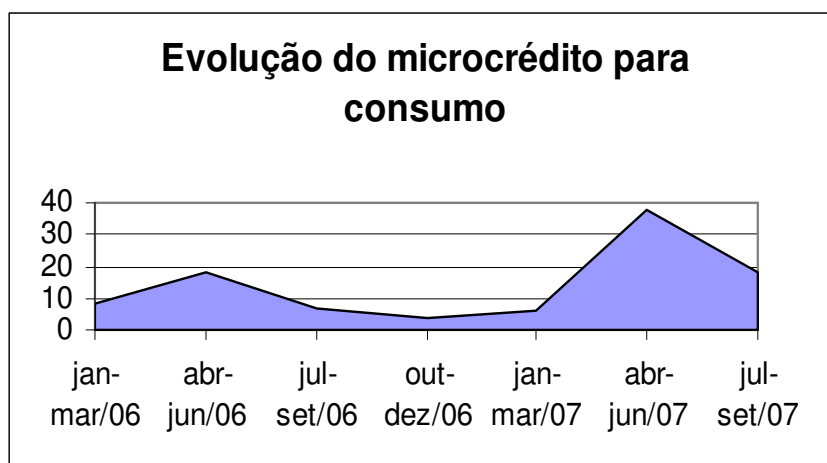


Fonte: Informações obtidas no banco de dados do Banco Bem. Elaboração própria.

A partir desta relevante informação pode-se realizar duas inferências. A primeira refere-se ao risco do Banco Bem caminhar num sentido em que a concessão de créditos de consumo se torne um ciclo vicioso, e não produtivo, levando os tomadores a uma dependência do crédito devido às urgências do dia-a-dia – compras no supermercado, pagamentos de contas, gás, entre outros itens de consumo. A segunda inferência é positiva e percebe a movimentação das atividades econômicas locais, uma vez que o crédito de consumo é efetuado em Bens e que a moeda circula apenas no âmbito da comunidade.

O gráfico 2 aponta a evolução deste tipo de microcrédito durante os períodos de janeiro de 2006 a setembro de 2007 (período da última visita ao campo). Durante o período de relevante aumento no número de operações, iniciado a partir de janeiro de 2007, o banco passou a atender as demais comunidades da Poligonal 1, o que explica este desempenho. Também pode-se afirmar que o trabalho de divulgação do banco e sua moeda está progredindo. O período de queda observado corresponde ao hiato entre o empréstimo e a devolução dos valores emprestados.

**Gráfico 2** – Evolução do microcrédito para consumo – Banco Bem

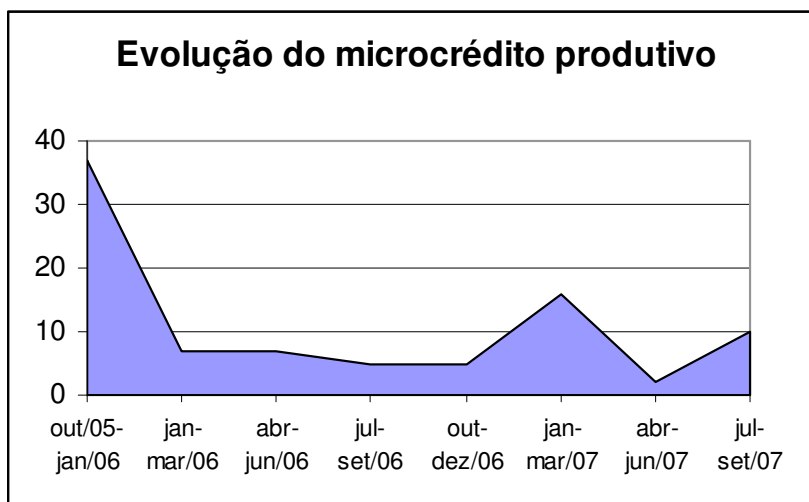


Fonte: Informações obtidas no banco de dados do Banco Bem. Elaboração própria.

Observando a evolução de operações de microcrédito produtivo orientado (Gráfico 4) percebe-se que o desempenho do mesmo apresentou uma queda no período posterior ao lançamento do banco, janeiro à março de 2006, quando foram realizadas apenas 8 % das operações de empréstimos até setembro de 2007. Uma possível explicação para este desempenho é o fato de que praticamente todo o capital solidário do banco foi emprestado no período de seu lançamento (outubro de 2005 à janeiro de 2006), o que impediria o banco de

efetuar novos empréstimos até o pagamento das prestações. Também é possível inferir que o período de retomada se deu quando o banco obteve o retorno do dinheiro e a partir da injeção de crédito advinda da parceira com a prefeitura.

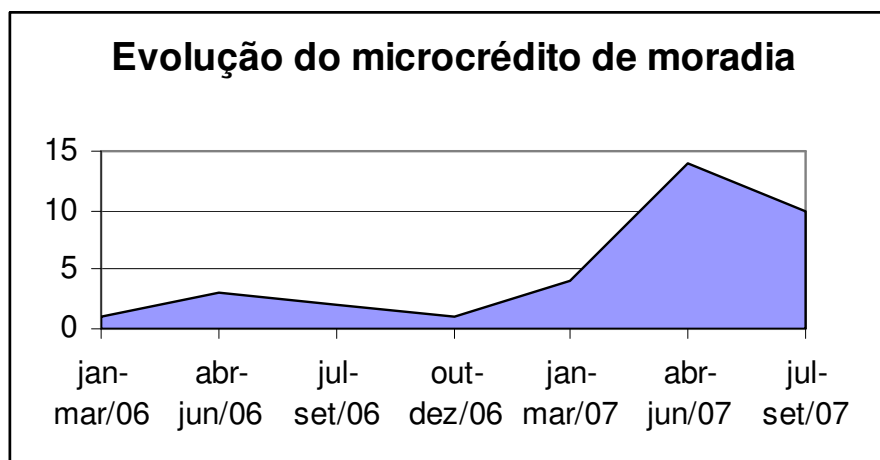
**Gráfico 3 – Evolução do microcrédito produtivo orientado – Banco Bem**



Fonte: Informações obtidas no banco de dados do Banco Bem. Elaboração própria.

O número de operações de microcrédito de moradia obteve um aumento substancial a partir da aprovação do projeto pela ONG Brazil Foundation, que efetuou uma doação substantiva para servir de capital a esta modalidade de microcrédito.

**Gráfico 4 – Evolução do microcrédito de moradia – Banco Bem**



Fonte: Informações obtidas no banco de dados do Banco Bem. Elaboração própria.

A tabela 9 apresenta o resultado acumulado das operações desde a criação do banco até setembro de 2007. Neste período foram concedidos R\$ 165.820,01, distribuídos em Reais e Bens, e realizadas 223 operações de microcrédito. Vale ressaltar que os dados registrados não filtram as renovações de crédito.

**Tabela 9 – Comparativo de operações - Banco Bem**

<b>Comparativo de Operações</b>			
<b>PERÍODO</b>	<b>Produtivo</b>	<b>Consumo</b>	<b>Moradia</b>
	Quantidade	Quantidade	Quantidade
out/05-jan/06	37	x	x
jan-mar/06	7	8	1
abr-jun/06	7	18	3
jul-set/06	5	7	2
out-dez/06	5	4	1
jan-mar/07	16	6	4
abr-jun/07	2	38	14
jul-set/07	10	18	10
<b>Total por tipo de crédito</b>	89	99	35
<b>Total de operações de microcrédito até setembro/07</b>			223
<b>Total de operações de microcrédito em Bens e Reais até setembro/07</b>			<b>165.820,01</b>

Fonte: Informações obtidas no banco de dados do Banco Bem. Elaboração própria.

Apesar do Banco Bem tentar fazer um monitoramento do número de postos de trabalho mantidos e gerados, percebeu-se que a sistematização dessas informações não é realizada freqüentemente, o que inviabilizou o uso dos dados neste estudo.

#### **4.3.4 O Programa Nossocrédito**

O Programa Nossocrédito, criado em 2003, por iniciativa do Governo do Estado do Espírito Santo, oferece microcrédito produtivo orientado para empreendedores, formais e informais, que não possuem acesso ao mercado de crédito convencional. O programa é operado por meio de uma parceria entre o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo – BANDES, o Banco do Estado do Espírito Santo - BANESTES, a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social - SETADES e as prefeituras municipais do estado.

A articulação das ações dessas instituições se dá por meio das contrapartidas estabelecidas para cada um:

- BANDES - concede o crédito, coordena os trabalhos de capacitação dos agentes de crédito e supervisiona o funcionamento das agências municipais;
- BANESTES - repassa os créditos concedidos;
- SETADES – atua como parceira na formulação das políticas e na capacitação dos beneficiários do crédito; e,
- Prefeituras Municipais – atuam como agentes de divulgação e, por meio dos agentes de crédito, são responsáveis pela análise do pedido de crédito e do acompanhamento da aplicação dos recursos; também são responsáveis pelos agentes de crédito envolvidos no programa (BANDES, 2003).

Através das parcerias estabelecidas, o Nossocrédito se propôs a atuar articulado às demais políticas públicas de geração de trabalho e renda desenvolvidas no estado, como as ações de capacitação profissional. Vale ressaltar, porém, que a SETADES não vem desempenhando seu papel no que concerne a sua contrapartida uma vez que não tem capacitado os tomadores de crédito. Considerando que a maior parte do público do Nossocrédito, como se verá adiante, é de mulheres e que estas em geral empreendem por necessidade, a capacitação técnica se faz extremamente necessária para a saúde do empreendimento.

O Nossocrédito iniciou suas atividades como um projeto piloto, abarcando quatro unidades, instaladas nos municípios de Viana, Nova Venécia, Cachoeiro de Itapemirim e Presidente Kennedy, que contemplavam as macro-regiões do Estado. A meta do Programa era criar uma rede de microcrédito que atendesse a todos os 78 municípios do estado, porém, o município de Vila Velha, até outubro de 2007, ainda não participava do programa. O objetivo do Nossocrédito é atuar ampliando o acesso ao crédito e contribuindo para o desenvolvimento local e regional, fomentando, assim, o desenvolvimento de todo o estado. Em seu projeto o Programa se propõe também a reduzir desigualdades (BANDES, 2003). Segundo o entrevistado Sr. José Francisco Bastia a explicitação de que o objetivo do programa é mais social está no fato de que o mesmo trabalha visando ao número de contrato, não se preocupando com o montante dos valores emprestados.

O Nossocrédito concentra suas ações no micro empreendedor, formal ou informal, e nas associações ou cooperativas legalizadas, com rendimento bruto anual inferior a R\$ 120.000,00 – nos últimos 12 meses anteriores à data da solicitação do empréstimo. Fazem

parte também do público final os egressos dos cursos promovidos pelos Programas de Qualificação Profissional da SETADES ou dos municípios, já inseridos no mercado de produção de bens ou serviços ou que atuam na economia sob forma de cooperativas ou associações.

Os microcréditos concedidos visam estimular ampliação ou manutenção dos empreendimentos e podem ser requeridos para capital de giro, reformas e compra de material, equipamentos, veículos ou mesmo mobiliário. A taxa de juros é de 1% ao mês, pré-fixada. A metodologia de microcrédito produtivo orientado aplicada é baseada nos contratos individuais. Desta forma são exigidas garantias reais e avalista para a liberação dos créditos. O Programa busca atingir a meta de dez dias entre o início da operação e a concessão do empréstimo que varia de R\$ 200,00 a R\$ 5.000,00 com prazos para pagamento variando de 01 até 18 meses.

Para a viabilização financeira do Nossocrédito, foi criado, em julho de 2004, o Fundo para Financiamento de Pequenos Empreendimentos e Projetos Sociais – Fundapsocial, cujo objetivo é o financiamento de micro e pequenas empresas (industriais, comerciais e de serviços), assim como micro empreendedores, inclusive do setor informal, e ainda projetos sociais. Este fundo é alimentado por recursos de empresas mutuárias do Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias – Fundap, que se constitui num incentivo financeiro concedido pelo Estado do Espírito Santo às empresas que exercem atividade exclusiva de comércio exterior e, portanto, podem destinar para o Fundapsocial o percentual de 3,5% do valor financiado, sendo os saldos da caução do contrato Fundap liberados em favor da empresa mutuária.

O projeto do Fundapsocial foi elaborado pelo BANDES com o objetivo de gerar recursos para que o Governo Estadual pudesse manter e expandir o Nossocrédito. Dos valores financiados via Fundap, 7% são destinados à aplicação em projetos que proporcionem o desenvolvimento socioeconômico do Espírito Santo. A criação do Fundapsocial foi fundamental para o Programa, pois garante a continuidade das transferências financeiras.

A organização física do Programa se dá por meio das prefeituras, que cedem locais para o funcionamento das agências e atuação das equipes de trabalho – gerentes, coordenadores, agentes de crédito. O trabalho de inserção do Nossocrédito nas comunidades se dá de forma diferenciada. Além da veiculação na mídia e dos informativos distribuídos, cada agência municipal, juntamente com seus agentes de crédito, deve buscar a melhor forma

de captar participantes para o programa. Na agência do município de Cariacica, por exemplo, no início das atividades, a forma de divulgação escolhida foram os carros de som que juntamente com os agentes de crédito passavam pelas ruas dos bairros informando da existência do programa e oferecendo outras informações. A agência do município de Vitória realizou em 2006 um encontro com lideranças comunitárias fornecendo informações sobre o programa e desejando que esses líderes atuassem como multiplicadores das informações para os outros moradores.

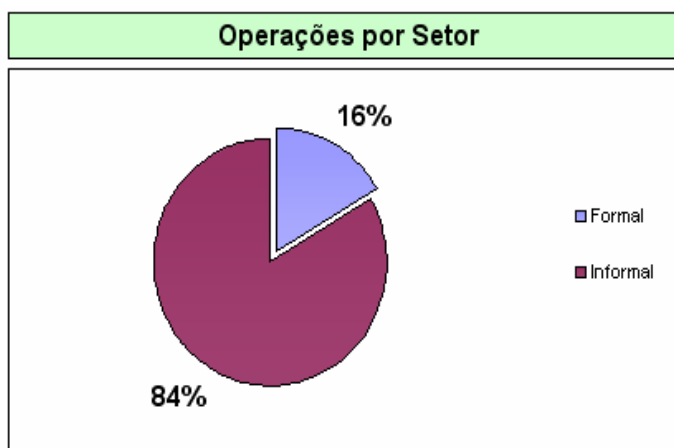
Os agentes de crédito, principal instrumento de atuação do programa, são capacitados de forma intensa em seminários realizados durante os finais de semana e preferencialmente em ambientes externos às agências, especialmente preparados para esse fim, visando maior inserção no processo de aprendizagem. Cada agente possui uma meta de produtividade. Atualmente a média está em 5 a 6 contratos por agente/mês. A meta de produtividade desejada pelo Nossocrédito, segundo o representante do Programa entrevistado, é de 7 contratos por mês. Considerando que outros programas exigem uma média de 20 ou mais contratos por agente, pode-se dizer que a qualidade de atuação dos agentes do Nossocrédito e do acompanhamento dos empreendimentos participantes é melhor resguardada.

Os dados acerca do desempenho do programa, apresentados a seguir, referem-se à todas as agências do Nossocrédito. Analisando os dados obtidos verifica-se a semelhança na tendência observada nas pesquisas IBGE “economia informal urbana 2003” e GEM 2005 acerca dos segmentos que mais utilizam crédito no âmbito da economia informal urbana.

No total de operações realizadas por segmento, até outubro de 2007, o comércio perfaz um total de 60% das operações (Anexo F). Sendo que 84% dos empreendimentos tomadores de crédito se enquadram no setor informal.



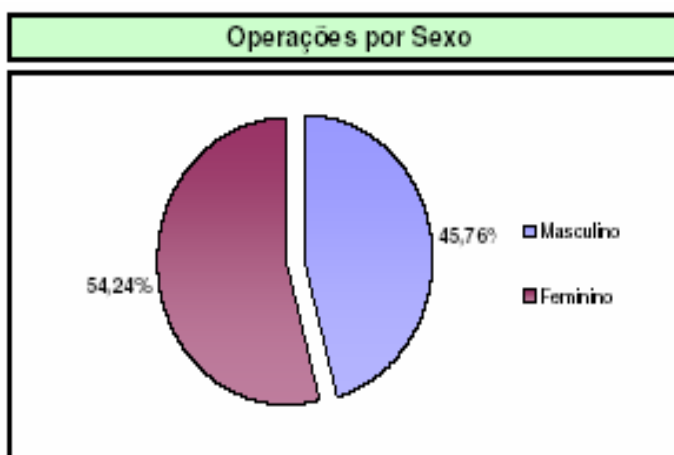
**Figura 2** – Operações por setor – Nossocrédito



Fonte: Adaptado do Núcleo Nossocrédito.

As mulheres figuram como as que mais têm buscado o microcrédito (54,24%) no programa (Figura 3). Pode-se inferir que, apesar de a pesquisa do IBGE (2003) ter apontado que os homens correspondem à maioria (114.863) dos pequenos empreendedores e conta própria da economia informal urbana do estado, as mulheres (66.308) representam mais os empreendimentos por necessidade, justamente aqueles que, segundo a GEM 2005, mais necessitam de injeção de crédito e acompanhamento. Assim, pode-se considerar que a oferta de microcrédito veio beneficiar sobretudo as mulheres empreendedoras por necessidade.

**Figura 3** – Operações por sexo - Nossocrédito



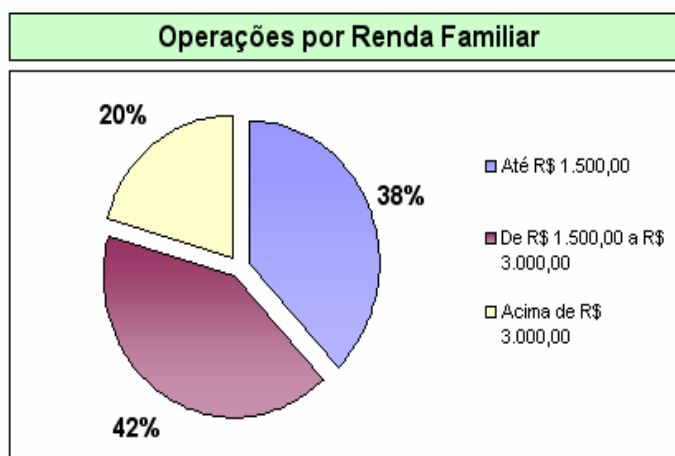
Fonte: Adaptado do Núcleo Nossocrédito.

A maior parte (53%) dos microcréditos concedidos é acima de R\$ 3.000,00, seguido de valores entre R\$ 1.500,00 e R\$ 3.000,00 (30%) (Anexo F). Tendo em vista os valores financiados por grandes empresas, um crédito de R\$ 3.000,00 perde sua significância. Porém, considerando que se trata – ou deveria – de um público ‘carente’, a média dos valores financiados se sobressai, uma vez que entre os tomadores de crédito do Banco Bem este valor é praticamente impensável.

A demanda pelo microcrédito aumenta rapidamente. O número de operações realizadas apenas no período de janeiro a outubro de 2007 (Anexo E), foi de 6.866 operações, e o acumulado de operações do período de 2003 à outubro de 2007 foi de 15.145 operações. Dessa forma podemos inferir que o pequeno montante oferecido é bastante atrativo, a despeito de o programa ainda apresentar algumas exigências difíceis de serem apresentadas por esse público – avalista, nome negativado nas instituições de cobrança, entre outras. Assim, como foi observado na análise dos dados do Banco Bem, vale ressaltar que os dados registrados não filtram as renovações de crédito.

Verifica-se no Nossocrédito que 42% dos tomadores de crédito possuem uma renda familiar de R\$ 1.500,00 a R\$ 3.000,00. Valor muito distante do verificado entre os tomadores de crédito do Banco Bem. De fato, o foco na sustentabilidade da instituição fornecedora de microcrédito é o que a afasta de seu real público objetivo.

**Figura 4 – Operações por renda familiar - Nossocrédito**



Fonte: Adaptado do Núcleo Nossocrédito.

De 2003 até outubro de 2007 o Nossocrédito emprestou R\$ 44.776.233,82. Esse montante, segundo estimativas do Programa, permitiu a manutenção de 31.268 postos de trabalho. O Nossocrédito também realiza uma estimativa, a partir do plano de futuro dos tomadores de crédito, do número de postos de trabalho criados pós-crédito. Até o final de

2007 a estimativa era de 6.551. Vale ressaltar o baixo impacto do programa na criação e manutenção de postos de trabalho. Porém não se deve desconsiderar que, diante da situação atual, até mesmo a manutenção de um único posto de trabalho se faz relevante, visando não engrossar a massa de desempregados.

**Tabela 10** – Postos de trabalho novos e mantidos - Nossocrédito

<b>Postos de Trabalho</b>					
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>
Novos	20	168	843	2.449	3.480
Mantidos	93	802	4.023	11.691	16.607
Total	113	970	4.866	14.138	20.087

Fonte: Adaptado do Núcleo Nossocrédito.

Obs.: (a) O programa iniciou-se em Outubro de 2003; (b) nos anos de 2003 e 2004 atuou em apenas quatro municípios; (c) em 2005, foram 37 municípios atendidos; (d) atualmente, atende a 77 municípios

#### **4.4 Resultados finais**

Neste tópico são apresentados os resultados da triangulação das informações obtidas nas entrevistas, na observação não-participante, nos dados sobre o desempenho parcial dos programas e nos documentos analisados.

Foram investigados o histórico dos programas, sua operacionalização, objetivos e resultados preliminares. Considerando o pouco tempo de execução dos programas não foi possível apresentar resultados conclusivos sobre indicadores de geração de trabalho e renda e de impactos sociais – como mobilidade social, diminuição da pobreza e das desigualdades.

No que tange aos objetivos a que se propuseram verificou-se que, por ora, o impacto dos programas ainda se restringe à dimensão individual/micro, uma vez que os reflexos sobre a vida dos participantes dos programas – como elevação da auto-estima, da auto-confiança, melhoria das condições do negócio e da vida pessoal, inclusão financeira, entre outros – são concretos, porém, os impactos sobre a sociedade como um todo ainda são mínimos.

Acredita-se que, com o tempo, o impacto sobre a dimensão coletiva/macro poderá ocorrer. Porém, as análises prévias indicam que o microcrédito não se apresenta como a solução derradeira para a questão social, e, considerando a hipótese presente neste trabalho,

mesmo que no futuro ocorra o sucesso do microcrédito no fomento do auto-emprego e do empreendedorismo, as desvantagens deste tipo de ocupação devem ser consideradas<sup>6</sup>.

Também acredita-se que as políticas de assistência aos mais vulneráveis continuarão sendo necessárias até o equacionamento da questão social. Não obstante ser também hipótese deste trabalho a idéia de que o conjunto articulado de políticas ativas de mercado pode, articulado a outras políticas e ações que não só o microcrédito, contribuir substantivamente para o seu equacionamento. O trabalho de geração de oportunidades do Grameen Bank, desde 1976, permitiu uma inegável melhora na vida de seus participantes e contribuiu para um certo desenvolvimento das comunidades, marcadas pela vulnerabilidade extrema, porém, apesar de seus participantes não poderem mais serem considerados miseráveis, eles ainda não deixaram de ser pobres, a vulnerabilidade ainda os circunda, não usufruem de todas as benesses do progresso mundial e a concentração de renda persiste em Bangladesh. Isso significa dizer que a política de microcrédito para os extremamente pobres age na verdade tal qual uma política de assistência, socorrendo necessidades primeiras, como a geração de renda, sem obviamente subsidia-la, uma vez que o ressarcimento do empréstimo é obrigatório. Foi o que se verificou na atuação do Banco Bem em que o microcrédito de consumo é o que mais se destaca em termos do número de operações.

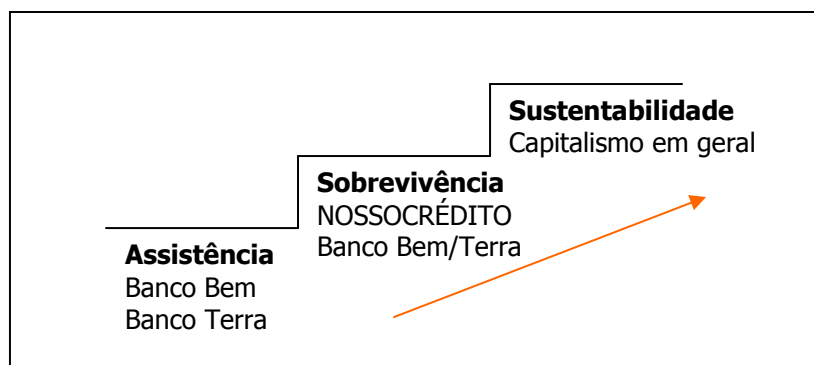
De modo geral o microcrédito tem como seu público final a população pobre que venceu a indigência. Porém, durante o trabalho de campo percebeu-se que muitos dos atendidos nos bancos comunitários ainda se encontram na indigência. Fato confirmado pela verificação da existência de clientes do Banco Bem que são também beneficiários de programas de transferência de renda como o Bolsa Família. Diante disso, constatou-se que o público efetivamente atingido pelo Programa Nossocrédito não é o mesmo dos bancos comunitários, Banco Bem e Terra.

O Banco Terra e o Banco Bem, devido à sua metodologia de atuação comunitária, atingem principalmente as pessoas que se encontram na vulnerabilidade, necessitando de assistência. Quando perguntado sobre essa constatação, o coordenador do Programa Gerar – Banco Terra, Sr. Itamarcos Coutinho, respondeu que essa diferença se dá em função dos objetivos de cada um dos programas. Segundo o entrevistado, o objetivo do Banco Terra, bem como o do Banco Bem, é levar os indivíduos a galgar degraus, saindo da situação de assistência rumo à de sobrevivência com vistas à sustentabilidade. Desta afirmação decorreu a elaboração da figura abaixo, adaptada para este trabalho.

---

<sup>6</sup> Considera-se como desvantagens a desresponsabilização do Estado pelo indivíduo e a imposição de se viver em constante insegurança e desproteção na sociedade de risco. Ou seja, o risco de se passar de uma condição social para outra, e de se cair na vulnerabilidade.

**Figura 5** – Modelo de auto-desenvolvimento por tipo de público/programa



Fonte: Adaptado de informação verbal. Elaboração própria.

Segundo a coordenadora da Artidéias - Banco Bem, Sra. Leonora Mol, o público do banco exige que a metodologia, a abordagem e os objetivos sejam diferenciados devido à situação de vulnerabilidade social em que se encontram

[...] o nosso objetivo hoje, [...] é combater a falta de alternativas de trabalho e renda, dentro do princípio da economia solidária [...] É dentro dessa missão [é] que surgem todas nossas propostas de inclusão. Exatamente pra essas pessoas [que estão] de grande risco [...] Jovens que estão passando por momento de risco, risco social mesmo [...] Essas pessoas que estão em situação de miserabilidade. Eu acho até complicado a gente tá dizendo, porque ali, a gente tem pessoas que, efetivamente, estão muito abaixo da linha da pobreza mesmo, né. Então, a nível de IBGE, a gente tem ali 7000 pessoas abaixo a linha da pobreza, e isso é um número muito alto. Além do que, as pessoas não tem alfabetização, as pessoas, elas não tem nenhuma perspectiva de mercado de trabalho (informação verbal).

De fato, a atuação desses programas ainda não pode levar os indivíduos a participarem com igualdade de oportunidades do mercado capitalista.

Um outro aspecto que diferencia o público final do Programa Nossocrédito para o público dos bancos comunitários estudados é o fato de o Nossocrédito não aceitar tomadores com nome negativado no SPC e Serasa. Esta diferenciação foi relatada pela entrevistada Sra. Raquel, agente de crédito do Banco Bem:

[...] é o mesmo...é, né, de pessoas de baixa renda, mas o problema é que lá eles não conseguem atender a todas as pessoas de baixa renda, porque a maioria das pessoas de baixa renda tem o nome no SPC e Serasa, e lá eles consultam o SPC e Serasa e o Banco Bem não consulta (informação verbal).

A diferença no público efetivamente atingido conseqüentemente produz resultados diferentes para cada um dos programas. Dessa forma, a inclusão gerada pelos Bancos Comunitários perpassa outras dimensões, não se restringindo à financeira. A inclusão social

proposta pelo programa do governo não atinge à população vulnerável, mas se faz viável entre pequenos empreendedores e trabalhadores por conta própria que conseguiram atingir níveis sociais, econômicos e educacionais melhores.

Outro elemento relevante verificado é a forma como os bancos comunitários garantem o pagamento das prestações: o empréstimo concedido pelos bancos comunitários é baseado nas relações de confiança, pertencimento, reconhecimento e reciprocidade estabelecidas entre os membros da comunidade – ainda que a prática dessas noções/conceitos esteja em fase de desenvolvimento nas comunidades. Afinal, os valores são emprestados tendo como única garantia a palavra do tomador e a de seus vizinhos e parentes, que lhe servem de referência. Nos casos de inadimplência, o mecanismo de cobrança acionado é a pressão social, a ameaça ao reconhecimento e à imagem do tomador na comunidade. Dessa forma, se o trabalho de conscientização e de reforço dos laços sociais nas comunidades não for bem feito, os bancos comunitários correm o risco de falir por causa da inadimplência.

Uma forma de realizar este trabalho pode ser verificada na notícia sobre os empréstimos realizados pelo Banco Terra, veiculada no jornal comunitário da Região V “Riquezas da Terra”, de maio/junho de 2006, com tiragem de 5 mil exemplares e distribuição bimestral gratuita:

“A responsabilidade dos seus tomadores e a consciência de que esse dinheiro pertence a comunidade e para ela deve retornar favorecendo a outros pequenos empreendedores, têm sido a mola propulsora desse projeto” (Riquezas da Terra, 2006).

No Banco Bem, o Fórum de Desenvolvimento Comunitário é um dos espaços para esse trabalho e também um dos momentos em que a própria comunidade pode se manifestar sobre os critérios dos avais e a necessidade de se manter a pontualidade dos pagamentos. Uma experiência interessante, que foi lembrada pela Sra. Leonora enquanto era entrevistada, foi presenciada durante o trabalho de observação não-participante realizado em uma das reuniões do Fórum:

Foi uma coisa fantástica. A gente tava discutindo o critério do crédito de consumo e aí o Juscelino disse assim: “Eu tenho uma idéia. Só pode pegar crédito de consumo quem ou participa desse fórum e esse fórum aprova, ou quem já pegou empréstimo no banco e é um bom cliente”. E ele ainda dizia assim: nós cooperados Exatamente né. Exatamente né. “Nós cooperados, nós temos que aprovar uma pessoa porque a gente num vai querer que o nosso dinheiro seja emprestado pra quem não pague. Porque depois eu vou precisar de outro empréstimo, se ele não pagar, como é que eu vou pegar? Afinal o banco é nosso! (informação verbal).

A entrevistada ainda relatou as dificuldades em estabelecer a comissão gestora na comunidade:

a gente começa a ter uma dificuldade grande com a liderança comunitária dos morros porque a liderança comunitária tinha medo de: “ah, eu não posso fazer parte do comitê de análise de crédito porque, se eu fizer, eu sou liderança formal, e eu disser não pra alguém?” (informação verbal)

De fato, um dos principais obstáculos para a atuação dos bancos sociais é o relacionamento com a própria comunidade, que devido à vulnerabilidade social em que se encontram geram situações delicadas. O trabalho de conscientização é o primeiro e o mais difícil a ser realizado.

No Nossocrédito, as exigências impostas visam garantir que o Programa não passe a subsidiar os créditos. A seleção mais rigorosa do público objetiva o retorno para o Estado dos valores emprestados e a manutenção da sustentabilidade do Programa. Vale ressaltar que a inadimplência, tanto no Nossocrédito quanto nos bancos comunitários, pode ser considerada baixa.

Outro fator importante observado entre os critérios do Nossocrédito é a importância conferida à experiência na área do empreendimento (mínimo de 6 meses), que figura como uma das condições para se receber o empréstimo. Se por um lado essa medida elimina o pequeno empreendedor ou conta própria que pretende abrir um novo negócio, por outro, garante a manutenção e sustentabilidade do empreendimento do próprio tomador, evitando o risco de morte prematura do negócio.

Percebeu-se que as moedas sociais são constantemente divulgadas. Dessa forma a população toma conhecimento de seus benefícios mais rapidamente. O trabalho de conscientização do uso da moeda social visando ao desenvolvimento local, além de educar financeiramente a comunidade, perpassa pela questão do *poder da escolha*, o poder de escolher *como* usar o *poder de enriquecer alguém*. Esse trabalho de conscientização visa a que as pessoas decidam por enriquecer a comunidade. Dessa forma, quando o indivíduo é incentivado a comprar e utilizar serviços locais ele também é informado de que esta atitude vai gerar riqueza para a comunidade e que esta riqueza é recíproca, ou seja, irá se refletir em sua vida sob diversos aspectos.

Uma forma lúdica e didática de divulgar a moeda é verificada na notícia veiculada no “Riquezas da Terra” de agosto/setembro de 2006, que descreve a entrevista concedida por uma moradora da comunidade:

“Eu gostei quando fui ao supermercado e o pão era mais barato quando era comprado com a *MOEDA TERRA*” (Riquezas da Terra, 2006).

Uma percepção importante foi relatada durante a entrevista do coordenador do Programa Gerar - Banco Terra, que afirmou que o objetivo da atuação dos bancos sociais e de sua metodologia está em buscar fortalecer o indivíduo, a comunidade e sua capacidade para o trabalho:

O trabalho está posto nas comunidades. A grande questão é que trabalho está na comunidade posto e como este trabalho pode ser valorizado. [...]A grande maioria encontra soluções, que a gente conhece, ainda que bastante precárias às vezes, mas elas estão sobrevivendo. O que a gente tenta é conseguir ver quais são estas atividades, saber se há uma potencialidade mesmo, ou seja, se as pessoas gostam de fazer aquilo, de trabalhar com aquilo, e potencializar isso. Fazer isso por uma conotação, vamos dizer aí, do que o mercado chama de empresarial. Que elas possam com dignidade, através da única coisa que restou, que é a questão do trabalho, porque o dinheiro elas não têm, então a única coisa que sobrou foi 'ó eu to em pé, eu consigo trabalhar', então pronto a gente incentiva isso (informação verbal).

Os bancos sociais favorecem o desenvolvimento local na medida em que potencializam atividades produtivas e relações comerciais e permitem a manutenção ou criação de postos de trabalho no âmbito das comunidades (bairros). Para o representante do Banco Terra

[...] através do Banco comunitário a gente incentiva, as pessoas desenvolvem os empreendimentos, e os comerciantes locais ou a comunidade consomem os produtos e/ou serviços incentivados pelo banco (informação verbal).

e,

[...] os ativos (recursos humanos) da comunidade não são utilizados pela comunidade e a favor da comunidade. Não atuam na comunidade. Isso é grande problema. Isso é o desenvolvimento comunitário. Fazer os ativos atuarem a favor da comunidade (informação verbal).

A figura presente no Anexo G ilustra a concepção do processo de desenvolvimento local fomentada pelo Banco Terra.

Para a coordenadora do Banco Bem o desenvolvimento comunitário é o maior desafio dos bancos sociais:

Então, o desenvolvimento local é o nosso grande desafio né. É um desafio muito grande o desenvolvimento comunitário e o desenvolvimento local. Você tem que fazer. Ele é diferente do crescimento né. [...] Mas o desenvolvimento se torna nosso desafio na medida em que essa comunidade ainda não tem mesmo essa questão do pertencimento né, ainda não consegue se enxergar como uma comunidade [...]Então quando você consegue dar uma estrutura no fórum e consegue com que essas pessoas comecem a perceber que o crédito delas, né, que tudo isso que elas têm hoje no banco, tem como objetivo a questão do desenvolvimento comunitário. (informação verbal)

Já o Programa Nossocrédito representa uma concepção de desenvolvimento local mais macro, abarcando a questão do Estado e seus municípios:



“A esperança é a geração de ocupação e renda, assim que os governos de estado entraram no microcrédito. A peculiaridade do Espírito Santo, é que além da geração de ocupação e renda quer unir o desenvolvimento dos pequenos municípios, por isso pôs 2 bancos [BANDES e BANESTES], para fazer chegar nos municípios o desenvolvimento, para descentralizar o desenvolvimento [...] Objetivo é o desenvolvimento regional também, por isso quer estar em todos os municípios do Estado” (informação verbal).

Dessa forma, também o estímulo ao capital social é trabalhado de maneiras diferentes em cada um dos programas. Percebeu-se que em termos de integração e de formação de redes o modelo de desenvolvimento proposto pelos bancos é o mais favorável, uma vez que os próprios bancos favorecem o processo de integração entre os empreendedores e a população e de parceria e cooperação entre os empreendimentos. Não obstante os empreendimentos fomentados e o público consumidor local movimentarem pequenos volumes de recursos. Esta mobilização, no entanto, não é possível entre os clientes do Nossocrédito, pois estes não são trabalhados em conjunto. Considerando que o programa visa atuar como uma política pública integrada seria interessante que o Nossocrédito também fomentasse a cooperação e as parcerias entre empreendimentos.

Verificou-se que a existência de laços comunitários - um dos critérios básicos para ser beneficiário das políticas de assistência - é exigida nos dois Programas. Ambos exigem de seu público final a comprovação da residência por um determinado tempo na comunidade/município de atuação do programa. Também foi percebida a reafirmação da importância do reconhecimento comunitário uma vez que uma das exigências do aval são as boas referências (formais ou informais) de amigos, vizinhos e parentes.

De fato verificou-se que a percepção de Castel acerca da exigência fundamental de dois eixos (laços de proximidade/pertencimento e capacidade para o trabalho) para receber assistência social é observada e reforçada tanto pelos bancos sociais quanto pelo programa Nossocrédito. De certo modo o público assistido por estes programas, conforme já foi dito, deveria ser o público

Um problema em relação à metodologia adotada pela pesquisa do IBGE cujos dados foram analisados no tópico 4.2 é que o trabalhador produtivo, por conta própria e de baixa renda não está incluído na metodologia. Esta informação é extremamente relevante considerando que essa é, realmente, a população que necessita ser alcançada pelo microcrédito. Uma constatação importante se deu ao longo deste esforço de pesquisa e é apontada como um dos resultados do estudo: assim como o IBGE não atingiu os indivíduos mais carentes que sobrevivem de ocupações informais autônomas também os programas de

microcrédito, nos moldes do Nossocrédito, não atingem à população que necessita realmente ser incluída socialmente.

Durante a realização do trabalho de campo, 06 tomadores de crédito, 03 do Nossocrédito e 03 do Banco Bem foram questionados se percebiam a inclusão social proporcionada pelos programas. Apenas os entrevistados do Banco Bem responderam perceber sua inclusão bem como uma mudança positiva no tratamento de vizinhos e membros da comunidade para com eles. Os entrevistados do Nossocrédito inicialmente não entendiam à pergunta e após várias reformulações a resposta permaneceu a mesma: o diferencial do Nossocrédito são os juros baixos. Este foi o principal motivo que impulsionou os tomadores a pegar o crédito. O fato de terem pegado o empréstimo no Nossocrédito, sendo que uma das entrevistadas já tinha pegado crédito em uma SCM anteriormente, se devia simplesmente ao valor da taxa de juros, sem portanto se relacionar à qualquer forma de inclusão social ou mesmo financeira. Os tomadores não se vêem como excluídos. Infelizmente a realização deste trabalho não pôde contemplar um número maior de entrevistas com os tomadores de crédito, porém, esta informação é confirmada a partir da triangulação das informações dos agentes de crédito e de desenvolvimento comunitário bem como dos coordenadores dos programas. A realização de uma pesquisa mais aprofundada com um número maior de tomadores acerca desta percepção é plano para o futuro.

No entanto, este fato pode significar que: ou os tomadores não têm consciência de sua posição na estrutura hierárquica social ou realmente o programa não está atingindo quem deveria. A intuição, ainda não sistematizada, de que isso vinha ocorrendo, foi provavelmente o que levou o MTE, através da SENAES, a estabelecer uma parceria com o Banco Palmas para replicar a metodologia dos bancos sociais pelos municípios do país. Apesar da diferença no público final e na metodologia, tantos os bancos sociais Bem e Terra quanto o Nossocrédito, atuam fortalecendo o eixo da capacidade para o trabalho – outro critério das políticas de assistência - visando promover a renda dos indivíduos via mercado.

Foi verificada, devido à ocorrência de encaminhamentos de tomadores de crédito do Banco Bem para o Nossocrédito, uma política de parceria informal entre ambos: os solicitantes que o banco não tinha condições de atender eram encaminhados para o programa do governo. Apesar de, entre os encaminhados, existirem tomadores que não atendiam a todas as exigências do Nossocrédito, os créditos foram liberados mediante o aval solidário do Banco Bem. Quando perguntados, os representantes do Banco Bem e do Nossocrédito

apontaram o interesse de firmarem uma parceria formal. O representante do Nossocrédito entrevistado reconhece a capacidade dos bancos sociais em alcançar o público mais necessitado. Segundo o mesmo chegou-se a considerar a idéia de, quando da maturação dos programas Bem e Terra, efetivar uma parceria que valorizasse essa capacidade dos Bancos Sociais em mobilizar, atender, orientar, aproximar e assistir essa camada da população. A partir dessa parceria o capital desses bancos poderia vir também do Nossocrédito. Porém, o entrevistado afirmou que os bancos ainda precisam passar por um processo de maturação, de aprendizado e crescimento bem como de correção de falhas e erros. O Banco Bem inclusive sofreu uma auditoria que o reestruturou e apontou falhas que certamente o levariam a falência. Entre essas falhas está a questão do envolvimento bastante próximo com os problemas do dia-a-dia dos indivíduos das comunidades, o que leva os membros do Banco, por exemplo, a aprovarem créditos extraordinários para serem utilizados em emergências médicas, visando não recusar o atendimento a pedidos desesperados e justos. Porém, medidas semelhantes desvirtuam o trabalho de concessão de crédito de seus objetivos.

Considerando os dados analisados ao longo deste capítulo conclui-se que os Programas Nossocrédito e Banco Bem atuam, de forma não sistêmica, como programas complementares, atingindo públicos com necessidades diferentes. Trabalham com duas metodologias diferentes mas que possuem, ambas, vantagens e limitações, de acordo com o objetivo proposto e o público escolhido.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a reflexão gerada acerca das questões iniciais – o que fazer com os supranumerários, os inempregáveis ou empregados de modo precário, com os que não encontrarão seu lugar no mercado de trabalho e como atenuar a vulnerabilidade da maioria da população – acredita-se que o impacto dos programas do Nossocrédito e do Banco Bem, bem como outros programas de microcrédito, no que concerne a problemática, ainda são pouco relevantes. Conforme exposto no tópico 4.4 *Resultados Finais*, questões como o equacionamento da pobreza e da vulnerabilidade, ou seja, da questão social, não são resolvidas com medidas que não se articulem com a promoção de dimensões como a educação, cultura, lazer, saúde, tampouco podem ser resolvidas se a questão da desigualdade de renda, fator determinante da persistência da pobreza absoluta no Brasil, não for equacionada.

Com base nesta análise, afirma-se que a simples adoção do microcrédito não permitirá alcançar objetivos como a redução da vulnerabilidade e da pobreza, a geração efetiva de trabalho e renda e um substantivo impacto na questão social. Esta afirmação também é embasada no fato de que, além da limitação do próprio propósito do microcrédito – fornecer crédito –, grande parte dos programas, como o Nossocrédito, não atingem os mais vulneráveis; e, que os bancos sociais encontram grandes limitações no que concerne ao alcance geográfico e nas possibilidades de atuação – afinal existem problemas intervenientes nas comunidades de atuação, como o problema da violência e do tráfico de drogas, que não são passíveis de serem resolvidos por eles. A atuação dos bancos sociais também envolve mais do que o simples fornecimento de microcrédito, uma vez que, para conseguirem manter sua sustentabilidade, precisam desenvolver uma relação de confiança com as comunidades, e que para tal, se vêem obrigados a primeiramente desenvolver um trabalho de formação dos indivíduos, para depois construir cidadãos e/ou empreendedores.

A despeito destes resultados pode-se concluir que o microcrédito se mostra eficaz como política de integração de empreendimentos populares de pequeno porte ao processo geral de desenvolvimento e, em relação à inclusão das populações nas atividades financeiras, vem apresentando resultados favoráveis, considerando o aumento do número de pessoas que têm recorrido às instituições de microcrédito e que antes não possuíam esse acesso.

No entanto o resultado mais relevante, ainda que embrionário, refere-se ao fomento do desenvolvimento comunitário local, realizado pelos bancos estudados. Estudos em todo o mundo apontam a importância e a efetividade deste tipo de concepção e ação para o desenvolvimento da sociedade como um todo. Se, por um lado, o fornecimento de microcrédito por si só não é capaz de solucionar a questão social, o desenvolvimento comunitário local, por outro, pode, sim, ser a solução. Vale ressaltar que o desenvolvimento implica a melhoria de várias dimensões além da econômica.

A temática estudada também permitiu perceber que, num contexto de reforço do papel da sociedade civil organizada como co-responsável, junto com o Estado, pela manutenção da coesão social, do enfrentamento da questão social e seus fenômenos manifestos – desemprego, pobreza, vulnerabilidade, ausência de cidadania –, cada vez menos a sociedade aceita a implementação de políticas de assistência que não perpassam pelo reforço da obrigação do trabalho – como as de transferência de renda. Espera-se cada vez mais que o indivíduo seja capaz de, por si mesmo, garantir sua sobrevivência. Capaz de conviver com a insegurança do mundo econômico-político-profissional e com a obrigação de manter laços de pertencimento/proximidade com a rede social.

No entanto, os dados e análises apresentados, além de confirmarem a importância de se garantir trabalho e renda a todos os indivíduos, demonstram que as políticas de assistência ainda se fazem extremamente necessárias. Também mostram que garantir *qualquer* trabalho não é a solução para a questão social, pois a precariedade, a insegurança e a injustiça (nas remunerações, na qualidade de vida, no acesso à informação, educação, saúde, transporte, etc) a alimentam. Dessa forma, o trabalho *decente*, ou seja, o trabalho que permita ao indivíduo uma vida com qualidade e efetividade é o trabalho que se deve buscar promover e garantir a todos.

O trabalho *decente* permite a inserção social, cultural, econômica e política. Traz benefícios psicológicos, uma vez que pode representar fonte de prazer, satisfação e auto-estima. Sua promoção deve ser realizada em conjunto pela sociedade civil organizada, Estado, capital privado e sociedade em geral. Porém não se pode perder de vista que aqueles que já não conseguem se reproduzir materialmente e socialmente sozinhos devem primeiro receber suporte, para depois protagonizarem esta ação. Somente dessa forma o empoderamento e a emancipação se tornarão uma realidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Os despossuídos**: crescimento e pobreza no país do milagre. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 1985, pp. 49-80. (Coleção Brasil: os anos de autoritarismo. Análise, balanço, perspectivas).

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** : ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10ª ed. São Paulo : Cortez; Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. 4º ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995. p. 9-37.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO S/A. **Programa estadual de microcrédito**: uma ferramenta de inclusão econômica e social e de desenvolvimento local e regional. Vitória : BANDES, 2003. Disponível em: [http://www.bandesonline.com.br/menuAzul/estudos/documentos/Estudo\\_Programa\\_Microcredito\\_2.pdf](http://www.bandesonline.com.br/menuAzul/estudos/documentos/Estudo_Programa_Microcredito_2.pdf) Acesso em: 01 fev. 2008

BARROS, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2005.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 3º ed. Petrópolis : Vozes, 2004.

BECK, Ulrich. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social. São Paulo : Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BRIDGES, Willian. **Um mundo sem empregos: os desafios da sociedade Pós-industrial**. São Paulo : Makron Books, 1995.

CACCIAMALI, Maria Cristina. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, v. 19, n. 55, 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300007&lng=en&nrm=iso) . Acesso em: 13 mai. 2007

CARDOSO, Fernando Henrique, FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 4º ed. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1977.

CARMO, Paulo Sérgio do. **A ideologia do trabalho**. São Paulo : Moderna, 1992.

CARRÃO, Ana Maria Romano. Empresas de pequeno porte, espírito empreendedor e auto-emprego. In: DOWBOR, Ladislau. et al (orgs). **Desafios do Trabalho**. Petrópolis : Vozes, 2004.

CARRIQUIRY, Silvana Arrarte. Os desafios das políticas de combate ao desemprego:algumas reflexões sobre experiências sociais. In: **Emprego e desenvolvimento tecnológico: Brasil e contexto internacional**. DIEESE (org.). São Paulo : DIEESE, 1998.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 3º ed. Petrópolis : Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Crise nas proteções sociais. **Folha de São Paulo**, Caderno Mais, p.6-7, 26 fev. 1995. Entrevista concedida a Jane A. Russo e Maria da G. R. da Silva. Disponível em:<[http://fws.uol.com.br/folio.cgi/fsp1995.nfo/query=crise+nas+prote!E7!F5es+sociais/hits\\_headings/words=4/hits\\_only?realquerydlg](http://fws.uol.com.br/folio.cgi/fsp1995.nfo/query=crise+nas+prote!E7!F5es+sociais/hits_headings/words=4/hits_only?realquerydlg)>. Acesso em: 23 mai. 2006.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 7ª ed. São Paulo : Paz e Terra, 2003. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; volume 1).

COLBARI, Antonia L. **Ética do trabalho**: a vida familiar na construção da identidade profissional. São Paulo: Editora Letras&Letras; Vitória : Ed. FCAA/UFES, 1995.

\_\_\_\_. **A retórica do empreendedorismo e a formação para o trabalho na sociedade brasileira**. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Universidade de Coimbra, 16 a 18 de setembro de 2004.

\_\_\_\_. **Trabalho, auto-emprego e pequenos negócios**: reconfigurando as estratégias de capacitação profissional e de desenvolvimento local. 30º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu (MG) – 24 a 28 de outubro de 2006.

D'ARAUJO, Maria Celina. A Era Vargas. São Paulo : Editora Moderna, 1997. (Coleção Polêmica).

DOWBOR, Ladislau. **O que acontece com o trabalho?** 2º ed. São Paulo : Editora Senac São Paulo, 2004. (Série Ponto Futuro).

DOWBOR, Ladislau et al (orgs). **Desafios do Trabalho**. Petrópolis, RJ : Vozes, 2004a.

DOWBOR, Ladislau; BAVA, Silvio Caccia. Políticas Municipais de Emprego. **Pólis**, São Paulo, 25, 1996. Disponível em:<[http://ppbr.com/ld/politicas\\_municipais\\_emprego.asp](http://ppbr.com/ld/politicas_municipais_emprego.asp)> Acesso em: 23 de mai. 2006.

DUPAS, Gilberto. **Economia Global e Exclusão Social**: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. 2º ed. São Paulo : Paz e Terra, 2000.



FERNANDES, Juliana de Brum. A Hipótese do Agenda Setting: Estudos e Perspectivas. (2003). In: **Revista Electrónica Razon e Palabra**, nº 35. Disponível em: <<http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n35/jbrum.html>>. Acesso em: 04 set. 2006.

FRIDMAN, Luis Carlos. **Vertigens pós-modernas:** configurações institucionais contemporâneas. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 2000.

GRAMSCI, Antonio. Americanismo e fordismo. In: \_\_\_\_\_. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 2ª ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1976 (Coleção Perspectivas do Homem, volume 35 – Série Política).

GIDDENS, Anthony. **A terceira via:** reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro : Record, 2000.

GIDDENS, Anthony. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: BECK, Ulrich. **Modernização reflexiva:** política, tradição e estética na ordem social. São Paulo : Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 10ª ed. São Paulo : Loyola, 2001.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos:** o breve século XX: 1914-1991. 2º ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Economia informal urbana** (banco de dados). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. 2006. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) . Acesso em: 07 de set. 2006.

IBGE. **Economia informal urbana**. Rio de Janeiro: 2005. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)  
. Acesso em: 07 de set. 2006.

KOWARICK, Lucio. **As lutas sociais e a cidade**. São Paulo : Paz e Terra, 1994.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. **A mão visível de instituições da cooperação internacional para constituir mercados microfinanceiros**. 30º Encontro Nacional da ANPOCS. 24 a 28 de outubro de 2006. Sociologia Econômica – GT 23.

LAUTIER, Bruno. Os amores tumultuados entre o Estado e a Economia Informal. In: **Contemporaneidade e Educação**. Rio de Janeiro, ano 2, 1, p.58-92, 1997.

LOPES, Juarez Brandão. **Sociedade Industrial no Brasil**. São Paulo : Difusão Européia do Livro, 1964.

MATTOSO, Jorge Eduardo Levi. **A desordem do trabalho**. São Paulo : Scritta, 1995.

\_\_\_\_\_. **O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90**. São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2001.

MARTES, Ana Cristina Braga. **Weber e Schumpeter: a ação econômica do empreendedor**. 30º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu (MG) - 24 a 28 de outubro de 2006.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. IPEA. Brasília, 2001.

MENEZES, Melissa Silva. **Sistemas de Moeda Local: uma investigação sobre seus potenciais como alternativa à exclusão financeira a partir do caso do Banco Bem em**

Vitória/ES. 127p. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional Faculdade de Ciências Econômicas – UFMG, 2007.

MONZONI NETO, Mário Prestes. **Impacto em renda do microcrédito:** uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no município de São Paulo. Tese de Doutorado. 195 f. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2006.

NORONHA, Eduardo G. "Informal", ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, out. 2003, vol.18, no. 53, p.111-129. ISSN 0102-6909.

PERROT, Michelle. **Os excluídos da história:** operários, mulheres e prisioneiros. 3.º Edição. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2001.

POCHMANN, Márcio. **A década dos mitos:** o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. São Paulo : Contexto, 2001a.

\_\_\_\_\_. **O emprego na globalização:** a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo : Boitempo, 2001b.

PUTNAM, Robert. **Making democracy work:** civic traditions in modern Italy. New Jersey : Princeton University Press, 1994.

RAMALHO, Jether Pereira; ARROCHELAS, Maria Helena (orgs.). **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil.** São Paulo : Cortez; Petrópolis : CAALL, 2004.

- RAMALHO, José Ricardo. Mundo do crime e trabalho: recusa de uma barreira intransponível. In: \_\_\_\_\_. **Mundo do crime: a ordem pelo avesso**. Rio de Janeiro : 1979, p. 88-111.
- REZENDE, Fernando; TAUFNER, Paulo. **Brasil: o Estado de uma nação**. Brasília : IPEA, 2005.
- RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho**. São Paulo : Makron Books, 1995.
- SACHS, Ignacy. **Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas**. 2004
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2º ed. Rio de Janeiro : Campus, 1987.
- SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter**. 12ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo : Record, 2007.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo : Abril Cultural, 1982. (Série Os economistas).
- SILVA, Luiz Antonio Machado da. Da informalidade à empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho). **Caderno CRH**, Salvador, nº 37, p.81-109, jul/dez, 2002.
- SILVA, Roberto Vilela de Moura. **Disseminação de programas públicos de microcrédito: o caso da região metropolitana de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. 185 f. FGV. São Paulo, 2007.

SIMARA, M. S. S. Greco et. al. **Empreendedorismo no Brasil**: 2005. Curitiba : IBQP, 2006.

VITA, Álvaro de. **Sociologia da Sociedade Brasileira**. São Paulo : Editora Ática, 1989.

YUNUS, Muhammad. **Microcrédito**: a experiência do Grameen Bank. Rio de Janeiro: BNDES, 2001, 72 p. Disponível em: [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)

\_\_\_\_. Entrevista concedida no Programa Roda Viva. In: Paulo Markun (org.). **O melhor do Roda Viva**: o mais antigo e respeitado programa de entrevistas da TV – internacional. São Paulo : Conex, 2005, p. 147-160.

**ANEXO A – Empresas do setor informal, por tipo de empresa, segundo o recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira nos últimos 5 anos - Espírito Santo - 2003**

Recebimento de assistência técnica, jurídica ou financeira nos últimos 5 anos	Total	Empresas do setor informal	
		Tipo de empresa	
		Conta própria	Empregador
<b>Total</b>	<b>170 112</b>	<b>142 083</b>	<b>28 029</b>
Recebeu assistência	5 605	3 727	1 878
De órgãos do governo	866	724	142
De outras instituições	4 658	3 003	1 655
Sem declaração	81	-	81
Não recebeu assistência	164 405	138 254	26 151
Sem declaração	103	103	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

**ANEXO B – Empresas do setor informal, por grupos de atividade, segundo as principais dificuldades enfrentadas nos últimos 12 meses para desenvolver o negócio - Espírito Santo - 2003**

Principais dificuldades enfrentadas nos últimos 12 meses para desenvolver o negócio(1)	Empresas do setor informal										
	Total	Grupos de atividade									
		Indústrias de Transformação e Extrativa	Construção Civil	Comércio e Reparação	Serviços de Alojamento e Alimentação	Transporte, Armazenagem e Comunicações	Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços Prestados às Empresas	Educação, Saúde e Serviços Sociais	Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais	Outras Atividades	Atividades mal definidas
<b>Total</b>	69 686	11 932	13 422	22 752	6 982	3 463	4 017	1 661	5 124	245	89
Falta de clientes	21 629	5 573	2 586	7 810	1 932	481	725	817	1 652	53	-
Falta de crédito	69 266	13 541	8 348	25 252	7 367	4 116	4 146	2 038	4 237	132	89
Problemas com fiscalização/regulização	3 967	547	104	1 764	749	524	210	52	18	-	-
Falta de mão-de-obra qualificada	5 364	1 569	653	1 939	260	-	324	202	379	37	-
Concorrência muito grande	74 778	11 575	12 678	26 020	7 700	5 461	4 189	1 657	5 064	435	-
Falta de instalações adequadas	14 771	3 424	682	5 974	1 715	60	878	688	1 350	-	-
Falta de capital próprio	49 555	10 454	4 352	20 322	6 125	1 860	2 223	1 547	2 635	37	-
Outras dificuldade	26 818	6 299	1 961	11 516	1 929	824	1 695	925	1 538	42	89
Não teve dificuldade	31 583	4 328	5 943	8 072	2 044	2 381	2 922	2 183	3 337	373	-
Sem declaração	129	-	-	129	-	-	-	-	-	-	-

**ANEXO C - Moeda Circulante Local - Cédulas de 0,50 centavos de Terra, T\$ 1,00; T\$ 2,00; e, T\$ 5,00 – frente e verso**





ANEXO D - Moeda Circulante Local - Cédula de 0,50 centavos de Bem – frente e verso

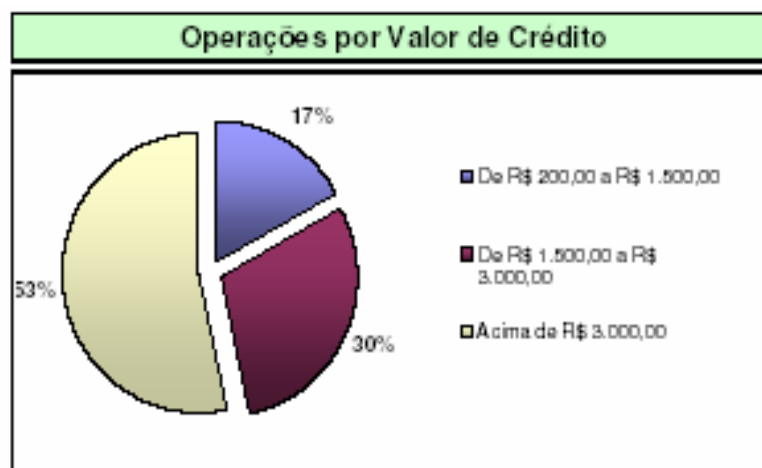
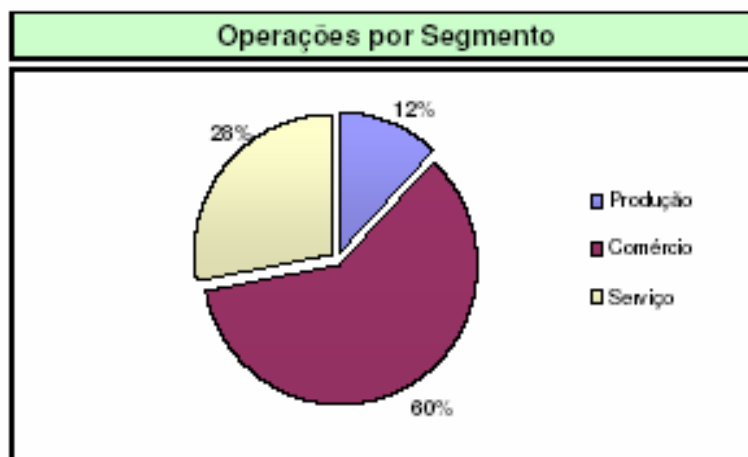


## ANEXO E - Comparativo de Operações – anos 2005 a 2007

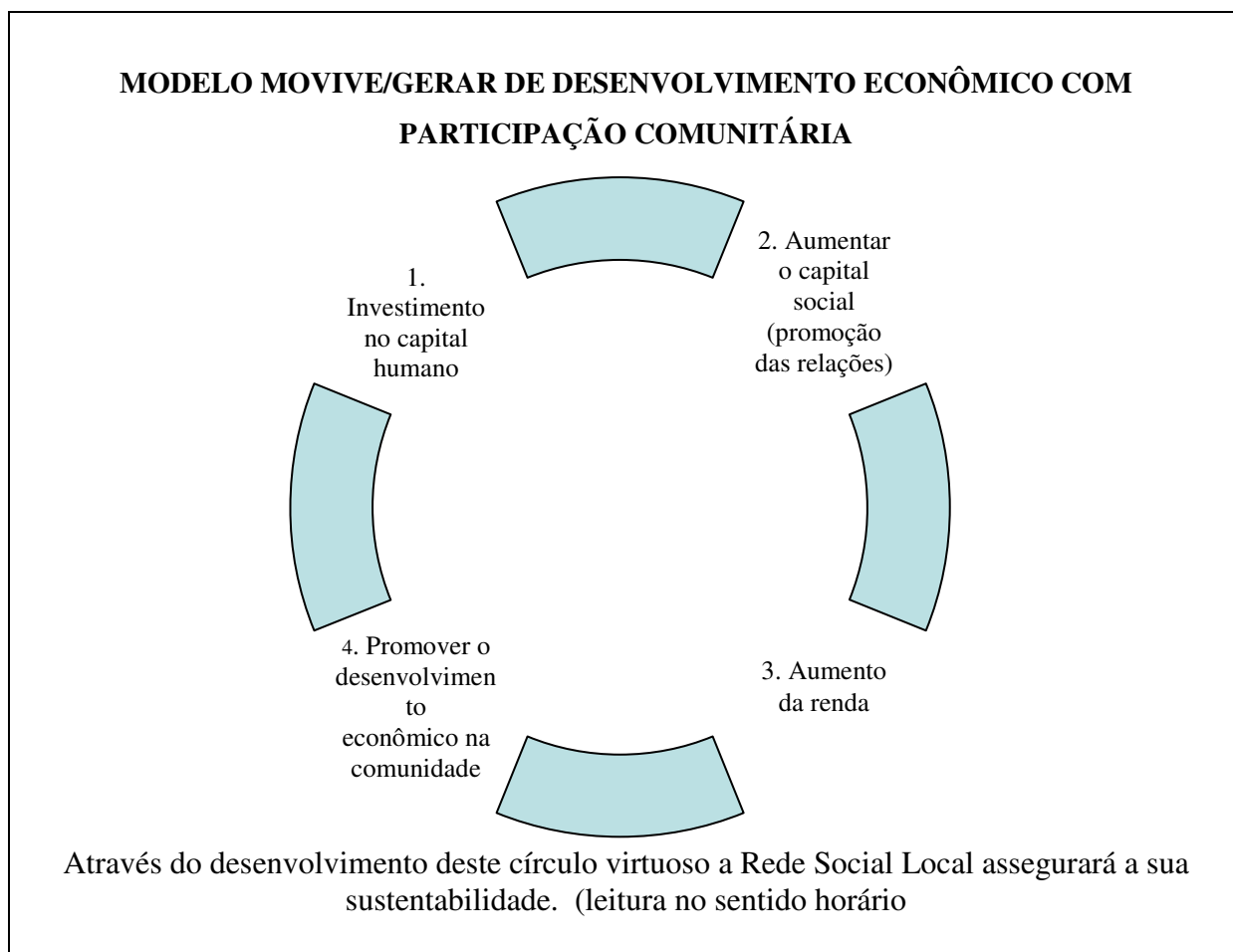
Comparativo de Operações - Anos de 2005 a 2007				
Mês	2004	2005	2006	2007
Jan	20	37	396	479
Fev	6	43	398	481
Mar	12	74	427	719
Abr	15	112	429	673
Mai	29	157	419	682
Jun	55	174	390	609
Jul	54	141	455	656
Ago	40	168	484	822
Set	49	210	521	794
Out	57	233	631	951
Nov	69	377	864	0
Dez	39	324	327	0
TOTAL	445	2.050	5.731	6.866

Fonte: Adaptado do Núcleo Nossocrédito.

**ANEXO F - Operações por segmento e operações por valor de crédito – Programa Nossocrédito**



Fonte: Adaptado do Núcleo Nossocrédito.



**Fonte:** Banco de dados Programa Gerar, 2007.