

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

POLÍTICAS DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO E A BUSCA
PELO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

BRUNO BASTOS DE OLIVEIRA
MARIA DAS GRAÇAS MACENA DIAS DE OLIVEIRA

VOLUME 10 | NÚMERO 1 | JAN/JUN 2019

POLÍTICAS DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO E A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

PRODUCTIVE MICROCREDIT POLICIES AND THE SEARCH FOR NATIONAL DEVELOPMENT

Recebido: 23/05/2019
Aprovado: 17/06/2019

Bruno Bastos de Oliveira¹
Maria das Graças Macena Dias de Oliveira²

RESUMO:

Faz-se necessário buscar mecanismos de implementação do projeto de desenvolvimento nacional posto na Constituição Federal de 1988, sendo que as políticas de incentivo e viabilização ao microcrédito produtivo se colocam como importante instrumento catalisador. O enfrentamento às questões delicadas no cenário nacional, tais como alto índice de pobreza, desigualdades sociais e exclusão de grande parte da população do acesso ao crédito produtivo facilitado se coloca como mote central para os próximos anos. O objetivo do presente artigo se concentra na análise desse cenário de desigualdades sociais, concluindo que o microcrédito produtivo pode se apresentar como mola propulsora do desenvolvimento humano, a partir de uma efetiva regulação do sistema financeiro. Para tanto, utiliza-se do método pesquisa bibliográfica e a abordagem qualitativa.

Palavras-chave: Microcrédito Produtivo. Desenvolvimento. Regulação. Sistema Financeiro.

20

ABSTRACT:

It is necessary to seek mechanisms for the implementation of the national development project set forth in the Federal Constitution of 1988, considering that the policies for incentive and viability to productive microcredit are an important catalytic tool. Facing sensitive issues on the national scene, such as high poverty rates, social inequalities and the exclusion of a large part of the population from access to facilitated productive credit, is a central theme for the coming years. The objective of this article is concentrated in the analysis of this scenario of social inequalities, concluding that productive microcredit may be presented as a driving force for human development, based on an effective regulation of the financial system. To do so, the bibliographic research method and the qualitative approach are used.

Keywords: Productive Microcredit. Development. Regulation. Financial System.

INTRODUÇÃO

O acesso ao crédito se revelou nas últimas décadas como um dos temas de grande relevância ligado às políticas governamentais, ora havendo uma maior abertura do acesso e

¹ Pós Doutorando em Direito pela UNIMAR-Universidade de Marília/SP, Doutor em Ciências Jurídicas pela UFPB, Mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB, Professor com atuação no Direito Constitucional, Direito Processual Civil, Direito Econômico e Direito Tributário. E-mail: bbastos.adv@gmail.com

² Mestranda em Direito pela UNIMAR-Universidade de Marília/SP.

ora havendo maior restrições, a depender do nível de estabilidade econômica vivenciada no país. Foi facilitado na última década, porém referente ao que denominaremos aqui de “crédito traíçoeiro”, aquele direto e livre ao consumo. Essa foi a resposta encontrada pelos governos às crises econômicas e financeiras que abalaram o mundo e de alguma forma repercutiram no Brasil.

O que se discute aqui é a qualidade desse crédito e de que forma o mesmo efetivamente contribui para que o país busque a implementação de um projeto de desenvolvimento nacional marcado por preocupações claras com as questões sociais, preocupado com a superação das desigualdades e com um aspecto efetivamente incluyente.

A globalização, como fato histórico, e o neoliberalismo, como ideologia econômica, marcam o momento de desregulação dos mercados, no contexto maior da crise financeira que atingiu os países centrais e também os periféricos, ou como alguns dizem, estados em desenvolvimento.

O agravamento da exclusão social é uma consequência natural, com reflexos como desemprego e perda de conquistas trabalhistas, entre outros fatores. Os desempregados, em face da dificuldade de conseguir nova colocação, acabam relegados ao mercado informal. Essa camada da população não possui condições de se reerguer por intermédio da realização de uma atividade produtiva sem que o Estado atue de forma determinante, através de regulação eficiente e indutiva, sobre o conjunto do sistema financeiro, no sentido de lhes garantir modos de reinserção.

Um caminho eficiente e já de larga comprovação em outros países, como é o caso da Índia, é o estímulo ao microcrédito produtivo, como política social orientada. Esse conjunto de medidas deve ser implementado pelo sistema financeiro, como forma de consecução dos objetivos constitucionais de desenvolvimento nacional, efetivando um projeto de desenvolvimento que se descola da ideia de crescimento e se vincula à promoção dos direitos humanos.

Assim, o problema para cujo foco se deseja chamar atenção está no que efetivamente vem a ser a regulação financeira e a implementação do microcrédito, encaradas como políticas vinculadas. Entende-se que a manutenção da estabilidade econômica apresenta fator importante para a efetiva participação dos setores público e privado na realização do microcrédito, como política social e motor de promoção do desenvolvimento nacional.

A partir do método de pesquisa bibliográfica e qualitativa, objetiva-se aqui proceder à delimitação do microcrédito, apontando as situações nas quais ele normalmente incide, o benefício que representa para o país e, de maneira reflexa, a sua repercussão econômica e na concretização da dignidade da pessoa humana.

1 O PROJETO CONSTITUCIONAL DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E SUA INTERLOCUÇÃO COM O SISTEMA FINANCEIRO

No Brasil, o constitucionalismo econômico adotado pela Carta Constitucional de 1988, traz clara preocupação com a ordem econômica e social e com as formas de intervenção do Estado. No conjunto, a ideia de Estado regulador, fortemente ligada a esse fenômeno do constitucionalismo econômico, revela a necessidade de consolidação de um tipo de Estado que é também chamado, conforme lembra Canotilho (2006, p.131), de “estado subsidiário”, “estado econômico”, “estado-arena”, “estado reflexivo”, entre outras designações que revelam a feição híbrida do Estado na atualidade, nas suas relações com o mercado e a sociedade civil.

Na perspectiva da regulação financeira com vistas ao desenvolvimento encontra-se a possibilidade de uso do microcrédito orientado como meio de impulsionar o mercado, ao tempo em que promove o resgate da atuação socioeconômica dos cidadãos. Trata-se de mecanismo que, mesmo fugindo aos objetivos principais da regulação do mercado financeiro, que não lida, exclusivamente, com instrumentos positivos de estímulo econômico a setores excluídos, mas com o incentivo à própria atividade econômica. Importante ressaltar que as ideias de regular para promover inclusão social e desenvolvimento, identificadas no contexto do Estado Constitucional Democrático brasileiro, resultam como consequência num contexto aonde podem ser adotadas como metas.

Aqui, pensar em *desenvolvimento* é mergulhar em um campo de análise que comporta enormes discussões e dúvidas. A primeira grande questão que se coloca é a própria definição de *desenvolvimento*. Por muito tempo, vigorou a ideia de que o desenvolvimento de determinado país poderia ser averiguado através da análise de um índice econômico, qual seja, o Produto Interno Bruto – PIB.

Essa medida unitária, pelos anos noventa do século passado, foi abandonada em virtude da constatação de sua incapacidade em aferir a realidade inteira do processo de desenvolvimento, sendo substituída pelo IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, criado por Mahbub ul Haq e Amartya Sen, que avalia a expectativa média de vida e o nível de escolaridade, além do próprio PIB e de outros fatores adotados mais recentemente. Depois disso, também em razão da inclusão do desenvolvimento como direito humano de solidariedade, pode-se asseverar que este passou a ser visto como processo plural de recuperação de capacidades.

Assim, em Calixto Salomão Filho (2008, p 19), por exemplo, o desenvolvimento representa “processo de autoconhecimento da sociedade”, composto por fases, comportando a consecução de objetivos econômicos, humanos, culturais e ambientais, entre outros, e distinguindo-se do mero *crescimento econômico*. A averiguação do desenvolvimento através de indicadores estritamente econômicos se desvia, pois, dos ditames constitucionais modernos.

Note-se que, antes mesmo de se chegar a uma definição adequada do vocábulo *desenvolvimento*, é preciso reconhecer que este não pode ser confundido com *crescimento econômico*. O processo de desenvolvimento do Estado é muito mais abrangente do que o simples crescimento econômico; tampouco o PIB pode representar o conjunto dos fatores econômicos, sem levar em conta as estruturas sociais existentes. Para se atingir efetivo desenvolvimento, o crescimento do PIB é importante, mas não deve ser o único vetor considerado, vez que o desenvolvimento resulta de um processo que comporta profundas modificações sociais e econômicas.

Amartya Sen (2000, p.31), autor da ideia de desenvolvimento como liberdade, propôs a inserção de valores éticos no raciocínio econômico. A contribuição para a evolução do tema deve ser destacada, em razão da relação direta entre desenvolvimento e concretização das chamadas liberdades substantivas dos agentes, tais como a liberdade de participação política, a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica, em ter outras. Percebe-se, pois, que o autor distancia a análise do desenvolvimento das questões meramente econômicas e do Produto Interno Bruto (PIB), como referencial exclusivo. Sen foi importante colaborador na definição do IDH³, indicador mais próximo do que se entende por desenvolvimento, embora não consiga abranger todas as faces do fenômeno.

³ O Índice de Desenvolvimento Humano trata-se de um índice idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com colaboração do economista indiano Amartya Sen, a partir do pressuposto “de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana”. Claramente o IDH objetiva “oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento”. Cf. PNUD, Brasil, 2004. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/idh>>. Acesso em: 12 de março de 2019.

Nesse contexto, a regulação do mercado financeiro, especialmente no que tange ao incentivo a políticas de microcrédito, deve ser realizada na perspectiva da promoção do desenvolvimento, entendido como processo que não se restringe aos aspectos econômicos, abrangendo aspectos sociais, ambientais, políticos, etc. Neste ponto, observa-se a relação necessária entre a regulação financeira e a promoção dos direitos humanos, reconhecendo que o crescimento econômico, sem a efetiva consagração dos direitos sociais, não permite a evolução da condição humana, posto não incluir socialmente e não atuar para a diminuição da pobreza que assola grande parte do mundo.

No âmbito nacional, a menção ao desenvolvimento remete necessariamente a Celso Furtado que, a partir da criação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), em 1948, se dedicou a analisar o inverso do desenvolvimento, ou seja, o fenômeno do *subdesenvolvimento*, em perspectivas não somente econômicas. Celso Furtado (1961) defendia a ideia de que o subdesenvolvimento não seria necessariamente uma fase inevitável para o alcance de real desenvolvimento, denunciando não existir caminho natural que leve impreterivelmente ao desenvolvimento, exceto pela adoção, por parte dos Estados, de políticas públicas condizentes e eficazes.

Percebe-se, pois, que o desenvolvimento econômico é um aspecto do fenômeno maior do desenvolvimento, que deve ser contínuo e consentâneo ao desenvolvimento humano, com sustentabilidade socioambiental, o que demanda inclusão social e desconcentração de rendas como modos de enfrentamento das desigualdades históricas que atingem os países dependentes. Claramente, quando se fala em projeto de desenvolvimento, fala-se em algo maior do que o simples aspecto do desenvolvimento econômico, tal como observou Fernando Alcoforado (2006, p. 192), fato que reforça a ideia tratada neste ensaio sobre a necessidade da regulação econômica em prol do desenvolvimento, capaz de concretizar os objetivos fundamentais da República brasileira, cabendo nesse ponto a consideração do microcrédito como instrumento de potencial efetivação dessa nova visão de desenvolvimento.

2 O ESTADO REGULADOR E O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a compreensão das estruturas regulatórias do sistema financeiro passa, obrigatoriamente, pela contextualização do Estado com relação à questão da intervenção no domínio econômico, analisando as formas de interação entre os setores público e privado.

No campo econômico, o liberalismo teve em Adam Smith seu expoente. O capitalismo consolida os ideais de livre mercado em harmonia com um Estado meramente observador, que interfere o menos possível sobre o domínio econômico (CLARCK, 2018). Norberto Bobbio (2006, p.23) destaca que o Estado mínimo estaria apto, e deveria agir em defesa da sociedade contra eventuais inimigos externos, na proteção dos indivíduos contra eles mesmos e nas matérias públicas que não fossem de interesse da iniciativa privada.

Assim, do ponto de vista econômico-social, a essência do liberalismo é o zelo pelo individualismo e a valorização do privado. Mesmo assim, por vezes o Estado é solicitado a intervir no sentido de garantir a mínima intervenção externa na economia. Nesse período, a ideologia liberal garante a hegemonia do capital, com o Estado atuando no interesse deste e não no da coletividade. Questões sociais e de interesse coletivo não estão no centro das preocupações do Estado.

O Estado Liberal entrou em crise a partir de alguns acontecimentos históricos. A grande crise financeira decorrente da quebra da bolsa de valores de Nova York, em 1929, quando o

Estado foi chamado a socorrer o mercado, pode ser indicado como clímax, com a teoria da “mão invisível do Estado” colocada efetivamente em xeque, exibindo a fragilidade do sistema liberal como um todo. Naquele momento ocorreu a mudança do capitalismo concorrencial liberal para o denominado capitalismo controlado, com o Estado passando a atuar para garantir a sobrevivência do próprio sistema capitalista, colocado à prova ante a crise dos ideais liberais.

Percebeu-se, afinal, que os próprios propósitos liberais colocavam em risco a manutenção do sistema capitalista e patrimonialista. O mercado se socorreu do Estado para manter o capital no centro das discussões. Para Karl Polanyi (2000, p. 161):

Por mais paradoxal que pareça não eram apenas os seres humanos e os recursos naturais que tinham que ser protegidos contra os efeitos devastadores de um mercado auto-regulável, mas também a própria organização da produção capitalista.

O fato é que a ideia de autorregulação do mercado foi, aos poucos, cedendo e o Estado foi chamado a agir positivamente. Diante do cenário de crise do liberalismo, o Estado Social de Direito surgiu com o propósito de corrigir os excessos do individualismo, concretizando direitos sociais e se desvencilhando das amarras do individualismo e patrimonialismo.

Nesse contexto, necessário destacar que o constitucionalismo econômico e social ganhou força a partir da Constituição do México, em 1917, e da Constituição de Weimar, em 1919. Ainda que fossem instrumentos normativos míticos, posto totalmente programáticos, caracterizando-se como constituições formais capitalistas segundo Eros Roberto Grau (2007, p. 43), deram início ao que se chamou de “capitalismo social”, fator de intrínseca contradição por ser o capitalismo um processo de acumulação de riquezas marcado por egoísmo e individualismo.

Ocorre que o Estado social, após o seu auge, também entrou em declínio, passando por intensa crise fiscal em virtude de sua imensa e incomparável atuação na prestação de serviços à população. Além do peso da situação fiscal, aos poucos foi ganhando espaço a internacionalização das relações, surgindo fenômenos de integração regional interestatal, com propostas de natureza econômica, política, etc., em consonância com o fenômeno crescente da globalização, especialmente a partir dos anos setenta do séc. XX.

O processo de globalização e a crise do Estado do bem-estar social voltaram a enfraquecer o Estado e, conseqüentemente o mercado tornou a ganhar força. O Estado viu suas ações novamente limitadas.

Parece óbvio que, com o neoliberalismo e o fenômeno da desregulação, no sentido de que o mercado poderia novamente se autorregular, o Estado voltou a se enfraquecer. Evidente também que após as crises do Estado liberal e do Estado Social, novamente os “novos” liberais – *neoliberais* – acreditassem que a economia e o mercado não careciam mais de intervenção estatal, devendo o Estado permanecer afastado, possibilitando que o setor privado pudesse voltar a ditar as “regras do jogo”.

O fato é que o neoliberalismo e a globalização trouxeram inúmeros problemas para a sociedade como um todo, problemas que decorreram principalmente da forte desregulamentação dos mercados e da eliminação de barreiras internacionais, assim como da redução dos postulados de proteção social. Esses fatores estiveram na base das crises e atingem hoje os países centrais.

Mais uma vez percebe-se que a intervenção do Estado se fez necessária para a manutenção do próprio capitalismo. Restou fortalecido o modelo regulador de Estado, analisado em tópico próprio mais adiante. Ao longo do séc. XXI, crises econômicas têm abalado as economias dos países centrais, com impacto direto na economia dos países periféricos.

Apresentada esta sucinta perspectiva sobre a evolução do Estado frente às necessidades de intervenção na economia, cumpre agora destacar alguns aspectos importantes acerca do modelo de Estado Regulador. Para a doutrina de Marçal Justen Filho (2002), o Estado Regulador ganhou força a partir da “crise fiscal” enfrentada pelo Estado do Bem-Estar, modelo no qual vigorava nítida preocupação com a questão da “providência”. O Estado social começou a se deparar com grandes dificuldades ao chamar para si a responsabilidade de prover quase tudo, ideia que se contrapunha à vigente, no modelo do Estado liberal.

Nesse contexto, a crise fiscal teria sido resultante do aumento significativo do passivo governamental, gerando situação de verdadeira insolvência do Estado, em virtude da manutenção de inúmeros e custosos projetos de satisfação coletiva. O Estado regulador passou do Estado provedor ao Estado monitor, que se utilizava de sua competência normativa para disciplinar a atuação do setor privado. Note-se que o Estado podia intervir direta ou indiretamente, passando a supervisionar e orientar a atuação do setor privado. Aqui não se fala em completo abandono do objetivo de bem-estar social, mas na modificação quanto aos instrumentos utilizados para que este seja alcançado.

No plano do ordenamento jurídico nacional, a Constituição Federal de 1988 destacou a dimensão social como valor fundamental do Estado Democrático de Direito. Na verdade, a concretização da ideia de Estado regulador comporta clara diminuição do papel do Estado nas várias frentes de intervenção estatal na economia, sem que se possa falar em abandono de atuação nas questões sociais.

No plano interno, o Brasil, até meados de 1990, se caracterizava por ser um Estado prestador de serviços públicos. A partir da incorporação do modelo de regulação da economia, fato ocorrido a partir de alterações na CF de 1988, pôde-se verificar a tendência crescente de privatizações de serviços de utilidade pública, passando o Estado a atuar como regulador dessas atividades, utilizando-se, para tanto, do modelo de agências reguladoras, à semelhança do sistema norte-americano de regulação. Daí a crítica que muitos estudiosos fazem no sentido de que o Estado Regulador resgatou ideias liberais, travestidas na nova concepção de neoliberalismo econômico.

Não se pode negar que o Estado Regulador, atuando pelo regulacionismo, possui forte marca da ideologia liberal, ou neoliberal como preferem alguns, tendo como expoente no âmbito nacional o ex-ministro da Fazenda Luiz Carlos Bresser Pereira, grande defensor das privatizações das empresas estatais e das agências reguladoras independentes. É nesse ambiente de análise da regulação que se pretende inserir o Sistema Financeiro, especialmente no que tange às ações de manutenção da estabilidade econômica e das políticas de incentivo ao microcrédito, como formas de promoção e concretização do projeto de desenvolvimento nacional consagrado pela Constituição Federal de 1988.

Dentro da perspectiva regulatória, parece-nos claro que o Sistema Financeiro Nacional necessita de regulação eficaz, que vise a promoção do desenvolvimento nacional, através da manutenção da estabilidade econômica e, conseqüentemente, da possibilidade de incentivo ao microcrédito. As políticas de inclusão social e de democratização do crédito se apresentam como importantes para fortalecimento da economia nacional, no delicado contexto de redução de riscos.

A regulação financeira como meio de controle e redução de riscos representa, nas palavras de Otavio Yazbeck (2007, p. 281):

[...] uma evolução das justificativas tradicionais da regulação estatal, relacionadas às chamadas falhas de mercado. Os riscos que se pretendem administrar pela regulação estão relacionados, fundamentalmente, a duas daquelas falhas – as assimetrias informacionais

(que se refletem no plano das relações entre os agentes) e as externalidades (que se refletem na dimensão sistêmica das atividades financeiras).

Percebe-se, assim, que a função primeira da regulação financeira é o controle dos riscos. No âmbito desse objetivo encontra-se a necessidade governamental e estatal de manutenção da estabilidade econômica e monetária nacional, sabendo-se praticamente impossível a concretização dos objetivos traçados constitucionalmente, sem que se tenham estáveis o sistema financeiro e a economia. Ocorre que a regulação não pode ficar somente nesse desiderato, mas reconhece-se a necessidade de assumir papel ativo, indutor de condutas que coadunem com o desejo constitucional de desenvolvimento, mantida a estabilidade de base.

O fato é que a regulação financeira deve ser realizada objetivando a proteção do próprio sistema contra os riscos inerentes às atividades. Esses riscos superam a capacidade de autoproteção das instituições, bem como, a própria sociedade, necessariamente atingida por crises financeiras de grande porte. Notórias as consequências danosas que uma crise financeira pode causar na sociedade, tal como se viu no ano de 2008 e como novamente se mostra com as tensões vividas pelos países europeus, especialmente Grécia, Portugal, Itália e Espanha.

A regulação do sistema financeiro se insere no âmbito do papel do Estado frente a ordem econômica, mais especificamente no âmbito da regulação econômica. Como observou Yazbeck, a regulação financeira nada mais é do que a evolução das teorias clássicas de regulação econômica, que entendiam a regulação como uma forma de sanar as chamadas “falhas de mercado”. Sobre essas falhas de mercado, Jairo Saddi (2001, p. 48) revela algumas espécies ligadas às deficiências, tais como os monopólios e os monopólios naturais, as informações incompletas, as externalidades, o planejamento, as decorrentes das distribuições de políticas sociais, dentre outras. Importante notar que, resumidamente a regulação busca a melhora na eficiência, o que no âmbito financeiro, acaba resultando no fator de estabilidade.

3 POLÍTICAS SOCIAIS LEVADAS A EFEITO PELO MERCADO FINANCEIRO: AS POLÍTICAS DE MICROCRÉDITO

É primordial que o mercado financeiro, inserido no sistema financeiro nacional, adote políticas sociais, buscando a eficiência social dentro do sistema e, por consequência, a concretização dos valores de justiça social consagrados constitucionalmente. Também já se adiantou que, dentro das políticas sociais a serem implantadas pelo mercado financeiro, a questão do crédito aparece como mola propulsora desse ideal de justiça social distributiva, em especial quando se tratam das políticas de microcrédito.

Inicialmente, para que se possa falar em políticas de microcrédito, faz-se necessário trazer alguma conceituação. Inúmeros são os conceitos adotados pela doutrina nacional e internacional, porém antes de abordar o tema do microcrédito importa diferenciar esse instituto das denominadas *microfinanças*.

Pode-se afirmar que o microcrédito seria uma aplicação restrita e com metodologia diferenciada do conceito de microfinanças. Buscando diferenciar tais institutos, Juliana Ortolani Deangelo (2005, p. 223) sintetiza:

(...) definimos, de forma simples, Instituições de Microfinanças (IMFs) como aquelas que trabalham com diferentes produtos microfinanceiros podendo ou não estar sob supervisão do Banco Central do Brasil; microcrédito como uma forma de empréstimo orientado, de pequeno porte, com metodologia própria, voltado para o desenvolvimento de atividade produtiva do setor formal e informal; e microfinanças como serviços

financeiros voltados para a população carente que podem ser prestados por instituições autorizadas pelo governo.

Deste modo, quando se fala em microfinanças é preciso que se tenha em mente um contexto amplo, onde se encontram inseridos não só o serviço de microcrédito, mas também os serviços de conta corrente, depósito, entre outros que são tradicionalmente disponibilizados pelo mercado financeiro tradicional. O grande ponto de diferenciação reside nos destinatários do microcrédito, ou seja, pessoas que possuem pouca renda e por tal motivo não têm acesso ao mercado financeiro clássico.

No presente trabalho é dado enfoque especial às ações voltadas ao microcrédito, vez que se acredita que as mesmas, possuindo cunho social e econômico, têm a capacidade de alavancar o país ao grau satisfatório de desenvolvimento, conforme dispõe o texto constitucional.

O microcrédito pode ser entendido como política de concessão de crédito a pessoas, físicas ou jurídicas, empreendedores, de modo a oportunizar a produção e conseqüentemente o fortalecimento da atividade no mercado. Deve-se ter em mente que o alcance do microcrédito se dá na órbita dos empreendedores de pequeno porte, ou microempreendedores, notadamente aqueles que possuem mais dificuldade no acesso às condições normais de oferta de crédito impostas pelo sistema financeiro.

Nota-se que tal política é implantada no contexto das microfinanças, tendo como característica o fato de ser um crédito orientado, ou seja, o (micro) empreendedor receberá o montante em dinheiro, mas também a orientação específica no sentido do que fazer com aquele valor tomado por empréstimo. Diz-se que nessa modalidade há uma atuação fundamental das instituições no que tange ao pós-crédito. Aqui fala-se em instituições, vez que a ideia defendida é de que não se tratam exclusivamente de políticas públicas, mas sim de inserção do setor bancário privado, através de uma regulação que induza o fortalecimento desse tipo de crédito.

Além disso, pode-se claramente identificar alguns objetivos decorrentes da adoção de ações voltadas ao microcrédito, tais como: (a) combate à pobreza e (b) desenvolvimento local e/ou regional. É possível analisar esses objetivos como complementares e não excludentes, ou seja, não há que se falar em atingimento de apenas um deles, mas sim de uma perfeita comunhão no que tange à concretização de seus efeitos.

Acerca do primeiro objetivo elencado, Muhammad Yunus (2000, p. 45) afirma que o microcrédito surge originalmente como um instrumento de combate à pobreza, possuindo efeitos sociais evidentes. Nota-se claramente que o microcrédito surge como uma forma de promoção da inclusão social, buscando dar a determinado grupo de pessoas (empreendedores de pequeno porte) condições para o desenvolvimento de uma atividade empresarial, e por via de conseqüência trazendo concretização de valores como dignidade da pessoa humana. Assim, evidente que a conseqüência de qualquer ação de implementação de microcrédito deve ser a diminuição da pobreza.

O segundo objetivo mencionado liga-se diretamente com o primeiro, em perfeita comunhão. Falar em diminuição de pobreza implica obrigatoriamente em promoção do desenvolvimento, econômico e social, de determinado local ou região. Não se pode abandonar a ideia de que o microcrédito mostra ser um instrumento altamente eficaz na promoção de concretização do desenvolvimento. Desenvolver, como já dito, implica em concretização de valores econômicos e sociais, daí o porquê desse objetivo se coadunar perfeitamente com o combate à pobreza mencionado anteriormente.

Como já dito, os destinatários dos programas de microcrédito são pequenos grupos de empreendedores que, normalmente não possuíam acesso ao mercado financeiro normal. Sobre tal aspecto, a grande maioria da população mundial pode ser considerada carente,

vivendo com uma média de 3 (três) dólares americanos por dia, sendo que desse universo, 500 milhões podem ser considerados economicamente ativos, possuindo trabalho próprio em microempreendimentos ou são funcionários destes. Porém, esses microempreendedores não possuem as mesmas oportunidades financeiras que os de grande porte, vez que não têm acesso a serviços financeiros adequados. Os autores relatam que não falta somente o fornecimento de crédito, mas também instituições onde estes microempreendedores possam poupar com relativa segurança. Ainda segundo os autores, esse grupo que não possui um adequado acesso aos serviços financeiros corresponde a 80% dos microempreendedores que possuem atividade plena nos países considerados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Analisar esse percentual implica concluir que efetivamente o microcrédito possui um papel fundamental, social e econômico, capaz de efetivamente contribuir para o processo de desenvolvimento de um país. Além disso, como será visto adiante, não basta que o Estado assuma esse papel com a adoção de políticas públicas de microcrédito, sendo necessária a indução do setor privado, através de instrumentos regulatórios eficazes.

Essa inclusão do setor privado na propagação de oferta de microcrédito vai ganhando adeptos de maneira crescente. Sabe-se que o principal objetivo de uma instituição privada é a obtenção de lucros, sendo que as instituições ligadas ao sistema financeiro também não fogem desse padrão. Diante disso, um questionamento é inevitável: é possível maximizar a obtenção de lucros praticando e oferecendo microcrédito? A resposta parece ser positiva.

O incentivo ao microcrédito não traz consigo a ideia de que as instituições privadas estarão sendo obrigadas a assumir um papel social que originariamente caberia ao poder público. Esse aspecto social que é inerente ao microcrédito faz com que haja a possibilidade de coadunação de valores e intenções, tal qual se verifica quando da união entre obtenção de lucro e combate a pobreza. Poucos são os produtos decorrentes do mercado financeiro que possuem essa característica, e por isso a importância de uma evolução acelerada no que tange à difusão do microcrédito perante a sociedade brasileira, especialmente os pequenos empresários.

Alguns poderiam imaginar o microcrédito como uma política assistencialista, porém assim não deve ser considerado, segundo as ideias de Muhammad Yunus, pioneiro na difusão do microcrédito. Para que o microcrédito não seja confundido com um política assistencialista, o mesmo deve ser gerenciado por um gestor privado ou público, porém sempre com o objetivo de propiciar retornos positivos. Infelizmente, especialmente no Brasil, tem-se atrelado a difusão do microcrédito apenas à atuação estatal, tornando-se assim única e exclusivamente política pública. O que se defende é a inclusão do setor privado neste grande nicho que mostra ser o microcrédito, fazendo com que as pessoas tenham uma fundamental ajuda para saírem da pobreza ao mesmo tempo em que se concretize um fortalecimento das instituições financeiras privadas.

Outro ponto que deve ser tratado é a necessidade de comunhão entre microcrédito e outras políticas públicas de caráter social, tal qual o Bolsa-família, implementado no Brasil há alguns anos. Esse sim um programa eminentemente público que, compatibilizado com o incentivo ao microcrédito por parte das instituições privadas, majora a possibilidade de sucesso no intento de promover inclusão social e diminuição da pobreza, contribuindo consequentemente para o desenvolvimento do país.

Independentemente de se tomar como objeto de estudo as microfinanças ou mais especificamente o microcrédito, fato é que tais políticas estão cada vez mais ganhando destaque internacional, contando, inclusive, com o apoio de países desenvolvidos, como os Estados Unidos e de organismos internacionais, como o Banco Mundial.

Mais uma vez, tomando-se especificamente o microcrédito para análise, tem-se que este exerce papel fundamental dentro do sistema financeiro nacional, ganhando grande

destaque como política social eficiente, capaz de promover o desenvolvimento aliado à defesa dos direitos humanos, consagrando assim os princípios constitucionais fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana e outros.

Assim, o microcrédito é um instrumento de grande valor, vez que consegue, dentro do sistema financeiro fazer com que o desenvolvimento econômico seja concretizado ao mesmo tempo com o desenvolvimento social, refletindo assim uma forma real de concretização do processo de desenvolvimento, nos termos tratados por Amartya Sen, Celso Furtado, Calixto Salomão e outros, promovendo inclusão social e retirando grande parte da população das condições de miserabilidade e pobreza. Assim, dizer que o microcrédito consegue trabalhar para que o econômico sirva ao humano não parece ser absurdo.

O microcrédito é um grande vetor de inclusão social, e conseqüentemente no próprio sistema financeiro, promovendo especificamente o desenvolvimento social do país que adota políticas claras de incentivo. É nesse contexto que o Estado passa a ter como dever a implantação de projetos que possam concretizar o valor de justiça social, sendo importante a regulação do sistema financeiro, e em especial a regulação do microcrédito. Regular o sistema de forma a incentivar e propiciar tais políticas, públicas e privadas, de microcrédito significa regular para o desenvolvimento e não somente para o controle de riscos e defesa do capital.

A própria Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu no microcrédito uma forma eficaz de promoção do desenvolvimento agregando valores de inclusão social, ao lançar, no ano de 2004, o *Ano Internacional do Microcrédito 2005*⁴. Dois anos depois, nova “vitória” do microcrédito ao ser proclamado o ganhador do prêmio Nobel da Paz o senhor Muhammad Yunus, também conhecido como o “banqueiro dos pobres”, criador do Banco Grameen, localizado em Bangladesh. Relacionando-se com tal fato, observa-se o *desenvolvimento* como um direito humano dos povos, inserido nos direitos de solidariedade, devidamente reconhecido, inclusive, pela própria Assembléia Geral da ONU, através da Resolução 41/128, de dezembro de 1986⁵.

Falar em microcrédito implica necessariamente referir essa figura de importância mundial, que dedicou grande parte de sua vida ao estudo das causas da pobreza da desigualdade mundial, buscando formas de promoção da inclusão e da concretização de valores sociais fundamentais para o desenvolvimento e bem-estar dos povos. Muhammad Yunus (2008, p. 21) faz análise profunda sobre a relação entre crescimento (*e não desenvolvimento*) econômico, aumento da pobreza e conseqüentemente das desigualdades, vinculando de forma correta o ideal liberal com o regime de pobreza que assola grande parte do mundo. A partir dessas análises chegou à ideia de que o processo de globalização, irreversível, devia ser encaminhado com supervisão, dizendo:

Eu defendo a ideia de globalização – que os mercados livres se expandam além das fronteiras nacionais [...]. A globalização, como princípio empresarial geral, pode trazer mais benefícios para os pobres do que qualquer outra alternativa. No entanto, sem supervisão e diretrizes adequadas, ela pode ser altamente destrutiva.

Partindo dessas ideias e com o forte objetivo de combater a pobreza, especialmente em Bangladesh, o *nobel* da paz se dedicou a entender os reais motivos pelos quais milhões de pessoas não conseguiam sair da pobreza, mesmo trabalhando duro nas suas atividades laborais. Muhammad Yunus relata que os primeiros pensamentos sobre a criação do Banco Grameen surgiram de experiências locais vividas junto a uma aldeia local, especialmente em conversar com uma camponesa de nome Sufiya que, explicando a natureza do problema, disse

4 Lançado em 18 de novembro de 2004, tendo como objetivo principal a democratização do acesso aos serviços financeiros, em especial para as pessoas de baixa renda. Teve ainda papel fundamental na difusão do tema, levando ao conhecimento da sociedade como um todo a importância dessas políticas para o desenvolvimento nacional.

5 Conceitua desenvolvimento como processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda população e de todos os indivíduos com base em sal participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

viver, como várias pessoas de sua aldeia, na dependência de um agiota local para que pudesse conseguir recursos financeiros necessários para o seu trabalho. Por tais empréstimos, eram submetidos a condições absurdas, além de serem cobradas taxas de juros altíssimas, minando qualquer possibilidade daquelas pessoas saírem da pobreza em que se encontravam.

Diante dessa situação, Yunus conta que tentou convencer o banco local a emprestar dinheiro aos pobres, de forma a que estes pudessem se livrar dos agiotas. Segundo Yunus (2008, p. 60) “o banco respondeu que os pobres não eram merecedores de crédito. Eles não tinham histórico de crédito nem podiam oferecer garantias”. Diante das inúmeras dificuldades de convencimento dos bancos a atuarem visando uma população de baixa renda, ele criou, em 1983, o “banco dos pobres”, com o nome de Banco Grameen.

A experiência de Bangladesh na implantação de política de microcrédito será melhor abordada em tópico próprio no decorrer do presente trabalho, mais adiante. Para já importa a fixação da ideia de que o microcrédito é fundamental para a promoção da dignidade da pessoa humana, sendo uma política social que deve ser aplicada no contexto do sistema financeiro nacional, a partir de regulação financeira eficiente.

Além do caso do Banco Grameen, outros projetos internacionais de microcrédito merecem destaque quando se pretende traçar um histórico do instituto. Pode-se citar a experiência da Indonésia, através do Bank Rakyat Indonésia (BRI), instituição financeira local que com pioneirismo se preocupou em prestar serviços financeiros destinados à população de baixa renda.

Ainda no contexto histórico do microcrédito, tomando-se a América Latina como espaço territorial a ser analisado, destaca-se o boliviano Banco Solidariedade S.A (BancoSol), surgido em 1992, exclusivamente focado em microcrédito.

Diante do cenário até aqui apresentado, não restam dúvidas acerca da importância do microcrédito como meio de alcançar a eficiência social. No Brasil, conforme será mais tratado mais a frente, o microcrédito vincula-se particular e mais expressivamente às políticas públicas sociais implantadas pelo Estado. É justamente esse cenário que deve ser modificado, a partir de uma maior participação do setor privado, ficando ao Estado o papel de regulador, dando condições e impondo fiscalização sobre as ações dos regulados.

Além disso, instituições financeiras com larga incidência no mercado financeiro, como, por exemplo, o Banco do Nordeste do Brasil e a Caixa Econômica Federal, também vêm assumindo um papel de destaque no que tange ao microcrédito. Importante reafirmar que a eficaz regulação do sistema financeiro e especificamente do microcrédito, possibilitando e incentivando a inserção do setor privado do sistema financeiro no mercado de microcrédito, se mostra fundamental para a concretização do que Gilberto Bercovici (2005) denomina de “projeto de desenvolvimento nacional”, galgado a partir do conjunto de preceitos da Constituição Federal de 1988.

CONCLUSÃO

Nesse processo, restou assinalado que o Estado vem assumindo papel regulador, diante da evidente necessidade de que esse controle regulatório seja efetivado de forma a implementar e garantir justiça social e desenvolvimento nacional, preceitos constitucionais adotados. Falar em Regulação dos mercados é falar de intervenção do Estado na economia, devendo tal análise ser realizada a partir do conceito jurídico-constitucional brasileiro.

O sistema financeiro nacional, como setor de mercado fundamental para o bom desempenho do Estado, deve ser objeto de regulação, não cabendo aceitar o falacioso discurso

que defende a desregulação (e a desregulamentação) do mercado financeiro, ainda que diante do fenômeno da globalização econômica e financeira. É certo que o Estado, através da regulação, desempenha papel fundamental; é certo também que, com o neoliberalismo e a imposição de desregulação, no sentido de que o mercado poderia novamente se autorregular, houve uma sucessão de crises que, a todo o momento, voltam a preocupar o mercado mundial. Indiscutível que o neoliberalismo e a globalização, principalmente em razão da forte desregulamentação dos mercados e da eliminação de barreiras internacionais, assim como da minimização dos postulados de proteção social, contribuíram para a “nova” crise econômica e financeira que assola hoje os países centrais.

Incentivar políticas de microcrédito significa, para um país como o Brasil, aplicar hipóteses de regulação social, indutiva e ativa, e não meramente agir no sentido da regulação de controle de riscos. A ideia é promover o desenvolvimento através de política social específica, qual seja o microcrédito, relevante instrumento de efetivação dos direitos humanos, possibilitando a conjugação entre aspectos econômicos e humanos, incluindo e eliminando os abismos sociais.

O microcrédito, considerado como política de concessão de crédito produtivo orientado a pequenos empreendedores, implementado a partir de ambiente financeiro regulado e estável, adquire fundamental relevância no seio do sistema financeiro nacional. Sobressai como política social eficiente que, aliada a outras políticas, pode ser capaz de promover o desenvolvimento com realização de direitos humanos, consagrando assim a própria Carta Constitucional vigente, que possui como eixo central a defesa da dignidade da pessoa humana, consagrando um tipo de relação no qual o econômico sirva ao humano.

A implementação de políticas de microcrédito não representa apenas uma opção por parte do Estado, mas uma necessidade que se impõe em função de determinação constitucional. Requer a regulação indutiva do sistema financeiro, capaz de promover o incentivo ao microcrédito como forma de concretização dos valores constitucionalmente previstos, de cunho social e econômico, representando importante instrumento de promoção do desenvolvimento. É imperativa a democratização responsável e orientada do crédito produtivo no Brasil, em especial do microcrédito, para cumprir os ditames constitucionais e para promover desenvolvimento e inclusão, implicando em novos formatos de enfrentamento da crise econômica capazes de desviar o país da rota da desindustrialização, dos perigos da superimportação e da reprimarização da pauta exportadora, pelo incremento do setor produtivo interno.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Fernando. **Globalização e desenvolvimento**. São Paulo: Nobel, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Editora brasiliense, 2006.

BRASIL. **Relatório de Estabilidade Financeira**, Março de 2012, v.11, n. 1, Brasília. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2012_03/refP.pdf. Acesso em: 15 de mai de 2018.

BRASIL, PNUD, 2004, Brasília. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh>> Acesso em: 12 de março de 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade. Itinerário dos discursos sobre a historicidade constitucional.** Coimbra: Almedina, 2006.

CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; CORRÊA, Leonardo Alves. **Estado Regulador: uma (re)definição do modelo brasileiro de políticas públicas econômicas.** Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/giovani_clark-1.pdf. Acesso em: 10 de jun de 2018.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes.** São Paulo: Dialética, 2002.

POLANYI, Karl. **A grande transformação – As origens da nossa época.** Trad. De Fanny Wrobel. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SADDI, Jairo. **Crise e regulação bancária.** São Paulo: Textonovo, 2001.

SALOMÃO FILHO. Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

YAZBEK, Otavio. **Regulação do Mercado financeiro e de capitais.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

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

_____. **Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo;** tradução Juliana A. Saad e Henrique Amat Rêgo Monteiro. São Paulo: Ática, 2008.

_____. **Revista Exame,** 02 de junho de 2010, Disponível em: <http://planetasustentavel.abril.com.br/inc/pop_print.html>. Acesso em 07 de dezembro de 2018.