



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

**POLÍTICA ESTATAL DE MICROCRÉDITO: CONCRETIZAÇÃO DE
NORMAS CONSTITUCIONAIS PELO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E HUMANO**

Waldemar de Albuquerque Aranha Neto

João Pessoa - PB
2011

WALDEMAR DE ALBUQUERQUE ARANHA NETO

**POLÍTICA ESTATAL DE MICROCRÉDITO: CONCRETIZAÇÃO DE
NORMAS CONSTITUCIONAIS PELO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E HUMANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba para obtenção do título de Mestre em Direito.
Área de concentração em Direito Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto

João Pessoa - PB
2011

A662p *Aranha Neto, Waldemar de Albuquerque.*

Política estatal de microcrédito : concretização de normas constitucionais pelo desenvolvimento econômico e humano / Waldemar de Albuquerque Aranha Neto.- - João Pessoa : [s.n.], 2011.

238f. : il.

Orientador : Fredys Orlando Sorto.

Dissertação(Mestrado) – UFPB/CCJ.

1.Direito Econômico. 2.Normas Constitucionais Programáticas. 3.Microcrédito. 4.Políticas Públicas. 5.Desenvolvimento Econômico e Humano.

UFPB/BC

CDU: 346(043)

WALDEMAR DE ALBUQUERQUE ARANHA NETO

**POLÍTICA ESTATAL DE MICROCRÉDITO: CONCRETIZAÇÃO DE
NORMAS CONSTITUCIONAIS PELO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E HUMANO**

Aprovada em: 28/04/2011

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto - orientador
Orientador

Prof. Dr. Manoel Cavalcante Alexandre Belo
Membro Interno

Prof. Dr. Jorge Luís Mialhe
Membro Externo

Prof.^a Dra. Monica Lúcia Cavalcanti de Albuquerque Duarte
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

A presente pesquisa é fruto de trabalho coletivo, havendo vários agradecimentos a serem declinados. Qualquer trabalho humano tem como pressuposto a permissão divina, dessa forma, o primeiro agradecimento é dispensado a Deus, pela vida, pela saúde, pela esperança.

Ao lado do apoio espiritual, o seio da família forma o pilar central do “edifício” de nossas vidas, sempre em construção!

Agradeço à minha esposa, Danielle, pelo amor, incentivo e compreensão que sempre recebi, sem os quais seria impossível chegar até aqui, seja na vida acadêmica, seja nos demais rumos de minha vida.

Agradeço aos meus filhos, Maria Luíza e Henrique, pelo sorriso e inocência que serviram de fonte inesgotável para recarregar minhas energias nos momentos mais difíceis.

Agradeço especialmente à minha mãe, Celina, que me serve de exemplo pela bravura com a qual conseguiu prover e educar a mim e às minhas duas irmãs, Caroline e Kaline, a quem devo a transcrição de quase todas as entrevistas realizadas nesta pesquisa.

Agradeço também aos demais membros de minha família, aos meus avós, Edvaldo (in memoriam) e Yolanda, aos meus tios, tias, primos e primas que, direta ou indiretamente, incentivaram ou compartilharam das alegrias dessa conquista.

A menção à família não poderia terminar sem registrar o agradecimento a meu sogro, Quequinha, à minha sogra, Eunice, e a todos os meus cunhados e cunhadas pela festa realizada para comemorar minha aprovação no processo seletivo deste mestrado.

Ao meu professor de graduação e orientador na pós-graduação, Prof. Dr. Fredys, agradeço todos os conselhos, porém, um em especial: a opção por realizar uma pesquisa de campo! Foi dele o incentivo determinante para trilhar esse caminho, que se revelou de inestimável valor, tanto para meu crescimento acadêmico, como para meu crescimento pessoal, em face da experiência de vida colhida em cada entrevista.

Agradeço muito a Dayse, minha amiga desde a adolescência, hoje doutoranda no Programa Integrado de Pós-graduação em Psicologia Social da

UFPB. Foi ela que me apresentou e ensinou a técnica da Análise de Conteúdo e, ainda, deu-me todo o suporte, junto com sua colega, Rebeca, para realizar todas as análises estatísticas desta pesquisa. A leitura dessa dissertação demonstra quão valiosa foi essa contribuição.

Não há como deixar de mencionar Ruy Ribeiro, Nathália, Magno e Dona Lucy, todos servidores da SEDESP/PMJP. Agradeço a todos vocês pela paciência, atenção e dedicação sem a qual seria impossível conhecer e levantar todos os dados do Empreender/JP.

Ao final, mas não menos relevante, agradeço à Secretaria da Receita da Prefeitura Municipal de João Pessoa, especialmente, nas pessoas de Nailton Ramalho e Paulo Conde. Ambos, na sua generosa compreensão, permitiram que minha jornada de trabalho fosse compatibilizada com as tarefas desta pesquisa. Sem esse apoio, certamente, essa conquista não seria alcançada.

RESUMO

Esta pesquisa aborda as normas constitucionais programáticas e o microcrédito, ou seja, trabalha com temas relacionados à ciência jurídica e à ciência econômica. Após descrever os aspectos teóricos relativos aos institutos pertencentes às duas áreas de conhecimento, formula-se o problema central da pesquisa: os objetivos de redução da desigualdade social (desenvolvimento econômico) e promoção do bem estar geral (desenvolvimento humano), previstos, respectivamente, nos incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 podem ser alcançados, mesmo que parcialmente, pela política estatal de microcrédito? A hipótese de resposta provisória é no sentido afirmativo, porém, segundo o método hipotético dedutivo de Karl Popper, deve-se testar a resposta provisória para concluir-se pela sua refutação ou corroboração. Dessa forma, parte-se para a pesquisa empírica, no âmbito do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios - Empreender/JP. Realizou-se entrevistas com participantes do programa no intuito de averiguar a presença de resultados que pudessem ser identificados como elementos de concretização das normas constitucionais citadas. O resultado das análises revelou que o Empreender/JP atinge os objetivos de distribuição de renda e promoção de bem estar e, em função disso, consegue concretizar, ainda que parcialmente, os incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988. Pelo efeito indutivo, pode-se estender, ainda que provisoriamente, as conclusões alcançadas no âmbito do Empreender/JP a outros programas de microcrédito orientado. Esta pesquisa poderá servir de fundamentação teórica para as decisões dos formuladores de políticas públicas, que, ao optarem pela política de microcrédito, estariam dando passos no sentido de combater a pobreza, a marginalização social e o desemprego e, ainda, estariam contribuindo para o resgate de dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Microcrédito. Normas Constitucionais Programáticas. Políticas Públicas. Desenvolvimento Econômico e Humano.

ABSTRACT

This research addresses the constitutional programmatic rules and microcredit, that is, working with themes related to the science of law and to the economic science. After describing the theoretical aspects related to the institutes belonging to the two areas of knowledge, formulates the central problem of search: objectives of reducing social inequality (economic development) and promotion the general welfare (human development), provided for respectively, in sections III and IV of article 3º of the Federal Constitution of 1988 can be achieved, even partially, by state policy of microcredit? The hypothesis of the provisional response is in the affirmative sense, however, according to the hypothetical-deductive method of Karl Popper, one must test the provisional response to conclude that its refutation or corroboration. Thus, it proceeds to empirical research, in the context the Municipal Program of Support to Small Businesses - Empreender/JP. Were conducted interviews with program participants with the aim to investigate the presence of results that could be identified as elements of realization of cited constitutional rules. The results of analysis revealed that the Empreender/JP achieves the objectives of income distribution and promotion of welfare and, on that basis, can realize, even partially, the sections III and IV of article 3º of the Federal Constitution of 1988. By the inductive effect, it may extend even provisionally, the conclusions reached in the context of Empreender/JP to the other microcredit programs oriented. This research may serve as a theoretical basis for the decisions of policymakers, who, by opting for the microcredit program, would be taking steps to combat poverty, social marginalization and unemployment, and also could be contributing to the rescue of human dignity.

Keywords: Microcredit. Constitutional Programmatic Rules. Public Policies. Economic and Human Development.

SUMÁRIO

RESUMO.....	vii
ABSTRACT.....	viii
INTRODUÇÃO.....	13
1 CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE.....	17
1.1 Histórico.....	17
1.2 Percurso recente do dirigismo constitucional.....	31
1.3 Teoria da Constituição.....	41
1.4 Dirigismo constitucional e vinculação.....	49
1.4.1 Destinatários.....	49
1.4.2 Modalidades de vinculação.....	59
1.4.3 Níveis de vinculação: ponto de vista do destinatário.....	63
1.4.4 Tipologia das normas constitucionais.....	71
2 MICROCRÉDITO.....	86
2.1 Definição e características.....	86
2.2 Histórico e iniciativas internacionais.....	98
2.3 Experiência bengalesa.....	102
2.4 Experiências latino-americanas.....	113
2.5 Experiências brasileiras.....	120
2.6 Empreender/JP.....	134
2.6.1 Origem.....	135
2.6.2 Estrutura e funcionamento.....	137
2.6.3 Dados estatísticos da atuação.....	151
3 ESTUDO DE CASO.....	158
3.1 Observações preliminares.....	158
3.2 Abordagem metodológica.....	176
3.3 Apresentação dos dados coletados.....	182
3.4 Análise e interpretação dos dados coletados.....	186
CONCLUSÕES.....	209
REFERÊNCIAS.....	215
APÊNDICES.....	219
Apêndice A - Roteiro de Entrevista Semi-estruturada.....	219

Apêndice B - Termo de consentimento livre e esclarecido.....	220
Apêndice C - Detalhamento dos dados da amostra.....	222
Apêndice D - Detalhamento dos dados coletados.....	223
Apêndice E - Detalhamento da amostra por classificação de renda.....	224
Apêndice F - Variáveis pré-existentes e variáveis coletadas - teste de correlação não paramétrico ρ de Spearman.....	225
Apêndice G - Avaliação do empreendedor/JP e variação no bem estar - teste de correlação não paramétrico ρ de Spearman.....	226
Apêndice H - Variação no bem estar e variação na renda - teste de correlação não paramétrico ρ de Spearman.....	227
Apêndice I - Categorização e frequência das respostas subjetivas.....	228
ANEXO - Certidão de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos do Hospital Universitário Lauro Wanderley.....	238

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Oferta de microcrédito no Brasil.....	134
Tabela 2 - Dados por linhas de crédito.....	154
Tabela 3 - Dados por bairro.....	156
Tabela 4 - Segmentação da amostra por sexo e atividade econômica.....	183
Tabela 5 - Segmentação da amostra por faixas de renda.....	183
Tabela 6 - Frequência das respostas dadas à pergunta 1.....	184
Tabela 7 - Frequência das respostas dadas à pergunta 2.....	185
Tabela 8 - Frequência das respostas dadas à pergunta 3.....	185
Tabela 9 - Frequência das respostas dadas à pergunta 4.....	186
Tabela 10 - Segmentação da população nordestina - segmentação por faixas de renda.....	187
Tabela 11 - Segmentação da amostra por faixas de renda - classificação de miserabilidade e pobreza.....	188
Tabela 12 - Quadro comparativo - variação na renda x desempenho da economia.....	190
Tabela 13 - Frequência da variação no bem estar.....	195
Tabela 14 - Categorização e frequência das respostas subjetivas - quadro resumo.....	202

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Quadro resumo da vinculação e tipologia das normas constitucionais.....	85
Figura 2 - Dados por segmento de atividade econômica.....	155
Figura 3 - Dados por sexo.....	155

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa congrega temas que se encontram inseridos em dois ramos distintos do saber, entretanto, apesar de estarem situados em ramos distintos, ambos apresentam pontos de contato. Trata-se da ciência jurídica e da ciência econômica, ambas pertencentes à grande árvore do conhecimento pela vertente das ciências humanas. Pelo lado jurídico, aborda-se a Teoria da Constituição e o Dirigismo Constitucional, mais especificamente o estudo da aplicabilidade e concretização das normas constitucionais. Pelo lado econômico, aborda-se o instrumento denominado de crédito, no caso, o microcrédito, que é espécie de serviço financeiro focado em pessoas que tenham dificuldades de acesso a instituições financeiras tradicionais.

Como conectar os dois temas? O crédito, em suas várias modalidades, é atividade própria de instituições financeiras e, ao fazer essa afirmação, vem à mente, de plano, a instituição financeira como ente da iniciativa privada, mas essa atividade também é desenvolvida pelo Estado. Esta pesquisa pretende analisar o microcrédito promovido pelo Estado ou através de entidade por ele controlada, identificando-o como política pública. Ao se tornar política pública, o microcrédito serve de instrumento para que o Estado cumpra os comandos ditados pela Constituição Federal de 1988 e, sendo assim, estabelece-se a conexão entre o instrumento estudado pela economia (o microcrédito) e o mundo jurídico, pois, neste caso, aquele instituto da ciência econômica passa a servir de instrumento para as finalidades almejadas pelo Ordenamento Jurídico.

A política estatal de microcrédito é investigada sob aspecto peculiar, no caso, sob o aspecto dos seus resultados. A pesquisa investiga quais são os resultados dessa política e quais as implicações desses resultados no desenvolvimento econômico e no desenvolvimento humano.

De imediato, é preciso esclarecer que não é escopo confirmar ou refutar a existência de resultados semelhantes no microcrédito promovido pela iniciativa privada, apenas optou-se por restringir o foco desta pesquisa às experiências de microcrédito implementadas pelo Estado. Indo mais além, a intenção declarada é investigar os resultados dessa política estatal no cenário de concretização das

normas programáticas da Constituição Federal de 1988. Indo ainda mais além, a pesquisa tem por propósito saber se os objetivos de redução da desigualdade social e promoção do bem estar geral, previstos, respectivamente, nos incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 podem ser alcançados, mesmo que parcialmente, pela política estatal de microcrédito.

O microcrédito, apesar de já ter sido bastante abordado por estudiosos da ciência econômica, praticamente não foi objeto de pesquisa no âmbito da ciência jurídica. Há poucos trabalhos científicos que abordam os aspectos propriamente jurídicos do microcrédito. Mais raras ainda são as pesquisas jurídicas que vinculam os resultados da política estatal de microcrédito à concretização de normas constitucionais.

Ademais, vale salientar que o tema em apreço é significativamente relevante. Sua importância decorre do destaque que é dispensado atualmente à relação entre o desenvolvimento econômico e as liberdades fundamentais da pessoa humana. As pesquisas no campo da economia vêm dando cada vez mais atenção ao tema. Os defensores da existência de inafastável vinculação entre o desenvolvimento econômico do país e o grau de desenvolvimento humano de seus habitantes vêm crescendo ao longo dos anos.

Pesquisar os efeitos da política estatal de microcrédito como forma de concretização constitucional é bastante salutar, pois a investigação acadêmica poderá servir de fundamentação teórica para as decisões dos formuladores de políticas públicas. Estes, ao optarem pela política de microcrédito, estariam dando passos no sentido de combater a pobreza, a marginalização social e o desemprego e, ainda, estarão contribuindo para o resgate de dignidade da pessoa humana. Esse era o sentimento, ou seja, a sensação inicial era no sentido de que o microcrédito constituía-se em instrumento apto para alcançar os objetivos de incremento de renda e elevação do bem estar das pessoas, mas o sentimento, por si só, não poderia merecer credibilidade no meio acadêmico. A investigação teórica e empírica transforma o simples sentimento em conhecimento no nível de formalidade suficiente para merecer crédito científico.

No intuito de cumprir a missão acima, apresenta-se a dissertação Política Estatal de Microcrédito: concretização de normas constitucionais pelo

desenvolvimento econômico e humano, cujo corpo encontra-se estruturado em 3 capítulos, a saber: Constituição Dirigente, Microcrédito e Estudo de Caso.

No primeiro, a seção inaugural destina-se ao histórico mais remoto das experiências constitucionais, para, em seguida, na segunda seção, apresentar-se o percurso mais recente do dirigismo constitucional. Ainda no primeiro capítulo, a terceira seção aborda os conceitos relacionados à Teoria da Constituição, diferenciando-a de conceitos afins como Direito Constitucional. A quarta seção, que fecha o primeiro capítulo e é intitulada de Dirigismo constitucional e vinculação, tem por objetivo principal apresentar os entes destinatários das normas constitucionais; abordar as modalidades de vinculação às normas constitucionais; identificar os níveis dessa vinculação, partindo do ponto de vista do agente vinculado e, ao final, discutir as formas de concretização da Lei Maior a partir da análise da tipologia das normas constitucionais.

No segundo capítulo, o microcrédito é estudado por meio da construção de sua definição e exposição de suas características, conforme se vê na primeira seção. A segunda seção e as que se seguem até a quinta objetivam apresentar o histórico e as experiências internacionais de microcrédito; a notável experiência ocorrida em Bangladesh; as principais iniciativas latino-americanas de microcrédito e as mais importantes experiências brasileiras em microfinanças. O destaque especial do capítulo fica para a sexta e última seção que detalha a iniciativa de microcrédito levada a efeito na cidade de João Pessoa pelo Governo Municipal, trata-se, no caso, do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios - Empreender/JP. Nesta seção são apresentadas as origens do programa, sua estrutura e funcionamento e, ainda, os dados estatísticos de sua atuação.

O destaque dado ao Empreender/JP está relacionado ao conteúdo do terceiro capítulo, intitulado Estudo de Caso. É justamente nesse capítulo, que, após formular observações preliminares que funcionam como transição do discurso teórico que vinha sendo desenvolvido até então, parte-se para a pesquisa empírica no âmbito daquele programa de microcrédito. A pesquisa de campo visa entrevistar participantes do programa de microcrédito para responder ao seguinte problema: o Empreender/JP apresenta resultados que possam ser considerados atos de concretização dos objetivos fixados nos incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988? Mais especificamente: o Empreender/JP consegue reduzir as

desigualdades sociais e promover o bem estar dos participantes do programa? Elegeu-se como hipótese provisória de resposta a afirmação de que o referido programa de microcrédito era apto para dar cumprimento àquelas tarefas.

Na segunda seção, ainda do terceiro capítulo, são detalhados os procedimentos utilizados na pesquisa empírica, inclusive com a descrição dos dados observados e colhidos no órgão municipal que controla o programa de microcrédito. Consta também a descrição dos dados que foram utilizados para elaborar o roteiro das entrevistas que seriam realizadas. Em que pese a presença de vários métodos e procedimentos utilizados, a linha de raciocínio que representa o fio condutor central da pesquisa é o método hipotético dedutivo de cunho popperiano. A hipótese provisória de resposta ao problema, conforme foi formulada acima, seria testada através da pesquisa empírica para que se chegasse a concluir pela sua refutação ou corroboração.

Ainda no terceiro capítulo, são reservadas seções para descrever os resultados coletados em campo, bem como a discussão e interpretação destes resultados. Com as informações ali inseridas, foi possível elaborar conclusões acerca do problema formulado, ou seja, saber se o Empreender/JP consegue alcançar resultados que se traduzem na redução da desigualdade social (desenvolvimento econômico) e na promoção do bem estar dos participantes do programa (desenvolvimento humano).

1 CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE

O capítulo inaugural da presente pesquisa visa apresentar o arcabouço teórico consultado acerca da Constituição Dirigente, entendida esta como o modelo constitucional que se caracteriza pela fixação de normas tendentes a conformar as opções políticas do Estado e da sociedade.

Além de esboço histórico do constitucionalismo, serão analisadas várias questões, tais como: as teorias sobre o modo de conceber o fenômeno constitucional; os níveis de vinculação jurídica dos órgãos e entidades sujeitos à Constituição; a tipologia das normas constitucionais vinculantes; entre outros temas.

As análises e possíveis conclusões acerca da política estatal de microcrédito como instrumento promotor de desenvolvimento econômico e humano passam, necessariamente, pela compreensão do significado do dirigismo constitucional e do vínculo jurídico existente entre as diversas modalidades de normas da Constituição Dirigente e os órgãos e entidades incumbidos da tarefa de concretizá-la.

1.1 Histórico

Almeja-se, nesta seção, expor os eventos históricos relacionados ao Estado e ao constitucionalismo. A narrativa histórica, evidentemente, não segue padrão racional ou linear, mas antes está comprometida com os fatos concretos.

A noção de constitucionalismo como garantia do cidadão frente o poder do soberano desenvolve-se, fundamentalmente, no âmbito europeu. Sendo assim, abordar o histórico do constitucionalismo significa adentrar no desenrolar dos fatos históricos ocorridos na Europa, principalmente, a partir do final da Idade Moderna. Porém, não apenas na Europa deve-se deitar atenção. No continente americano, mais precisamente nas ex-colônias inglesas da América do Norte, busca-se também o histórico desse instituto jurídico e político.

No período histórico imediatamente anterior à Idade Moderna, ou seja, durante a Idade Média, o poder político na Europa apresentava-se descentralizado.

A igreja católica, o senhor feudal e os monarcas compartilhavam o poder político em esferas distintas, mas não estanques. Essa fragmentação impedia a constituição da figura do soberano, pressuposto necessário à formação da estrutura estatal na versão clássica. Em regra, o cidadão desse período histórico era fiel cumpridor das orientações religiosas, estava vinculado a terra e sujeito diretamente ao poder do senhor feudal, que garantia a observância dos costumes locais, bem como via o monarca como autoridade distante e, no mais das vezes, defensor do reino contra agressões externas.

Diante desse cenário, não existia ambiente propício para o surgimento do constitucionalismo. Em relação aos julgamentos e condenações penais, por exemplo, havia a crença no divino, ou seja, o juízo para definir a inocência ou não do réu passava por rituais que objetivavam “verificar” se o acusado poderia ser considerado inocente perante a manifestação “direta” da divindade. Caso o réu não fosse absolvido no ritual, a pena imposta seria aplicada, consoante os usos e costumes locais, podendo o juiz fazer uso de ampla discricionariedade e, ainda, recorrer à analogia, não somente para impor a pena, mas, muitas vezes, para classificar a figura delituosa. Poder temporal e poder religioso confundiam-se.

Entretanto, ainda na Idade Média, a história da Inglaterra segue rumo parcialmente diferente daquele trilhado pela Europa continental. Após chegar ao trono no século XIII, o Rei João¹ da Inglaterra sofre com sua impopularidade. Os barões ingleses, descontentes com o monarca, resolvem invadir Londres em 10 de junho de 1215 e forçá-lo a assinar documento impondo-lhe relevantes limitações. Em troca da aceitação às limitações, o Rei João receberia a renovação dos votos de fidelidade prestados pelos barões ingleses.

Em 15 de junho de 1215, o documento é publicado oficialmente como *Magna Charta Libertatum seu Concordiam inter regem Johannem at barones pro concessione libertatum ecclesiae et regni angliae* ou, simplesmente, Magna Carta, esta representa marco na história da Inglaterra e na história da cultura ocidental.

O Rei João não honra integralmente o compromisso firmado, o que conduz a Inglaterra para guerra civil. Nos reinados que se seguem, novas versões

¹ O referido monarca passa à história com a alcunha de “sem terra” pelo fato de ser o último filho. Conforme o costume da época, o último filho não tinha direito à herança. A herança era traduzida em terras, logo, o filho sem herança é o filho sem terra.

da Magna Carta são editadas e, com o passar dos anos, suas disposições incorporam-se, em definitivo, ao direito inglês.

A Magna Carta não tinha propriamente a intenção de tornar-se escudo para o cidadão comum em face do poder real, ela tratava, principalmente, das relações conflituosas entre os barões ingleses e o poder central do monarca, visava abrigar concessões do poder real em crise de legitimidade para favorecer os nobres da Inglaterra. Contudo, a ideia de limitação dos poderes reais ou estatais, por meio de documento formal, está na base da construção da monarquia constitucional e do constitucionalismo republicano.

Retornando à Europa continental, o fim da Idade Média é marcado pelo resgate da racionalidade, oriunda do Renascimento. O poder temporal existente nas mãos da Igreja Católica migra para a nova estrutura: o Estado. Esse nasce como centralização do poder, que se aplica em território e a povo determinados, e que se declara soberano, ou seja, declara-se independente em relação a qualquer outra instância de poder externa e, no âmbito interno, declara-se como instância máxima e incontestável de poder. Enfim, tem-se o Estado Absolutista da Idade Moderna.

Nesse período, o poder soberano, ao ser exercido, não reconhece limites em relação aos bens materiais e imateriais dos súditos. As poucas regras que dispunham sobre limitações ao exercício de poder, na maioria das vezes, não visavam à proteção do cidadão, mas sim limitar a atuação de funcionários da coroa por conveniência do soberano.

Diante do quadro de abusos praticados pelo poder absolutista, vários teóricos iniciam a construção de arcabouço filosófico, na seara política e jurídica, que propugnará pela necessidade de imposições de limites ao soberano. O Iluminismo do século XVIII é fundamental para a formatação do constitucionalismo.

O poder deveria ser exercido por meio de administrador de interesses alheios e não por alguém que se intitulasse senhor e proprietário do Estado. Além disso, o administrador não exerceria seu mister vitaliciamente, mas sim por períodos determinados, sendo que o próximo a administrar não teria origem na linha sucessória do administrador pretérito. Trata-se do desenvolvimento do conceito de república em oposição à outra forma de governo, a monarquia.

O administrador ali estaria por causa de acordo de vontades firmado por todos. Os indivíduos, livres de nascimento, concordariam que necessitam dessa

administração para gerir interesses que não poderiam ser eficazmente equacionados sem a constituição desse poder maior, porém, reservam para sua esfera de poder individual tudo aquilo que não foi repassado ao poder maior. O administrador, como já mencionado, cuida de interesses alheios e retira sua legitimação pelo consenso que se formou nos indivíduos a partir de sua escolha. Trata-se do desenvolvimento dos conceitos de contratualismo e democracia representativa.

Mesmo nos lugares em que a idéia de república não foi implantada completamente, como ocorre até hoje em vários países europeus, a monarquia sofreu intensas modificações para ceder espaço a outras instâncias de poder. A monarquia constitucional encerra em si a proposta de limitar os poderes do monarca, que à época da Idade Moderna, eram absolutos.

Outro dogma relevante trata da necessidade de não concentrar num único administrador todas as tarefas a serem exercidas. A separação dos poderes, cunhada por Montesquieu, visava à prevenção de possíveis abusos, pois nenhuma instância teria em suas mãos o poder absoluto. A separação de poderes passou a ser aplicada tanto em países republicanos como nas monarquias constitucionais.

As construções teóricas do Iluminismo terminam por influenciar três grandes eventos do final do século XVIII, quais sejam: a elaboração das constituições das ex-colônias inglesas da América do Norte, a elaboração da Constituição dos Estados Unidos da América e a Revolução Francesa de 1789.

A independência das 13 colônias inglesas da América do Norte em 1776 é relevante para a história do constitucionalismo. As ex-colônias inglesas iniciam sua vida autônoma a partir da elaboração de documentos formais que visavam reger o funcionamento das estruturas políticas e elencar as declarações de direitos dos cidadãos comuns. As leis fundamentais ou constituições das ex-colônias inglesas proclamam os ideais iluministas.

A título de ilustração, o artigo 7º da Constituição do Estado da Virgínia², na sua parte final, proclamava: “[...] e o povo só está obrigado pelas leis, da forma

² Artigo 7º Nenhuma parte da propriedade de um vassalo pode ser tomada, nem empregada para uso público, sem seu próprio consentimento, ou de seus representantes legítimos; e o povo só está obrigado pelas leis, da forma pôr ele consentida para o bem comum. Disponível em: <<http://constitucional1.blogspot.com/2008/08/declarao-de-direitos-da-virgnia-1776.html>>. Acesso em: 28 nov. 2009.

pôr ele consentida para o bem comum.”. A frase traz em si toda a carga teórica do Iluminismo ao advogar a submissão geral do poder soberano às leis ou, por outras palavras, traz à lume o Estado de Direito. O Estado pauta-se pela legalidade em todas as suas intervenções, porque a lei é a expressão da vontade do povo, quando se está inserido numa democracia. Tem-se, então, o Estado Democrático de Direito.

Adiante, em 1787, é editada a Constituição dos Estados Unidos da América, que consagra a estrutura federalista de Estado. O poder central é construído a partir da concessão de competências derivadas dos Estados Membros, no caso, das ex-colônias inglesas. Esse resultado decorre de intenso debate, ocorrido na cidade de Filadélfia, sobre as vantagens e desvantagens de permanecer com a estrutura de poderes independentes que advinha de 1776, pois, até então, as 13 ex-colônias inglesas compunham Confederação de Estados Independentes.

Sendo vencedora a tese federalista, defendida por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, nasce a Constituição dos Estados Unidos da América como compromisso de cooperação entres esferas integradas de poder - a União e os Estados Membros. A tônica do documento refere-se à descrição das estruturas de poder e ao seu funcionamento, pois seus elaboradores encontravam-se diante de relação conflituosa que exigia regras transparentes quanto ao exercício das competências. Apenas nas emendas que se seguiram, principalmente até a 10ª emenda, foi adicionado ao texto da Lei Fundamental a declaração de direitos que garantia ao cidadão as liberdades essenciais.

Outro documento que se tornou ícone desse momento histórico deriva da Revolução Francesa de 1789. A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão incorporou todos os elementos da base filosófica do Iluminismo, restringindo os poderes em favor de influente classe social da época, a burguesia. Os 17 artigos da referida declaração³ abordam os temas centrais do constitucionalismo. As liberdades dos cidadãos contra opressões estão listadas nos artigos 1º, 2º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10, 11 e 17, já o ideais de republicanismo e democracia foram consagrados nos artigos 3º, 6º e 12 a 16.

Os referenciais do final do século XVIII tornaram-se paradigma para as Constituições que se seguiram no século XIX. Os textos constitucionais

³ Texto da declaração disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 2 maio 2011.

apresentavam-se como definidores da estrutura e funcionamento do Estado e como local privilegiado para listar a declaração de direitos dos cidadãos, visualizada, principalmente, como instrumento de limitação ao exercício dos poderes estatais (direitos e garantias individuais).

A conjugação de liberdades individuais e delimitação dos poderes estatais conformaram a realidade do século XIX. O Estado era denominado de Mínimo ou Estado Liberal. A alcunha devia-se à postura do poder estatal frente ao exercício das liberdades, principalmente, as liberdades relacionadas à produção e circulação de bens. Ao Estado Mínimo eram reservadas apenas as funções essenciais à comunidade, tais como: segurança nacional, administração da justiça, elaboração das leis, entre outras funções.

Apesar de haver sido cunhado em meados do século XVIII, a partir das contribuições de François Quesnay e Adam Smith, a doutrina do Liberalismo Econômico difunde-se como *modus operandi* do Estado durante o século XIX. Advogava-se a idéia de que cada indivíduo era o melhor juiz de suas escolhas e, em virtude da busca natural pelo sucesso individual, atingia-se a prosperidade da sociedade a partir das ações isoladas dos seus membros. Esse caminhar para a prosperidade era decorrência natural comandada pela *invisible hand*. A Fisiocracia apontava que as leis naturais intrínsecas à economia eram mais eficazes do que as leis humanas, logo, o Estado não devia limitar a liberdade dos cidadãos, salvo imperiosa necessidade de interesse coletivo.

Os artigos 4º e 5º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789⁴, ao afirmarem o princípio da legalidade, constituem expressões fidedignas dos ideais defendidos naquele momento histórico.

O século XIX marca, portanto, o apogeu do Estado Mínimo e do modelo Constitucional Liberal, porém, marca também o começo de sua decadência. Vários eventos ocorreram para reorientar o modelo de Estado e de estruturação da sociedade. Esses eventos tiveram início em meados do século XIX e sucederam-se

⁴ Art. 4º A liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela lei.

Art. 5º A lei não proíbe senão as ações nocivas à sociedade. Tudo que não é vedado pela lei não pode ser obstado e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordene.

até a metade do século XX, provocando, ao longo de aproximadamente 100 anos, a redefinição das tarefas do Estado.

A seguir, passa-se a expor os eventos que minaram o modelo do Estado Mínimo, observando-se, o quanto possível, a ordem cronológica dos acontecimentos. Essa análise é de suma importância, pois o modelo que surge no mundo ocidental a partir da decadência do Constitucionalismo Liberal é o da Constituição Dirigente, um dos focos centrais da presente pesquisa.

A amplitude dada às liberdades privadas legitimou e fortaleceu a burguesia ascendente. Essa circunstância deu novo impulso à Revolução Industrial, que já havia sido iniciada no século XVIII. A modificação radical na forma de produção de bens repercutiu, de maneira relevante, nas relações de trabalho. A indústria capitalista organizava-se de modo a impelir excessiva exploração sobre a mão-de-obra operária. Grandes massas de trabalhadores deixavam o campo ou as atividades artesanais para submeterem-se a jornadas de trabalho exaustivas, em péssimas condições de trabalho e de alojamento. A utilização de mão-de-obra infantil era prática recorrente. Inúmeros conflitos ocorriam entre patrões e empregados.

Em meados do século XIX, surge o socialismo científico⁵ como estratégia de oposição aos abusos do sistema capitalista, principalmente, contra a exploração da mão-de-obra que dava sustentação à Revolução Industrial. Karl Marx, em colaboração com Friedrich Engels, publica o Manifesto do Partido Comunista 1848, que logo passa a exercer relevante influência na militância política da época. Nesse manifesto, os autores expõem o programa de ação que levaria o proletariado à tomada do poder das mãos da classe burguesa dominante.

Se o Manifesto do Partido Comunista era o plano de ação, a obra *O Capital* representou a consolidação teórica que justificaria a prática revolucionária. A obra prima de Karl Marx foi dividida em 4 partes, sendo que apenas o primeiro volume foi publicado ainda em vida, no ano de 1867, o segundo e o terceiro volume foram publicados após sua morte, em 1885 e 1894 respectivamente, pelo parceiro intelectual Friedrich Engels, já o último volume viria a ser publicado apenas em 1905, após a morte de Engels. Nos 3 primeiros volumes, Marx expõe sua teoria e,

⁵ O socialismo científico opõe-se à vertente denominada de socialismo utópico, defendido por outros militantes socialistas que, na maioria das vezes, pregavam o fim abrupto das estruturas de poder político, ou seja, teses de cunho anarquistas.

no último, o autor descreve, segundo sua visão, as imperfeições das demais teorias econômicas discutidas na época. Apesar de abordar outros temas além de economia política, O Capital passa a fundamentar um dos vários discursos que mudaria as relações entre o Estado e a Economia e, conseqüentemente, repercutiriam no modelo de constitucionalismo vigente.

A Revolução Russa de 1917 é exemplo de influência direta das teses marxistas. Até o final do século XIX, a Rússia constituía-se como monarquia absolutista, onde as novidades da Revolução Industrial e as idéias do Iluminismo não tinham ressoado. Os grandes proprietários de terras eram a base de sustentação do poder monárquico e mantinham grande parte da população na condição de camponeses empobrecidos. Em virtude da ineficiência da estrutura latifundiária, a Rússia enfrentava frequentes crises de abastecimento, o que forçou a abertura do país ao capital estrangeiro, com promessas modernizantes. A modernização substituiu parte da classe camponesa pela classe operária explorada, campo fértil para difusão das idéias marxistas. Após ensaio de revolução ocorrido em 1905, quando a Rússia enfrentava outra crise de abastecimento decorrente de conflito militar com o Japão, estourou a revolução de 1917.

A Revolução Russa ocorre em duas etapas. Na primeira, em março de 1917, o Governo Provisório depõe o Czar Nicolau II e instala República de cunho Liberal, nos moldes existentes em vários países europeus. Esse rumo não era defendido pelos Bolcheviques do Partido Operário Social Democrata Russo, que desejavam nova revolução para implantar a ditadura do proletariado. Liderados por Lênin, os Bolcheviques assumem o poder em novembro de 1917, na segunda etapa da revolução.

As medidas iniciadas por Lênin e consolidadas por Stalin provocam notável crescimento econômico na recém criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS. A partir da quase eliminação da livre iniciativa privada⁶, a URSS muda radicalmente as relações entre Estado e Economia. A burocracia estatal determina as decisões econômicas por meio da planificação global, numa ditadura que reprimia ferozmente seus opositores. Esse regime passa à história como

⁶ A ordem soviética permitia a existência de propriedade privada de meios de produção quando se tratasse de atividade econômica desempenhada por cooperativa ou quando se tratasse de máquinas e utensílios para desempenho de arte, ofício, profissão que servisse para o sustento do profissional e de sua família, observando-se, em qualquer caso, a vedação de uso do trabalho de outrem para desempenho da atividade econômica.

socialismo real, em oposição ao socialismo científico de Karl Marx e Friedrich Engels.

Relevante notar que a estatização da economia gera novo paradigma para o constitucionalismo. Antes a Europa e os Estados Unidos da América divulgavam para o mundo o modelo Constitucional Liberal, com funções mínimas ao Estado. A Revolução Russa apresenta o lado “oposto da moeda” ao negar os fundamentos do capitalismo e atribuir ao Estado, não somente a planificação, mas a execução concreta dos destinos econômicos do país.

Ainda no contexto da exploração do trabalho no mundo capitalista, outros eventos demandam atenção. As Constituições Mexicana de 1917 e Alemã de 1919, denominada de Weimar, foram as primeiras a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos. A inserção constitucional desses direitos corresponde à alteração da concepção de direitos humanos ocorrida na Europa, após a Primeira Grande Guerra (1914-1918).

Esses precedentes servem de impulso para a criação da Organização Internacional do Trabalho - OIT, em momento quase concomitante ao da Revolução Russa, caracterizando reação da comunidade internacional aos excessos ocorridos no modelo Liberal. Após o fim da Primeira Grande Guerra (1914-1918), foi aprovado, na conferência de paz de 1919, o Tratado de Versalhes, que passou a ser a Constituição da OIT. Em 1944, à luz dos efeitos da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial, a OIT adotou a Declaração da Filadélfia como anexo da sua Constituição⁷.

A criação da OIT é relevante tanto porque representa a defesa de direitos sociais típicos, algo incompatível com o modelo de Estado Liberal, como também porque representa mudança nos temas prioritariamente tratados na ordem internacional. Entre os Estados, discutiam-se fundamentalmente temas relacionados às relações comerciais ou militares, a inserção de matéria relativa à defesa dos trabalhadores é considerada como precursora no âmbito dos direitos humanos internacionais. A evolução dos direitos humanos, em nível internacional, vai interagir com os modelos constitucionais do final do século XX, provocando abertura nas leis fundamentais.

⁷ Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/inst/hist/index.php>>. Acesso em: 4 dez. 2009.

Retornando ao final do século XIX, outro evento que compunha o rol que marca a decadência do Estado Mínimo refere-se à concentração de empresas e às práticas de concorrência desleal. Também em função do impulso dado à Revolução Industrial, os atores econômicos que produziam e circulavam bens passaram a adotar práticas tendentes à eliminação da concorrência, dentre estas é possível citar a formação de cartéis e de monopólios. Havia necessidade de intervir, especificamente, na liberdade dos agentes econômicos.

Nesse contexto, após propositura do senador John Sherman, o então presidente dos Estados Unidos da América, Benjamin Harrison, assina, em 1890, o *Sherman Antitrust Act*, marco histórico das legislações de regulação da concorrência. A norma foi pouco utilizada nos anos imediatamente seguintes à sua edição. A primeira notícia de sua aplicação data de 1894 contra a *American Railway Union* conduzida por Eugene Debs, com a intenção de acabar com a greve Pullman. Anos mais tarde, no governo do presidente Theodore Roosevelt, entre os anos de 1901 e 1909, a norma foi utilizada amplamente, incluindo a ação que terminou por dividir o monopólio da *Northern Securities Company*. O dogma da liberdade plena de iniciativa é ferido a partir da aprovação e aplicação do *Sherman Antitrust Act* e das demais leis de defesa da concorrência que passaram a surgir pelo mundo.

Avançando na linha do tempo, outro marco histórico contribui para a alteração do perfil de Estado Liberal: a Grande Depressão de 1929. Apesar de não existir consenso, parte dos estudiosos atribui a Grande Depressão de 1929 a excesso de produção nos Estados Unidos da América, em virtude da redução das exportações para o mercado consumidor europeu, que havia se restabelecido após o final da Primeira Grande Guerra (1914-1918). Desemprego crônico, altos índices de inflação, retração do Produto Interno Bruto - PIB são algumas das conseqüências experimentadas pelo capitalismo em crise do início do século XX.

Para combater a crise, o presidente americano Franklin Delano Roosevelt, ao chegar ao poder em 1933, concebe e implementa conjunto de medidas de intervenção do Estado na economia que foi denominado de *New Deal*. O *New Deal* define nova configuração da burocracia estatal de modo a prepará-lo para prevenir futuras crises do capitalismo. Esse modelo de Estado foi formulado, em relação às bases econômicas, por John Maynard Keynes, um dos mais influentes economistas do século XX.

Na sua obra clássica, Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, Keynes põe-se contra o Liberalismo Económico e pugna pelo forte intervencionismo estatal. Keynes acreditava que o capitalismo, deixado à própria sorte, tendia a apresentar ciclos de crise. Caberia, portanto, ao Estado adotar políticas de controle dos grandes agregados económicos, tais como: nível de emprego, controle das taxas de inflação, câmbio e juro, ou seja, Keynes não apenas defendia, mas era considerado por muitos o pai das teorias macroeconómicas modernas.

O modelo de Estado Intervencionista consolida-se nos Estados Unidos da América nos anos que antecedem a Segunda Grande Guerra (1939-1945) e, no pós-guerra, é exportado para vários países do mundo, principalmente na porção ocidental.

Em meados do século XX, depois do interstício de aproximadamente 100 anos mencionado acima, o modelo de Estado e de Constituição mudam radicalmente. Após a Segunda Grande Guerra, o mundo encontra-se bipolarizado entre o paradigma socialista, liderado pela URSS, e o capitalista, liderado pelos Estados Unidos da América. No primeiro, praticamente não há espaço para a livre iniciativa, pois o Estado, salvo algumas poucas exceções, detém a propriedade dos meios de produção disponíveis na economia do país. No segundo, a livre iniciativa já não goza de tanta liberdade quanto antes, o Estado passa a intervir e atuar na economia, conformando-a para atingir fins que são considerados coletivamente relevantes.

É neste período que surgem e consolidam-se as Constituições Dirigentes ou Constituições Programáticas, que se caracterizam por conterem normas que impõem fins e tarefas ao Estado e à Sociedade. O Estado passa a ser o grande responsável pelo bem estar geral do povo. Não que o Estado Liberal não objetivasse o bem comum, este também era seu desiderato, mas o modelo Liberal não pregava a construção do bem comum a partir da intervenção direta do Estado na esfera privada, algo que é defendido nesse novo modelo que ficou conhecido, no mundo ocidental, como Estado de Bem Estar Social ou, simplesmente, Estado Social.

Para cumprir seu papel, as Constituições Dirigentes, além das normas que descrevem a estrutura e funcionamento do Estado, estatuem os denominados direitos sociais, económicos e culturais ao lado das liberdades e garantias individuais clássicas. Enquanto que as liberdades e garantias individuais clássicas

almejavam criar esfera intocável do indivíduo frente os possíveis abusos cometidos pelo Estado, os direitos sociais, econômicos e culturais visavam colocar o Estado a serviço do indivíduo e da sociedade, garantindo prestações e intervenções em diversos ramos, tais como: serviços públicos de saúde, educação, proteção aos bens de valor cultural; intervenções para controle de preços, taxa de câmbio, taxa de juros e outros os indicadores macroeconômicos.

É relevante citar, contudo, que nem todos os Estados capitalistas que incorporaram as ideias intervencionistas o fizeram a partir do modelo da Constituição Dirigente. Os Estados Unidos da América e a Inglaterra são exemplos de países que não modificaram seu perfil constitucional, apesar de adotarem medidas que, em nível infraconstitucional, resultaram no modelo de Estado de Bem Estar Social.

Os eventos ocorridos após 1945, inicialmente, consolidam o modelo de Estado de Bem Estar Social e o dirigismo constitucional, mas principalmente nas décadas finais do século XX os paradigmas sofrem alterações significativas, podendo-se afirmar que, em alguns aspectos, tais modelos entram em crise. A seguir, passa-se a expor tanto os eventos que confirmaram, como também os que puseram em questão alguns dos pressupostos em que se baseiam o Estado de Bem Estar Social e o dirigismo constitucional.

Como exemplo dos fatos que contribuem para consolidar o modelo de Estado de Bem Estar Social pode-se citar o Plano Marshall concebido nos Estados Unidos da América logo após a Segunda Grande Guerra (1939-1945). O referido plano iniciou suas operações no ano de 1947 e tinha por objetivo ajudar na reconstrução de vários países europeus. Além de contar com repasses financeiros, importava também na transferência de técnicas de administração e tecnologia produtiva. Essa última vertente do plano visava, estrategicamente, difundir o modelo norte-americano como forma de evitar a expansão das pretensões socialistas da URSS, comandada por Stalin. Era os tempos iniciais da Guerra Fria e do conflito ideológico Leste-Oeste. Como dito anteriormente, os Estados Unidos da América já vinham adotando há mais de uma década o modelo intervencionista, desde a instituição do *New Deal*, logo, os países alcançados pelo raio de ação do Plano Marshall encontravam-se estimulados a seguir o mesmo caminho.

Outro evento importante na ascensão do Estado de Bem Estar Social, principalmente no que se refere à consolidação dos direitos sociais, econômicos e

culturais, foi a criação da Organização das Nações Unidas - ONU e a assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Ao final da Segunda Grande Guerra (1939-1945), havia forte sentimento entre os Estados apontando para a criação de instrumentos que evitassem novos conflitos semelhantes. A Liga das Nações havia fracassado nesse intento. Outra questão importante no pós-guerra era a grande comoção oriunda das atrocidades perpetradas contra os judeus. O Nazismo Alemão havia deixado legado negativo que repercutiu durante décadas e, novamente, havia forte sentimento entre os Estados no sentido de criar mecanismos para evitar a repetição das agressões a seres humanos.

A partir desses dois pilares, a Organização das Nações Unidas - ONU é criada em 1945. Objetivava a manutenção da paz mundial, cuidando das relações entre os Estados, mas também tinha por propósito inserir a questão humanitária na ordem internacional, local tradicionalmente marcado pelas relações entre Estados. Esse dogma já havia sido inicialmente quebrado com a criação da OIT em 1919, conforme se apontou acima. A motivação relativa à causa humanitária levou a Assembléia Geral da ONU a adotar, a partir da Resolução n.º 217-A, de 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O ponto relevante da Declaração Universal dos Direitos Humanos para consolidação do modelo de Estado de Bem Estar Social refere-se ao fato de a mesma prever, além do rol de direitos e garantias individuais clássicos, os direitos sociais, econômicos e culturais. A declaração é considerada marco na história dos direitos humanos em âmbito internacional. A Organização das Nações Unidas conseguiu firmar certo nível de consenso acerca de garantias básicas aos indivíduos, dentre essas garantias, encontram-se os direitos tipicamente prestacionais e intervencionistas, conforme previstos nos artigos XXII a XXVIII da referida declaração.

Obviamente, a declaração não constitui unanimidade, pois há países que ainda hoje adotam oficialmente políticas restritivas no que tange aos direitos considerados fundamentais, porém, trata-se de marco, pois não existia precedente histórico dessa magnitude. A Declaração Universal dos Direitos Humanos propunha-se a ser o conjunto básico de direitos, cujo respeito deveria ser garantido e defendido por todo Estado, seria, enfim, o documento internacional que indicaria o rol de direitos e garantias considerados fundamentais para qualquer ser humano,

incluídos aí os direitos de cunho social, econômico e cultural, o que referendava o modelo do Estado de Bem Estar Social.

Apesar do intuito universal, o fato de ter sido editada por meio de resolução da Assembléia Geral da ONU não lhe atribuía o necessário caráter obrigatório. Os Estados, apesar de representados na assembléia, mesmo acordando em relação ao texto da declaração, não atribuíram à mesma o efeito vinculante de tratado de direito internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos permanecia tal como protocolo de intenções. Por não ser obrigatória, não havia instrumentos para aferir se os Estados estavam cumprindo os termos da declaração, como também não havia sanções por descumprimento de suas cláusulas.

Tendo em vista a ausência de força vinculante, a ONU decide iniciar em 1949 estudos visando à adoção de instrumento obrigatório, prevendo o rol dos direitos humanos universais. Além das dificuldades naturais, relativas às negociações do texto que passaria a ser obrigatório, havia divergência sobre a estratégia de elaboração, enquanto alguns países defendiam a confecção de documento único, outros propugnavam por mais de um documento. Com o decorrer das negociações, venceu a corrente que desejava mais de um documento⁸.

Sendo assim, foram elaborados dois textos, sendo que um tratava dos direitos civis e políticos e o outro tratava de direitos econômicos, sociais e culturais. O primeiro é auto-aplicável e denominou-se Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. O segundo depende de implantação progressiva a cargo de cada Estado parte⁹ e denominou-se Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e

⁸ Argumentava-se que a adoção de um único texto dificultaria a ratificação do documento por alguns Estados. Enquanto que para alguns países o direito à igualdade de tratamento entre os sexos no mercado de trabalho é de difícil assimilação, para outros, certas garantias oferecidas à propriedade privada constituíam relevante empecilho. Eram exemplos da primeira linhagem os países muçulmanos e da segunda os países socialistas. Dessa forma, caso tais direitos estivessem previstos num único documento, determinados Estados poderiam sentir-se desestimulados a ratificá-lo, pois teriam de incorporar, de uma só vez, todo o conjunto de normas. Outra dificuldade adicional utilizada para justificar a adoção de mais de um documento foi a constatação da existência de “vários direitos” no rol de direitos humanos, enfim, direitos de naturezas distintas. Essa diversidade demandava estratégias diferentes por parte dos organismos incumbidos das tarefas de acompanhar a concretização dos direitos humanos. Alguns direitos deveriam ser veiculados por normas auto-aplicáveis já outros não poderiam sê-lo, logo os instrumentos para coerção dos Estados à observância dos direitos deveriam ser, na mesma medida, distintos.

⁹ Conforme o artigo 2º, item 1, do referido pacto: “Cada um dos Estados-Signatários no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, seja isoladamente, seja através da assistência e cooperação internacionais, especialmente econômicas e técnicas, até ao máximo dos recursos de que disponha, por todos os meios adequados, inclusive e em particular a adoção de medidas legislativas, para atingir progressivamente a plena efetividade dos direitos aqui reconhecidos.”

Culturais. Ambos os pactos foram adotados e abertos à assinatura, ratificação e adesão pela Assembléia Geral das Nações Unidas através da Resolução n.º 2.200-A, de 16 de Dezembro de 1966.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao mesmo tempo em que contribui para a consolidação de tais direitos, colaborando, portanto, com a opção pelo modelo de Estado de Bem Estar Social, contribuiu também para dar início ao processo de abertura do constitucionalismo, fenômeno este que está no contexto mais amplo da abertura das fronteiras dos Estados Nacionais e que, conjugado com outros eventos, coloca em crise alguns dos pressupostos em que se baseia o modelo da Constituição Dirigente. Na seção seguinte, passa-se a visualizar esse conjunto de eventos.

1.2 Percurso recente do dirigismo constitucional

Os fatos que se sucedem na segunda metade do século XX vão, por um lado, forçando a abertura das fronteiras e relativizando a soberania estatal e, por outro lado, vão consolidando a idéia de que a burocracia necessária ao funcionamento do Estado de Bem Estar Social é demasiadamente grande e, portanto, ineficiente.

Os pactos internacionais acima referidos e outros tratados aprovados no âmbito da ONU acerca de temas específicos¹⁰ desejam, em última análise, controlar as ações dos Estados ratificantes quanto à efetivação dos direitos ali consagrados. Essa ingerência nos assuntos internos representa investida contra a soberania estatal, dogma clássico do modelo de Estado desde sua origem absolutista.

Além dos tratados firmados no âmbito das organizações multilaterais com tendências universalizantes, outro fenômeno também contribuiu para a mencionada abertura ou relativização, trata-se das experiências de integração regional, cujo exemplo mais significativo é o da União Europeia. Nas estruturas de integração,

¹⁰ Citem-se como exemplos de tratados temáticos sobre direitos humanos a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher; Convenção sobre os Direitos da Criança. Adicione-se a esse rol os tratados aprovados no âmbito da OIT para garantir tratamento digno aos trabalhadores no mundo.

cada Estado participante cede parcelas cada vez mais significativas de competência para os órgãos criados a partir da integração.

Segundo o modelo clássico proposto por BALASSA (1964, p. 12-13) e adaptado por FRANCA FILHO (2002, p. 40-42), o processo de integração ocorre mediante as seguintes etapas:

- a) Zona de Livre Comércio ou Zona de Trânsito Livre, onde cada Estado suprime ou reduz tributos e outras barreiras alfandegárias em prol da livre circulação de bens entre os signatários do tratado;
- b) União Tarifária, onde os Estados uniformizam as regras alfandegárias incidentes sobre a entrada de mercadorias na Zona de Livre Comércio, essa etapa exige, portanto, a coordenação das políticas de importação e exportação dos Estados e a adoção de Tarifa Externa Comum - TEC;
- c) União Aduaneira, caracterizada pela adoção das medidas mencionadas no estágio de União Tarifária acrescida da circunstância de que o produto da arrecadação da TEC passa a ser rateado entre os Estados signatários, conforme regra estabelecida pelos mesmos;
- d) Mercado Comum, no qual os Estados concordam em extinguir as demais barreiras existentes para circulação entre os países do bloco, inclusive no que se refere à circulação dos fatores de produção, sendo assim, são eliminadas as barreiras para a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais. Percebe-se, então, que, para evitar desequilíbrios ou conflitos de ordem jurídica, econômica e social, a adoção do Mercado Comum exige a harmonização das políticas estatais relacionadas aos bens e fatores que podem transpor livremente as fronteiras (legislação tributária, trabalhista, previdenciária, empresarial, entre outras);
- e) União Monetária ou Comunidade Econômica, cujo único exemplar é a União Europeia, caracteriza-se pela unificação do sistema monetário e pela adoção de práticas uniformes nos âmbitos das políticas externa, social, fiscal

e econômica. Caracteriza-se, também, pela transferência de poderes constitucionais para órgãos comunitários supranacionais que passam a emanar ordens e decisões aplicáveis nos Estados, sem a necessidade do procedimento de incorporação ao direito interno.

A integração, em que pese outros fatores que lhe dão causa, é vista como estratégia dos Estados para enfrentar o contexto da globalização, principalmente quanto à vertente econômica deste fenômeno. A necessidade de encontrar posição mais favorável no âmbito internacional e a constatação de que a união de esforços com outros países facilita essa empreitada, faz com que os Estados concordem em ceder parcelas de seu poder em benefício de objetivos comuns. No cenário internacional extremamente competitivo, os Estados que, no mais das vezes compartilham traços históricos, culturais, econômicos e sociais semelhantes, procuram agir coordenadamente, de modo a permitir a criação de identidade comum.

Essa cessão de competências transforma o paradigma clássico do Estado soberano e repercute diretamente no modelo constitucional. As leis fundamentais dos países envolvidos nos processos de integração abrem-se para permitir a delegação das matérias que passam a ser reguladas em nível comunitário. Até mesmo a perspectiva futura de tomar parte em processos de integração motiva Estados a prevêem essa possibilidade nas suas Cartas Constitucionais. A abertura para a regulação comum de várias matérias termina por padronizar o tratamento dado àqueles temas. Essa zona de regulação jurídica comum em matéria constitucional constrói forte vínculo entre os Estados, colocando em rede suas Constituições.

Muitos dos temas típicos da Constituição Dirigente, máxime a previsão dos direitos sociais, econômicos e culturais, são enviados para o âmbito de regulação comunitária. Percebe-se, portanto, que o dirigismo constitucional antes concentrado na Lei Fundamental do Estado passa a deslocar-se para a regulação veiculada nas instâncias decisórias decorrentes da integração.

Os fenômenos apontados - Constituições em rede e envio do dirigismo constitucional - são típicos das experiências de integração, porém, em nível menos acentuado, ocorrem também nas experiências multilaterais. Quando os Estados

submetem-se a tratados que abordam temas tipicamente constitucionais e, ainda, que instituem controles de modo a aferir o cumprimento das normas fixadas, pode-se chegar a duas constatações: a) o tratamento uniforme dados aos temas constitucionais origina o constitucionalismo em rede, e b) os controles de aferição instituídos para vincular a conduta de cada país membro determina o surgimento de dirigismo para além da Constituição do Estado¹¹.

Ainda em nível internacional, o evento da globalização, que se acentuou nas últimas décadas do século XX, também contribuiu para por em questão certos aspectos do modelo de Estado de Bem Estar Social e, por consequência, o dirigismo constitucional. A globalização constitui-se em fenômeno complexo e multifacetado, que se caracteriza pela crescente interação entre os povos, seja sob o prisma das relações institucionais seja no prisma das relações interpessoais. Essa crescente interação só foi possível a partir da evolução tecnológica nas áreas da comunicação e dos transportes, tornando-se mais evidente na segunda metade do século XX, em virtude do aprimoramento das referidas tecnologias.

Ao reduzir distâncias, aumentando o nível de interação entre os povos, a globalização conduz à mitigação das fronteiras nacionais. As pessoas e as instituições (empresas e órgãos estatais) trocam experiências com mais frequência e de forma mais intensa, o que, em termos culturais, termina por reduzir o grau de diferenciação previamente existente entre os que interagem.

Pelo viés econômico, a globalização tende a consolidar a existência de mercado global, onde mão-de-obra, matéria prima, capitais e consumidores, que antes eram fatores preferencialmente locais, passam a transpor fronteiras e, agora, são frequentemente transnacionais. Essa vertente da globalização, que é o mercado globalizado, passa a rivalizar com o poder estatal, relativizando a soberania, em face do seu agigantamento. Os Estados tendem a considerar várias circunstâncias decorrentes do mercado globalizado antes de tomar decisões, não apenas decisões

¹¹ O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contém liberdades e garantias individuais tipicamente constitucionais e, ainda, instrumentos de fiscalização e de coerção que foram ali inseridos para averiguar e impor seu cumprimento. Os instrumentos são os seguintes: relatórios para o Comitê de Direitos Humanos da ONU, comunicações de outros Estados partes e as denúncias oriunda de pedidos de individuais. O Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais trata de matéria tipicamente encontrada nos textos das Constituições Dirigentes, mas dispõe apenas dos relatórios de acompanhamento para averiguar e impor seu cumprimento. Essa diferenciação é compreensível, tendo em vista que o esforço a ser realizado por cada Estado, principalmente os subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, para efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais é significadamente superior àquele relativo aos direitos civis e políticos.

no âmbito das negociações internacionais, mas também decisões cuja aplicabilidade dá-se no âmbito interno, pois se assim não procedem, correm o risco de verem a ineficácia da medida ou, ainda pior, correm o risco de verem contra si efeitos colaterais adversos decorrentes da estrutura do mercado globalizado.

Os eventos tratados acima, no que tange aos tratados internacionais de direitos humanos e à criação dos blocos de integração regional, compõem o cenário do mundo globalizado, entretanto, além desses exemplos é perceptível que a globalização termina por interferir em vários outros temas, formando “teia” que impõe amarras à mobilidade originária do Estado.

Sendo assim, a globalização também investe contra o dogma do Estado soberano clássico, pois cada país passa a perder ou diminuir a capacidade de gestão sobre vários aspectos que antes eram decididos internamente. Essa constatação repercute no constitucionalismo, principalmente no dirigismo constitucional. O Estado forte é pressuposto da efetividade das normas constitucionais. Essa premissa é ainda mais relevante quando se está diante do bloco dirigente da Constituição, pois o dirigismo constitucional necessita de maior nível de atuação estatal pela própria dificuldade de concretização das normas instituidoras dos direitos sociais, econômicos e culturais. O bloco dirigente da Constituição vincula juridicamente o Estado e a sociedade, mas a vinculação no plano dos fatos depende sobremaneira do grau de mobilidade que o Estado tem de cumprir e fazer cumprir a norma constitucional.

Porém, não apenas no cenário internacional os paradigmas do Estado de Bem Estar Social e da Constituição Dirigente vêm colhendo experiências que investem contra esses modelos. Eventos internos também têm contribuído para por em crise a capacidade do Estado em dar respostas eficazes e eficientes para as demandas formuladas nas últimas décadas do século XX. Obviamente, o contexto interno está relacionado com as mudanças citadas no ambiente internacional, porém, faz-se necessário analisar o ambiente interno, sem perder de vista seu inter-relacionamento com os fatos citados acima.

O Estado de Bem Estar Social caracteriza-se pela assunção de tarefas antes inimagináveis no modelo do Estado Liberal. O volume de funções e atribuições destinadas ao Estado de Bem Estar Social cresceu vertiginosamente, as empresas estatais proliferavam nos ramos mais variados do mercado, a regulamentação da

atividade econômica, que antes era eventual, tornou-se algo freqüente e intenso, novos serviços públicos de cunho social foram implantados, serviços públicos tradicionais eram generosamente ampliados; enfim, o Estado experimentou expansão notável para dar cabo a inúmeras tarefas. Esse agigantamento estatal teve conseqüências e efeitos colaterais importantes. Os primeiros indícios das mudanças que estavam por vir ocorrem no início da década de 70 do século XX.

A tensão ideológica entre capitalismo e socialismo ou conflito Leste-Oeste provoca a corrida armamentista, decorrente da Guerra Fria. Cada conflito local entre países era utilizado como palco de enfrentamento entre os dois blocos ideológicos liderados pelas duas principais superpotências do mundo bipolar: Estados Unidos da América, em defesa do capitalismo e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, em defesa do socialismo. Os gastos militares tornavam-se cada vez mais relevantes e associação deste fato com o modelo de Estado de Bem Estar Social resultou no crescente déficit fiscal no orçamento público. O Estado precisava de somas cada vez maiores de recursos para garantir a zona de influência ideológica e, ainda, para atender a crescente demanda interna por serviços públicos.

A burocracia estatal, mesmo nos países capitalistas desenvolvidos, era considerada excessiva e ineficiente. O gigantismo do Estado não garantia a eficácia de suas decisões, ao contrário, argumentava-se que sua hipertrofia constituía-se no principal motivo de seu enfraquecimento. Justamente por atuar em várias frentes, o Estado não conseguia coordenar suas ações, havia, dessa forma, sobrecarga decorrente da superestrutura.

Outro ponto de conflito relacionava-se ao grau minucioso da regulamentação da atividade econômica. Na época do Estado Liberal, imperava a liberdade de empreender, porém, no Estado de Bem Estar Social, a livre iniciativa privada era intensamente moldada para atingir os fins desejados pelo programa estatal. Argumentava-se que o conjunto de restrições inibia o investimento, para quem desejava iniciar atividade econômica e, também, reduzia a eficiência dos agentes econômicos que já operavam no mercado, piorando o nível de competitividade global do sistema. O modelo de Bem Estar Social é apontado como o principal responsável pela estagnação econômica que aporta nos países desenvolvidos na segunda metade da década de setenta do século XX.

Gigantismo, crise fiscal, ineficiência da burocracia estatal, desaceleração da atividade econômica, esse cenário foi propício para fazer ressurgir idéias liberalizantes. A primeira ministra da Inglaterra Margareth Thatcher e o presidente dos Estados Unidos da América Ronald Reagan adotam, no início da década de oitenta do século passado, medidas tendentes a conter o déficit fiscal, através da redução da burocracia estatal, com diminuição ou supressão de serviços públicos e, por outro lado, eliminam parte das restrições impostas à iniciativa privada, como forma de estimular a atividade econômica.

Esse conjunto de ações era identificado, no plano das ideias, pela Doutrina do Neoliberalismo¹². O Estado realizava o retorno a conceitos do século XVIII e XIX, cumprindo movimento que alterna, ciclicamente, retração e expansão. Apesar disso, percebe-se que, mesmo os defensores do Neoliberalismo, em sua maioria, não desejavam o retorno ao Estado Mínimo, pois “[...] são poucos aqueles que propõem que o relógio da história volte para trás, de regresso ao regime sem compaixão do capitalismo puro.” (SAMUELSON e NORDHAUS apud NUNES, 2003, p. 35).

Os formuladores do chamado Consenso de Washington de 1989¹³, por exemplo, concordam que o Estado permanecerá dispondo de instrumentos de atuação e intervenção na economia. Contudo, fica evidente que a iniciativa privada retoma lugar de destaque, o reconhecimento de que o Estado não pode assumir para si todas as tarefas a cumprir faz com que a sociedade civil passe a contar com relevante papel na busca do bem estar.

O Estado continua preocupado com o bem comum, entretanto, ganha relevo a idéia de Estado Subsidiário (DI PIETRO, 2005, p. 249), ou seja, percebe-se que ele não é, isoladamente, o proporcionador do bem comum, mas sim um dos agentes promotores daquele fim. Para atingir esse desiderato, o Estado formula parcerias com agentes privados, isto é, age em colaboração com toda a sociedade,

¹² Medidas Neoliberais pioneiras foram tomadas também no Chile, no início dos anos setenta do século XX, sob orientação intelectual de um dos ícones das idéias Neoliberais, o prêmio Nobel de Economia Milton Friedman.

¹³ O Consenso de Washington é, fundamentalmente, um conjunto de ajustes macroeconômicos estruturantes, proposto por economistas de instituições financeiras com atuação global que visava orientar os governos do Terceiro Mundo no combate à crise fiscal e à estagnação econômica. Ora, pelo simples fato de serem ajustes implementados por instrumentos de política macroeconômica, deduz-se que não se trata de retorno ao Estado Liberal, vez que os fundamentos principais da macroeconomia foram elaborados por Keynes, justamente em oposição à neutralidade exacerbada do Estado Liberal.

incluindo-se nesse contexto, a atuação em colaboração com a sociedade civil organizada para fins não econômicos, denominada de “Terceiro Setor” ou “Setor Público Não Estatal”.

No lado oriental, o mundo assiste a mudanças no paradigma socialista estatizante. A URSS enfrentava grave crise fiscal, tanto em função da corrida armamentista decorrente da Guerra Fria, como também por causa da necessidade de destinar recursos financeiros a repúblicas socialistas que não gozavam de sustentabilidade financeira. Outro ponto importante para compor o cenário de insatisfação referia-se à política de repressão aos dissidentes do regime e o controle dos meios de comunicação.

Com a chegada ao poder de Mikhail Gorbachev em 1985, inicia-se um conjunto de medidas tendentes à inserção da URSS na economia de mercado. O plano de liberalização econômica foi denominado de Perestroika, palavra russa para designar reestruturação. No que tange à liberdade de manifestação política e de pensamento, o regime foi sendo progressivamente aberto, através de outro conjunto de medidas que foram denominadas de Glasnost, ou seja, transparência em russo. A URSS reduziu consideravelmente a ajuda financeira que enviava a várias repúblicas socialistas, o que levou as mesmas a adotarem novas Leis Fundamentais permitindo o pluripartidarismo e a livre iniciativa privada.

As ações iniciadas por Mikhail Gorbachev deram início ao processo de extinção da URSS. Em dezembro de 1991, após chegar ao poder em julho do mesmo ano, Boris Yeltsin assina, juntamente com o presidente da Ucrânia e da Bielo-Rússia, a declaração de extinção da URSS, criando a Comunidade dos Estados Independentes - CEI. O documento deixa extrema de dúvidas que a CEI não se constitui em Estado, mas sim em entidade de coordenação dos interesses comuns de parte das repúblicas participantes da URSS.

A extinção da URSS causa o fim da Guerra Fria e do mundo bipolar, caracterizado pelo conflito ideológico capitalismo versus socialismo. Apesar da ruína do socialismo na URSS, o outro paradigma conhecido como modelo do Estado de Bem Estar Social também se modificou substancialmente, em virtude das mudanças tendentes ao combate da crise fiscal e da estagnação econômica. Ambos rumavam no sentido de dar maior relevo ao mercado privado.

Os eventos citados acima, tanto no âmbito internacional como na esfera interna, apontam para a descentralização do poder que se encontrava no julgo do Estado. Como já foi dito, o dirigismo constitucional apoiava-se na figura estatal como condutora dos desígnios da sociedade. Se o Estado perde parcela de seu poder, o ordenamento jurídico por ele instituído tende a encontrar dificuldades para ser concretizado. O Estado passa a enfrentar maiores obstáculos para cumprir e fazer cumprir as normas do ordenamento jurídico. Na verdade, além das dificuldades de implementação das normas positivas estatais, as vertentes do pluralismo jurídico ganham novo impulso. O reconhecimento de outras instâncias não estatais como fontes do direito positivo não é novo, a teoria não estatista da instituição de Santi Romano, por exemplo, foi concebida na década de 10 do século passado (BOBBIO, 2008, p. 8), entretanto, o contexto atual é propício ao desenvolvimento da tese de que ao Estado não cabe o monopólio da produção das normas jurídicas (FARIA, 2004, p. 156).

No que se refere à Lei Maior não é diferente. A dificuldade de cumprir e de fazer cumprir a Constituição constitui-se num dos problemas mais abordados pelos constitucionalistas. A concretização das normas constitucionais é considerada tarefa árdua e, frequentemente, acusa-se a Constituição de ser apenas documento simbólico, repleto de promessas não cumpridas. Grande parte das promessas não cumpridas refere-se aos direitos sociais, econômicos e culturais, previsões tipicamente encontradas no modelo da Constituição Dirigente.

A ânsia de solucionar questões graves e complexas por meio das normas constitucionais torna mais agudo o problema de efetividade na Lei Maior. O projeto futuro de sociedade e de Estado desenhados no texto da Constituição deve guardar conexão com a realidade, sob pena de provocar sentimentos de inconformismo e descrédito.

Apesar da relativização do poder estatal, em face dos vários eventos descritos acima, o dirigismo constitucional ainda continua presente em vários países, podendo-se dizer que:

[...] a Constituição Dirigente está morta se o dirigismo constitucional for entendido como normativismo constitucional revolucionário capaz de, só por si, operar transformações emancipatórias. Também suportará impulsos tanáticos qualquer texto constitucional dirigente introvertidamente

vergado sobre si próprio e alheio aos processos de abertura do direito constitucional ao direito internacional e aos direitos supranacionais. Numa época de cidadanias múltiplas e de múltiplos de cidadania seria prejudicial aos próprios cidadãos o fecho da Constituição, erguendo-se à categoria de 'linha Maginot' contra invasões agressivas dos direitos fundamentais.

Alguma coisa ficou, porém, da programaticidade constitucional. Contra os que ergueram as normas programáticas a 'linha de caminho de ferro' neutralizadora dos caminhos plurais da implantação da cidadania, acreditamos que os textos constitucionais devem estabelecer as premissas materiais fundantes das políticas públicas num Estado e numa sociedade que se pretendem continuar a chamar de direito, democráticos e sociais. (CANOTILHO, 2001, prefácio, p. XXIX e XXX)

A visão panorâmica empreendida até o momento, partindo do início do constitucionalismo para chegar ao estágio atual das discussões que permeiam a Constituição Dirigente, serve de contextualização para a abordagem teórica que será levada a efeito nas seções seguintes. É necessário salientar que as teorias sempre estão imersas no seu contexto histórico, dessa forma, a narrativa empreendida até aqui será útil como elemento explicativo das exposições que serão tratadas mais adiante.

Iniciar-se-á pela descrição das várias formas de perceber o fenômeno constitucional, isto é, pelas Teorias da Constituição.

1.3 Teoria da Constituição

A concepção do fenômeno constitucional pode ser visualizada sob o prisma político ou social, porém, quando visualizada sob o prisma jurídico tem-se o objeto da Teoria da Constituição. Para aclarar o significado desta, é interessante distingui-la da Filosofia do Direito Constitucional e da Dogmática Constitucional.

À filosofia interessa o nível de discurso que fomenta o questionamento eterno em busca do saber. Caracteriza-se por questões abertas ou zetéticas, em constante construção e reconstrução, ou seja, em contínua elaboração. Quando a filosofia deita atenção sobre as questões constitucionais, ela deseja investigar o

fundamento da ordem jurídica constitucional, deseja saber o sentido último da experiência constitucionalista, procura, por meio das investigações citadas, justificar a existência das constituições, enfim, trata-se do nível de discurso caracterizado por abordar categorias elevadas, tendentes a abstrações e universalizações.

A Dogmática Constitucional, por outro lado, parte da experiência concreta, ou seja, é a investigação de cunho explicativo que se debruça sobre a experiência constitucional concreta, na forma pela qual ela se apresenta. Daí porque se diz dogmática, pois parte da norma constitucional posta, que é o dogma do qual não se deve afastar. Pode fazer ou não especulações sobre qual deveria ter sido o rumo tomado pelo legislador, mas deve estar sempre conectada à norma constitucional posta.

A Teoria da Constituição trabalha com o nível de discurso explicativo, sem a pretensão de justificação presente na filosofia, mas que busca construir as categorias gerais do fenômeno constitucional. Funciona como teoria geral das constituições, para atuar inclusive quando a experiência constitucional concreta, no âmbito da Dogmática Constitucional, não oferecer respostas adequadas.

Discute-se se há uma Teoria da Constituição ou se, por outro lado, há várias Teorias das Constituições. Pergunta-se se seria possível formular conceitos universais, aplicáveis às mais variadas experiências concretas de Constituição. Essa problemática não é nova, ocorreu também na década de 20 do século passado, quando, no âmbito da Teoria Geral do Estado, colocou-se em questão as idéias de uma Teoria Geral do Estado enciclopédica, formulada por Gerber, Laband e Jellinek, conforme preceitua BERCOVICI (in COUTINHO et al., 2005, p. 77). Evidentemente, Teoria da Constituição e Teoria Geral do Estado guardam correlações estreitas e recíprocas.

A Teoria da Constituição aspira à universalidade, porém, é perceptível que as diferenças culturais entre os povos são de tal ordem que dificulta enormemente esse objetivo. Apesar de existir núcleo de direitos fundamentais e de princípios democráticos geralmente classificados como categorias universais, há de se reconhecer que essas formulações são, na maioria das vezes, decorrentes de longo processo histórico vivido na Europa e, posteriormente, exportado para outros países. A exportação do modelo europeu ou dos modelos europeus confeccionados ao longo dos anos, como seria mais correto afirmar, é baseada no convencimento e

não na lógica dedutiva, ou seja, as proposições teóricas não são vinculantes para os demais países, como se existissem leis gerais das quais decorrem necessariamente situações particulares.

Vale ressaltar, contudo, que a Teoria da Constituição auxilia sobremaneira na elaboração da Constituição concreta, apresentando perfis e formatos pelos quais o fenômeno constitucional pode caminhar. Tais opções, repita-se, não devem ser interpretadas como imposições, pois há margem de liberdade para cada povo desenvolver sua experiência concreta, em consonância com a realidade histórica, cultural e geográfica que lhes são peculiares.

As proposições da Teoria da Constituição devem ser consideradas como formulações teóricas que auxiliam na eleição do caminho a ser seguido dentre aqueles que estão disponíveis, bem como auxiliam também na descrição, explicação e compreensão do fenômeno constitucional concreto, mas, neste último aspecto, não partindo da norma posta (dogma), pois essa é a tarefa da Dogmática Constitucional.

Também não deve a Teoria da Constituição, na busca da abstração universalizante, desconectar-se inteiramente da realidade, de maneira que não se possa encontrar no mundo dos fatos algo que possa confirmar o enunciado teórico. A Teoria da Constituição, como teoria jurídica, está inserida no campo das ciências sociais e, em virtude disso, deve estar sempre conectada à experiência do homem social. Pode-se afirmar que as mais variadas experiências concretas de constitucionalismo servem de matéria bruta a ser trabalhada pelos estudiosos na formulação das proposições da Teoria da Constituição.

Há, portanto, dialética constante entre abstração e a realidade plural, de modo que a Teoria da Constituição deva rumar para uma Teoria da Constituição Constitucionalmente Adequada, onde “[...] a ‘destilação’ teórica de um arquétipo ahistórico [...] defronta-se inevitavelmente com os desvios resultantes da colocação do texto constitucional na ‘lógica de situação.’” (CANOTILHO, 2001, p. 154). A busca pela “Constituição Ideal” não se confunde com a busca de uma “Constituição Ahistórica”, pois o modelo da “Constituição Ideal” deve ser sensibilizado pelas vicissitudes da realidade, de forma tal que a “Constituição Ideal” possa ser reconhecida como “Constitucionalmente Adequada” para determinada realidade concreta.

Apesar de ser salutar a dialética constante entre abstração e a realidade plural, o panorama das mais variadas vertentes das Teorias da Constituição permite afirmar que muitas delas buscavam justificar situações concretas de submissão ao poder dominante. No lugar de abstrações de aspiração universal, tentava-se elaborar suporte teórico para fundamentar o *statu quo*. Cabe lembrar o que foi exposto no final da seção anterior, no sentido de que as teorias estão sempre imergidas no seu contexto histórico. Contudo, em que pese essa constatação, a análise das várias teorias pode ser feita por agrupamento em categorias que guardam pontos centrais em comum.

Há Teorias da Constituição com perfil processual, ou seja, para os defensores desse modelo, a Lei Maior é o local destinado à descrição da estrutura e da mecânica de funcionamento de Estado, sem que se devam prever as regras materiais limitadoras das opções políticas, salvo no que tange aos direitos e garantias individuais clássicos. A tese processual argumenta que a previsão das opções materiais em nível constitucional é prejudicial para a liberdade de atuação política dos órgãos estatais, que ficam tolhidos no agir e não poderiam adaptar-se às variações de cada contexto histórico. A Lei Maior deveria ser flexível, leia-se, neutra ao ponto de permitir a execução de variados planos de governo, sob pena de “engessamento evolutivo”.

Bastaria que fossem definidas regras para o processo de tomada de decisão política, garantindo-se metodologia de escolha considerada justa. O fato de a metodologia para tomada de decisões dever ser justa é ponto relevante das teorias processuais, pois a valoração da justiça presente no método escolhido para figurar na Constituição depende da alocação inicial de recursos, ou seja, no momento de elaboração das normas constitucionais processuais, apenas se alcança o método justo, se a distribuição inicial de poder também corresponder a uma distribuição justa.

Caso a distribuição de poder entre aqueles que vão escolher as regras processuais não for justa ou, ainda, caso alguma classe ou segmento estiver destituído de poder suficiente para influir no processo de escolha, ter-se-á como resultado a elaboração de normas constitucionais processuais que vão refletir esse desequilíbrio inicial, o que dificulta a redefinição das regras processuais para que se

alcance novo consenso sobre o método constitucional mais justo e, obviamente, tende a perpetuar essa falha de origem.

As teorias processuais são adequadas para explicar e compreender as Constituições Estatutárias ou Organicistas como a dos Estados Unidos da América. Por ser a mesma desde a época da implantação do federalismo no final do século XVIII, a Constituição americana limita-se a prever a estrutura e o funcionamento do Estado e a declarar os direitos e garantias individuais, como produto do momento histórico Liberal.

Em oposição às teses processuais, há Teorias da Constituição que pregam a necessidade de inclusão de regras materiais em seu texto. A Constituição não apenas definiria o processo justo para a tomada de decisão política, mas também indicaria, já no seu texto, um conjunto de opções políticas que deveriam ser respeitadas pelos órgãos estatais e pela sociedade. Nas teorias materiais, portanto, a liberdade de atuação do Estado e da sociedade resta parcialmente tolhida, conforme o grau de densidade da norma constitucional que prevê as opções políticas vinculantes.

O plano de governo deve conformar-se dentro dos limites do plano global do Estado e da sociedade fixado constitucionalmente. A Teoria da Constituição com perfil material não adota postura neutra diante das opções políticas, tal como ocorre nas teorias processuais, onde é permitida a implantação dos mais variados planos de governo, desde que estes sejam definidos pela via processual definida constitucionalmente.

Vale salientar, ainda, que a adoção das teorias materiais não exclui a vinculação das decisões políticas em nível infraconstitucional ao modelo processual estabelecido na Lei Maior. O que caracteriza as teorias materiais é a adição de inovador parâmetro material para as decisões políticas do Estado e da sociedade, porém, não dispensam as regras processuais, ou seja, no cenário das teorias materiais, a liberdade de agir do Estado e da sociedade está vinculada formal e materialmente às regras estabelecidas na Constituição.

Nas teorias materiais, há vertente que defende que as normas de caráter substancial, inseridas no texto constitucional, servem apenas para garantir a manutenção do *statu quo*, outra vertente defende que tais normas devam assumir perfil programático, apontando para o futuro na intenção de atingir certos fins que

tendem a modificar o *statu quo*. Na vertente material programática, ora a norma constitucional determina o fim a ser perseguido e também o meio ou meios que devem ser utilizados pelo Estado e pela sociedade, ora define o fim sem especificar os meios, porém, sempre apresenta critérios materiais para fundamentar a atuação política do Estado e da sociedade.

A adoção de Constituições que comungam com a teoria material programática tende a fazer com que o processo de reforma constitucional seja acionado com mais frequência do que naqueles países em que a Constituição filia-se às teorias processuais ou teorias materiais garantidoras do *statu quo*. Essa constatação é bastante plausível, levando-se em conta duas premissas fundamentais: a) as regras materiais programáticas fixadas constitucionalmente são projeções voltadas para o futuro, decorrentes dos valores e do contexto histórico existente no momento de elaboração da Lei Maior; b) as projeções, como qualquer predição do futuro, são falíveis e, ainda que possam ser precisas, o contexto social, econômico e cultural do futuro pode alterar a forma de valorar as decisões políticas tomadas no momento de elaboração da Carta Magna. Julgando-se necessário, o poder reformador é acionado para alterar a Constituição e viabilizar o novo rumo político que se deseja adotar a partir de então.

Quanto à relação de temporalidade entre Estado e Constituição, há teorias que admitem a existência prévia do Estado em relação à Constituição e há teorias que visualizam a Constituição como instituidora do Estado.

As teorias que visualizam o Estado como ente prévio à Lei Maior são coerentes com o processo histórico do constitucionalismo. Como já foi explicitado anteriormente, o percurso histórico fez surgir primeiramente o poder estatal incontestável, isto é, o poder do Estado Absolutista. Esse poder era exercido e titularizado pela figura do soberano, em processo de convivência com o Clero e a Nobreza. A burguesia ascendente, que passava a deter relevante parcela do poder econômico, almejava o poder político para instaurar mudanças na forma de administrar o poder. O Iluminismo formula as proposições teóricas da limitação do exercício do poder e inaugura o constitucionalismo, seja para a forma monárquica de governo seja para a forma republicana. Sendo assim, percebe-se que a Constituição surge na linha do tempo em momento posterior à instalação do Estado Moderno, logo, as Teorias da Constituição que admitem a existência prévia do Estado e veem

a Constituição como criatura daquele estão atreladas à concepção que privilegia a sucessão dos eventos históricos.

As Teorias da Constituição que não concebem o Estado como prévio à Constituição libertam-se da fidelidade ao processo histórico e atribuem maior valor à sociedade como origem do poder. A Constituição seria o instrumento normativo que instaura o Estado, mas ambos são frutos conjuntos do poder originário encontrado na sociedade. O Estado, personificado na figura do soberano, não cede às pressões para limitação de seu poder previamente existente, pois, no prisma dessas teorias, a Lei Maior constitui ou institui o Estado, mais ou menos limitado nas suas funções, de acordo com a decisão política tomada no momento de elaboração da Carta Magna.

Percebe-se, portanto, que a vertente que coloca o Estado como produto da Constituição põe em relevo seu perfil democrático. A Constituição, atuando como limite do poder estatal prévio, coincide com o cenário onde o povo¹⁴ sela acordo com o soberano para que este, abdicando de determinadas prerrogativas, jure cumprir a Carta Magna. Por outro lado, a sociedade como origem do poder que gera o documento inaugural do Estado coincide com a ideia de que todo poder emana do povo.

Quanto à força vinculante, há teorias que não atribuem à Constituição capacidade de vincular as ações do Estado e da sociedade, enquanto que outras entendem que a Constituição é documento jurídico que contém força vinculante.

As Teorias da Constituição, em linhas gerais, tendem a conceber a Lei Maior com a força vinculante própria dos estatutos jurídicos. Aquelas teorias que negam o perfil vinculante derivam das teses do positivismo sociológico ou do realismo jurídico¹⁵, em que a norma do direito é fruto dos fatores reais de poder ou da manifestação concreta e real das “ruas”. Para essas teses, são as fontes primárias do direito encontradas na sociedade que determinam, de fato, os destinos a serem perseguidos, mesmo que essa postura implique em descumprimento do texto normativo em vigor. Tendem a desconsiderar o aspecto formal da norma jurídica e são o extremo oposto do positivismo jurídico, pois atribuem à efetividade ou eficácia social a verdadeira essência do direito.

¹⁴ Na verdade, mais correto seria dizer, no lugar de “povo”, parcela do povo detentora do poder econômico, ou seja, burguesia, tal como foi exposto anteriormente. Porém, como é sabido, a maioria das manifestações políticas, mesmo sendo oligárquicas, tendem a se intitularem democráticas.

¹⁵ Como fonte de consulta para o realismo jurídico vide BOBBIO, 2008, p. 42-48.

A Constituição, nestes termos, seria mera “folha de papel” e não poderia servir de comando para limitar o movimento das estruturas reais de poder. O jogo dos detentores do poder político define o rumo a seguir, mesmo que essa orientação implique em afronta à norma constitucional.

Há de se notar que as teorias que esvaziam o conteúdo vinculante da Constituição, em última análise, tornam inócua a discussão sobre o perfil processual ou material da Carta Magna. Se não é vinculante, não importa o procedimento estabelecido na Lei Maior para a tomada de decisões políticas, pois as forças reais de poder podem, em qualquer instante, adotar outros métodos para formular o consenso que desejarem. Também pouco importam as definições materiais fixadas constitucionalmente, pois, do mesmo modo, podem as forças reais de poder adotar caminhos diversos ou perseguirem fins não fixados constitucionalmente, já que a Carta Magna escrita é mera “folha de papel”, e a verdadeira Constituição é aquela que é vivida e construída, diuturnamente, pelas forças reais de poder.

Percebe-se, portanto, que mais do que não atribuir força vinculante à Constituição, as teorias adeptas do positivismo sociológico ou do realismo jurídico negam que a verdadeira Lei Maior esteja no texto escrito. A verdadeira essência da Constituição está fora do texto e este é apenas considerado como a tentativa de exprimir aquela realidade, isto é, os fatores reais de poder. Caso o texto represente bem a realidade, torna-se seu espelho, caso contrário, será apenas visão distorcida ou falsa dos fatores reais de poder, pois os problemas constitucionais:

[...] não são problemas de direito, mas do poder, a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país regem, e as Constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar (LASSALLE, 2006, p. 39).

Cumprido, ao final desta seção, inserir a Constituição Dirigente dentro das vertentes analisada acima. Dessa forma, pode-se dizer que a Constituição Dirigente filia-se à Teoria da Constituição material e, neste âmbito, adota a tese que atribui à Lei Maior a tarefa de modificação do *statu quo*, ou seja, não se contenta com a função de garantia da realidade existente no momento de elaboração da Carta

Magna, mas insere em seu texto normas materiais de cunho programático, voltadas para o futuro, na intenção de modificar o *statu quo*.

Quanto à postura de conceber o Estado como produto da Constituição ou, ao contrário, conceber a Lei Maior como posterior à existência do Estado, a Constituição Dirigente, em princípio, pode adequar-se em ambas as orientações teóricas. O dirigismo constitucional pode, em tese, servir de roteiro programático que deriva de acordo selado entre o povo e o poder estatal prévio (soberano) ou, de outra banda, pode o dirigismo constitucional ser visto como resultante direto do poder soberano do povo, ou seja, pode ser fruto da manifestação soberana da sociedade que, por meio de seu poder originário, faz nascer a Lei Maior e o Estado.

Quanto ao poder vinculante, a Constituição Dirigente está inserida nas teorias que atribuem ao texto constitucional a normatividade vinculante própria dos estatutos jurídicos. Evidentemente, outra constatação não poderia ocorrer. Se o dirigismo constitucional visa determinar linhas de ação, objetivos e tarefas para serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade, o texto no qual se especificam essas ações, objetivos e tarefas deve traduzir-se em norma vinculante, sob pena de fulminar o núcleo central da Constituição Dirigente.

Se as teorias do positivismo sociológico ou realismo jurídico concebem a Constituição como, no máximo, um bom espelho dos fatores reais de poder, torna-se cristalino que o texto constitucional escrito, como mero espelho que é, não poderia erigir-se em entidade superior para pretender comandar as ações futuras do Estado e da sociedade, mesmo que, em sua origem, esse texto fosse a representação fiel dos fatores reais de poder.

A Constituição Dirigente é concebida para vincular as ações futuras, conformando a liberdade de ação política do Estado e da sociedade e a análise desse vínculo relacional será feita na seção seguinte¹⁶.

¹⁶ Para uma exposição detalhada de várias Teorias da Constituição, vide CANOTILHO, 2001, p. 81-130. Na obra citada, são expostas teorias processuais como as de Luhmann, Hennis e Possony; teorias materiais programáticas como em Baülin e Hesse; teorias que defendem a existência do poder estatal soberano previamente à Constituição como em Forsthoﬀ e Burdeau; e, ainda, teorias que não atribuem força vinculante ao texto constitucional escrito como faz Häberle. Evidentemente, as ideias de cada autor citado não podem ser resumidas em simples esquemas classificatórios, conforme proposto aqui, de forma que a menção feita nesta nota de rodapé tem intenção meramente ilustrativa. A riqueza de detalhes na exposição de cada concepção é bem maior, como, por exemplo, a oposição entre as teorias que percebem o fenômeno constitucional como fruto de processo histórico concreto (Modugno, Baülin, Häberle etc.) e aquelas que veem a Lei Maior como manifestação de ato

1.4 Dirigismo constitucional e vinculação

Tal como foi dito acima, mister se faz vincar bem a advertência prévia de que apenas é possível conceber a Constituição Dirigente no âmbito de teorias que atribuem à Lei Maior a função vinculante própria das normas jurídicas, ou seja, o estudo da vinculação existente entre o texto da Carta Magna e as decisões políticas do Estado e da sociedade tem como pressuposto a negação das Teorias da Constituição que se apóiam no positivismo sociológico ou no realismo jurídico. A Constituição Dirigente só se concebe como tal, se for vista como documento jurídico, como lei positiva, enfim, como norma de direito.

1.4.1 Destinatários

Como norma jurídica vinculante, a primeira indagação a realizar refere-se aos destinatários desse comando. Essa questão já foi implicitamente respondida ao longo do que se expôs acima. As normas encontradas na Constituição Dirigente destinam-se à vinculação do Estado e da sociedade, servem de prumo para orientar o caminho a ser percorrido pelos órgãos do Estado e, ainda, pela sociedade em geral. Entretanto, há de se observar o seguinte.

As Constituições Organicistas, filiadas às teorias processuais, destinam à Lei Maior normas que, fundamentalmente, tratam da estrutura do Estado e do seu funcionamento. O único momento em que declinam atenção a assunto diverso ocorre quando listam os direitos e garantias individuais clássicos. Ao definir competências e procedimentos, as normas da Constituição Organicista aplicam-se a todos os ramos dos poderes estatais, isto é, ao Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. Cada poder deve exercer as competências descritas no texto constitucional, utilizando o procedimento ali fixado.

Ocorre que a Constituição Dirigente, além das normas relativas à estrutura e funcionamento do Estado, caracteriza-se pela inclusão de regras

de vontade (Burdeau), à semelhança das teses contratualistas da sociedade e do Estado propostas por Hobbes e Rosseau (DALLARI, 1995, p. 10-13).

garantidoras de direitos sociais, econômicos e culturais. Sabe-se que esses direitos visam oferecer melhores condições de vida aos indivíduos da sociedade, a partir de prestações que são devidas pelo Estado, porém, quais estruturas estatais seriam destinatárias de tais normas?

Normalmente, visualiza-se o Poder Legislativo como principal destinatário das normas constitucionais que preveem direitos sociais, econômicos e culturais. A Constituição Dirigente determina ao legislador que cumpra seu mister e, com isso, viabilize a atuação do Poder Executivo, que terá a incumbência de implementar o programa idealizado pelo legislador. O Poder Legislativo, na função de representante primário das tensões e da diversidade política existentes na sociedade, constitui-se no local privilegiado para definir os critérios gerais de aplicabilidade do texto constitucional. A partir das discussões, o legislador define as opções políticas dentro do quadro de possibilidades já fixado na Lei Maior.

Via de regra, mesmo após a veiculação da lei, restam ainda certos “espaços” a serem preenchidos mediante regulamentação a ser editada pelo Poder Executivo. Essas normas, que são geralmente veiculadas por decretos regulamentadores e instruções normativas, têm a função de detalhar os procedimentos necessários à implantação concreta dos direitos e programas previstos constitucionalmente. Quando dessa regulamentação, não pode o Poder Executivo afastar-se ou contrapor-se às definições constantes da lei à qual se referem, devendo apenas especificar minuciosamente seu conteúdo para facilitar ou, até mesmo, viabilizar sua implantação concreta.

Percebe-se, assim, que o Poder Legislativo e o Poder Executivo são ambos os destinatários do texto da Carta Magna. O primeiro diretamente, pois precisa exercer seu mister colhendo no próprio texto da Lei Maior os comandos que lhe tocam primariamente. O segundo de maneira indireta, pois atua no momento posterior à manifestação do primeiro, entretanto, como o primeiro tem de agir dentro dos desígnios fixados na Constituição e, ainda, como o Poder Executivo não pode afastar-se ou contrapor-se às opções definidas na lei, conclui-se que, indiretamente, de maneira reflexa, o Poder Executivo também é destinatário e está vinculado ao programa inserido na Carta Magna.

A vinculação indireta do Poder Executivo dá-se por meio de lógica dedutiva, partindo-se do geral para o particular. No corpo da Constituição encontra-

se a instância mais genérica de comando; de outra banda, nas normas regulamentares do Poder Executivo, encontra-se a instância mais específica de atuação; no meio desse percurso, existe o elo de ligação formado pela lei. Menos genérica que as disposições constitucionais, porém, não tão detalhista quanto às normas regulamentares do Poder Executivo, a atuação do Poder Legislativo constitui-se em verdadeiro fio condutor de fundamento e legitimidade, pois, ao agir em conformidade com a Lei Maior, recebe dela o fundamento e legitimidade de sua atuação, para, em seguida, repassar ao Poder Executivo essa “carga positiva” de fundamento e legitimidade.

O caminho descrito acima se constitui na via natural para a concretização das normas que instituem direitos sociais, econômicos e culturais presentes na Constituição Dirigente. Contudo, o Poder Executivo encontra-se também como destinatário direto da Constituição, seja para que possa se opor à implementação de norma inconstitucional veiculada pelo Poder Legislativo, seja porque a norma constitucional é de tal modo específica que o Poder Executivo torna-se o destinatário direto de seu comando.

A doutrina é favorável à ideia de o Poder Executivo recusar vigência à lei sob a alegação de inconstitucionalidade (PALU, 1999, p. 211) e (MORAES, 2005, p. 628). O fundamento dessa aparente insubordinação remonta à separação de poderes. Se cada poder é independente e deve proceder de forma harmônica em relação aos demais, nenhum está subordinado ao outro, devendo todos obediência primária aos comandos da Lei Maior. Dessa forma, apesar de o Poder Executivo ter a função precípua de executar as leis editadas pelo Poder Legislativo e em que pese à presunção de constitucionalidade das leis, ao Poder Executivo reserva-se o direito de recusar o cumprimento da lei que julgue inconstitucional, sob o argumento de que, em primeiro plano, está subordinado somente ao texto da Lei Maior.

A lei inconstitucional seria desprovida de fundamento e ilegítima, não funcionando como o fio condutor mencionado acima, logo, o Poder Executivo não poderia retirar dela a “carga positiva” de fundamento e legitimidade necessária à sua atuação regulamentadora. Caso haja lei que, a seu juízo, seja contrária ao programa de ação fixado na Constituição Dirigente, o Poder Executivo pode lhe negar

cumprimento para manter-se fiel aos fins e objetivos traçados pela Lei Maior, a qual todos estão submetidos¹⁷.

Por outro lado, como dito acima, o Poder Executivo é destinatário também de normas específicas no texto da Constituição Dirigente. Corriqueiramente, a norma constitucional não dispõe de todos os elementos para ter aplicabilidade imediata, dessa forma, precisa da interposição legislativa para definir os parâmetros mínimos de sua execução. Como já se mencionou, trata-se da via natural para a concretização das normas garantidoras de direitos sociais, econômicos e culturais que caracterizam a Constituição Dirigente. Porém, há disposições:

[...] que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular (SILVA, 1998, p. 101).

Logo, o órgão ou entidade destinatário da mesma tem o dever de concretizá-la, sem a necessidade de esperar pela intervenção do Poder Legislativo¹⁸. Nesses casos, o órgão ou entidade do Poder Executivo é o destinatário

¹⁷ O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 221/DF, relatado pelo Ministro Moreira Alves, reconhece a possibilidade de descumprimento de lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, desde que o faça mediante ato declaratório expresso onde sejam apostas as razões que julgar cabíveis para adotar o juízo de inconstitucionalidade. O ato declaratório, além de concentrar nas mãos do chefe do poder a prerrogativa para adotar essa medida considerada de caráter extremo, também tem a função de uniformizar o entendimento e a prática administrativa no âmbito daquele poder. Entretanto, na ementa do referido acórdão, restou consignado que o reconhecimento desta prerrogativa poderia vir a ser questionado, ante a legitimidade plural que a Constituição Federal de 1988 garante na propositura das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, *in verbis*: “**Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória. Revogação. Pedido de Liminar [...]** O controle de constitucionalidade da lei ou dos atos normativos é da competência exclusiva do Poder Judiciário. Os Poderes Executivo e Legislativo, por sua chefia - **e isso mesmo tem sido questionado com o alargamento da legitimação ativa na ação direta de inconstitucionalidade** -, podem tão-só determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais.” (Grifo nosso).

¹⁸ A título de ilustração, cite-se como exemplo de norma veiculadora de direito social que tem aplicabilidade imediata e não precisa de interposição legislativa, o artigo 10, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. A referida norma determina que, enquanto não for editada a Lei Complementar prevista no artigo 7º da Constituição Federal de 1988, a indenização devida ao empregado por dispensa arbitrária ou sem justa causa fica limitada ao aumento, para quatro vezes, da porcentagem prevista no art. 6º, *caput* e § 1º, da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. A matéria foi posteriormente tratada no artigo 16, *caput* e §1º da Lei nº 7.839 de 12 de outubro de 1989 e, atualmente, encontra-se fixada no artigo 18, *caput* e §1º da Lei nº 8.036 de 11 de maio de 1990. Apesar do exposto, é necessário salientar que não apenas no âmbito das normas que preveem direitos sociais, econômicos e culturais identifica-se a existência de normas constitucionais com aplicabilidade imediata. Na verdade, as normas constitucionais com ou sem aplicabilidade imediata permeiam todo o texto constitucional, porém, no âmbito dos direitos

direto do dispositivo da Carta Magna, de maneira semelhante ao que ocorre quando se está diante da lei que foi editada para cumprir a função de dar à norma constitucional a aplicabilidade que lhe faltava. Evidentemente, o Poder Executivo, para dar cumprimento ao texto constitucional, tenderá a editar normas regulamentares, que visam definir os detalhes necessários ou facilitadores da aplicação concreta da Lei Maior.

Importante notar que nessas situações a vinculação do Poder Executivo decorre diretamente da Carta Magna. Não há necessidade de interposição legislativa entre a Lei Maior e a atuação do Poder Executivo. O legislador não precisa editar ato para definir os critérios gerais de aplicação, pois estes já foram previstos no corpo da Constituição. Sendo assim, o Poder Executivo não obtém da lei o fundamento e a legitimidade necessários para atuar, esse atributos são extraídos diretamente da norma constitucional.

O Poder Judiciário também é destinatário das normas constitucionais. Cabe àquele poder a função precípua de resolver ou, noutros termos, pacificar os conflitos existentes na sociedade, como instância última de interpretação e aplicação do Direito. Para tanto, sua estrutura e as regras fundamentais de seu funcionamento, leia-se regras de competência, estão declinadas no corpo da Carta Magna. Entretanto, não apenas sob este prisma o Poder Judiciário é destinatário dos dispositivos da Lei Maior. Importa analisar o Poder Judiciário como destinatário no âmbito da Constituição Dirigente, ou seja, importa direcionar atenção para aquele poder como destinatário de normas constitucionais que preveem direitos sociais, econômicos e culturais.

Em princípio, como já se mencionou, as normas de direitos sociais, econômicos e culturais encontram-se dirigidas ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo. Tais normas demandam prestações positivas do Estado em prol da sociedade. Para realizar tais prestações, o Estado serve-se, na maioria das vezes, dos órgãos e entes da Administração Pública vinculada ao Poder Executivo, que age após a interposição do Poder Legislativo, quando a norma constitucional não dispõe de todos os elementos necessários à aplicação. Percebe-se, então, que os direitos sociais, econômicos e culturais exigem postura ativa do órgão ou ente estatal, no

sociais, econômicos e culturais, há profusão em maior escala de normas desprovidas de aplicabilidade imediata.

sentido de implementar determinado programa de ação, seja para prestar serviços sociais, seja desempenhar atividades de controle, fomento, fiscalização, entre outras.

Ora, bem se sabe que ao Poder Judiciário não é destinada, via de regra, postura ativa, que possa ser caracterizada como atuação de ofício. O princípio da inércia da jurisdição prega que o Poder Judiciário deva aguardar a provocação daquele ou daqueles que têm legitimidade para postular a resolução do conflito. Esse princípio básico da atividade jurisdicional contribui para a independência e imparcialidade do magistrado, pois a função de julgar estaria comprometida se o juiz pudesse propor a demanda e julgá-la em seguida.

Tendo em vista essa característica própria do Poder Judiciário, constata-se que, em princípio, a ele não são destinadas tarefas de concretização das normas instituidoras de direitos sociais, econômicos e culturais. Porém, apesar de não ser o destinatário direto, o Poder Judiciário é destinatário indireto das normas que caracterizam a Constituição Dirigente. A destinação indireta que aqui ocorre não se identifica com a destinação indireta relativa ao Poder Executivo, no âmbito das normas constitucionais desprovidas de aplicabilidade imediata. Apesar de o Poder Judiciário poder encontrar-se tolhido nas suas ações por causa da inação do Poder Legislativo, tal como ocorre na hipótese em que determinada medida judicial ou determinada competência atribuída constitucionalmente ao Poder Judiciário esteja a depender de veiculação de lei para criar os parâmetros básicos de aplicação, apesar disso, a atuação do Poder Judiciário, nesses casos, não se confunde com aquela em que o Poder Executivo também está tolhido no agir, em função da inércia do Poder Legislativo.

A diferença basilar decorre da distinção entre as funções precípua dos dois poderes, no caso, o Executivo e o Judiciário. Enquanto que o Poder Executivo visará concretizar a norma constitucional através da implantação do serviço social ou da atividade de controle, fomento, fiscalização etc., o Poder Judiciário exercerá sua competência para garantir a concretização da norma constitucional a partir de procedimento instaurado para resolução de conflito previamente existente e que foi levado à instância final de discussão naquele poder por ação de algum legitimado.

Portanto, o Poder Judiciário é sempre destinatário indireto, seja quando sua ação ainda está dependendo de interposição legislativa, seja quando a norma

constitucional detém aplicabilidade imediata, enfim, a aplicabilidade da norma constitucional não é critério para distinguir a forma de atuação do Poder Judiciário, tal como ocorre no caso do Poder Executivo.

Fundamentalmente, o Poder Judiciário é destinatário indireto porque sua função precípua é de garantia ou, mais especificamente, garantia de que as normas jurídicas serão respeitadas. Da mesma forma como ocorre para as demais normas do Ordenamento Jurídico, incumbe ao Poder Judiciário funcionar como última instância garantidora das normas presentes na Constituição Dirigente, não se esquecendo da peculiaridade de que age mediante provocação para pacificar conflito previamente existente.

A função de instância garantidora do programa de ação fixado na Constituição Dirigente é deveras importante. Os limites dessa atuação variam, conforme as especificidades encontradas em cada experiência concreta de Constituição. Em linhas gerais, ao Poder Judiciário destina-se a verificação da adequação ao texto constitucional em duas hipóteses, a saber:

- a) quando o destinatário direto da norma constitucional age e, neste caso, o Poder Judiciário é chamado para definir o juízo de valor final acerca da conformidade ou inconformidade dessa atuação, tendo em vista os termos fixados na Lei Maior; ou

- b) o destinatário direto da norma constitucional, devendo agir, permanece inerte e não adota as providências determinadas pela Carta Magna. Neste caso, o Poder Judiciário é chamado para definir o juízo de valor final acerca de outras duas circunstâncias. Em preliminar, deve definir se há ou não exigência constitucional de agir. Em segundo plano, caso haja dever constitucional de agir, deve definir se há razoabilidade nas justificativas apresentadas pelo destinatário inerte, considerando o prazo disponível para agir e o contexto real das possibilidades de implementação da norma constitucional. Esse contexto real compreende as circunstâncias sociais, econômicas e culturais.

O juízo de valor realizado pelo Poder Judiciário na hipótese “a” envolve menos polêmicas do que aquele a ser realizado na hipótese “b”. Contudo, vem ganhando força no meio acadêmico e na prática constitucional a relevância do Poder Judiciário como destinatário indireto das normas constitucionais instituidoras de direito sociais, econômicos e culturais, ou seja, como garantidor do programa de ação definido no âmbito da Constituição Dirigente.

Segundo CAPPELLETI (2008, p. 220), uma das principais razões para o fortalecimento do Poder Judiciário em relação aos demais ramos republicanos está associada ao efeito de reação atribuído ao Poder Judiciário após constatar o crescimento dos Poderes Legislativo e Executivo¹⁹. A descrição dos argumentos que dão suporte a essa proposição permite visualizar a feição que se deve esperar do Poder Judiciário diante das dificuldades de concretização da Constituição Dirigente.

Afirma o autor italiano que o surgimento do Estado de Bem Estar Social ocorre num contexto de aumento na demanda das necessidades públicas. Esse fato termina por causar intensa produção legislativa e, para dar cabo a essa tarefa, o Poder Legislativo necessitou aumentar suas atribuições (CAPPELLETI, 2008, p. 221). O agigantamento do Poder Legislativo implicou numa redução da sua eficácia, ou seja, na medida em que se tornava maior, aquele poder já não mais conseguia atender aos anseios esperados. Muitas leis foram promulgadas tardiamente ou logo

¹⁹ Outra razão apontada por CAPPELLETTI refere-se à adoção crescente das declarações de direitos nos mais variados ordenamentos jurídicos pelo mundo. Após a Segunda Guerra Mundial, Estados e organismos internacionais reagiram contra os abusos e perversões cometidos pelos regimes ditatoriais, aprovando declarações que são verdadeiros estatutos em favor da dignidade humana. Esses textos vão sendo inseridos na Lei Fundamental de cada Estado e passam a ser um limite objetivo à atuação do Poder Legislativo. Quebra-se, ou ao menos relativiza-se, a Doutrina da Soberania Parlamentar através do reconhecimento de que certas categorias de direitos não estão sujeitas à vontade daquele ramo político. Constata-se, entretanto, que as declarações de direitos são veiculadas por enunciados abstratos e, em muitas oportunidades, colocam fins a serem perseguidos pelo Estado. Essa abstração e esse perfil programático demandam providências posteriores para sua efetiva concretização, sob pena de tais declarações tornarem-se letra morta. Novamente, diante de tal cenário, surge o Poder Judiciário como ente relevante na concretização das declarações de direitos. A abstração das declarações exige do magistrado uma postura criativa. A interpretação e aplicação de enunciados abstratos exigem um esforço construtivo muito superior àquele empreendido quando se está diante de um texto onde a característica principal é a concretude. As expressões vagas, existentes nas declarações, merecem determinação de conteúdo para que se depreenda a forma adequada de aplicação. O magistrado, portanto, precisa trazer mais elementos para construção da norma que será aplicada ao caso concreto, daí o relevo do seu papel criativo. Também por indicarem fins a serem perseguidos pelo Estado, as declarações exigem do Poder Judiciário uma postura corajosa na garantia de efetividade dessas disposições. Os demais poderes são chamados a agir quando as declarações de direitos são incorporadas ao ordenamento jurídico, máxime quando essa incorporação é levada a efeito no seio do texto constitucional. Dessa forma, o Poder Judiciário assume relevante papel para garantir o cumprimento dos fins impostos pelas declarações de direitos, combatendo a omissão e os desvios dos demais poderes.

caducaram; outras se exibiram ineficazes, até mesmo contraprodutivas, em vista dos fins que desejavam alcançar.

Essa constatação leva a crise de confiança no Poder Legislativo, que termina por ceder parcelas de suas atribuições ao Poder Executivo. Surge, então, o Estado-administrativo (CAPPELLETI, 2008, p. 226). Esse novo perfil de Estado também sofre com suas mazelas. Os perigos dos abusos burocráticos ou a ameaça de tutela autoritária são citados como efeitos nocivos do crescimento de competências atribuídas ao Poder Executivo. Esse agigantamento conduz a um aparelho administrativo onipresente, mas distante do cidadão.

Diante desse quadro, os excessos cometidos por ambos os poderes eram freqüentes. A legislação editada pelo parlamento, não raras vezes, entrava em conflito com as disposições da Lei Maior. Por outro lado, os atos do Poder Executivo também enfrentavam questionamentos acerca de sua legalidade e constitucionalidade. A ausência de controle dos atos emanados do Poder Legislativo e do Poder Executivo tornava-se cada vez mais evidente.

Conforme leciona o CAPPELLETTI (2008, p. 229), o Poder Judiciário, diante do cenário adverso, teria duas opções a adotar: a) permanecer no seio dos limites tradicionais da função judiciária, típicos do século XIX; ou b) elevar-se ao nível dos outros ramos, tornando-se, de fato, ele mesmo o “terceiro gigante”, a fim de tentar formas de controle os demais poderes.

Caso a primeira opção fosse tomada, o Poder Judiciário perderia muito em importância na atualidade. As funções tradicionais de repressão e proteção eram destinadas ao atendimento de conflitos privados e não continham a grande tarefa de conduzir o Estado para o bem estar de todos. Aos demais ramos da República, Poder Legislativo e Executivo, caberiam as funções de promoção social, econômica e cultural, sem participação do Poder Judiciário, que, diante disso, pareceria figura arcaica e distante, fruto de passado remoto.

A segunda opção foi adotada em várias partes do mundo. Nesse contexto, o Poder Judiciário emerge como o “terceiro gigante” para equilibrar a balança das forças presentes no Estado republicano. Diferentemente da separação rígida de poderes, proclamada por Montesquieu, ganha relevo a doutrina norte-americana dos controles recíprocos ou freios e contrapesos (*checks and balances*). O juiz não seria mais mero “boca da lei”.

Em regra, nos países da *common law*, o controle judiciário das leis e dos atos administrativos encontra-se disseminado por todo o Poder Judiciário, denotando controle difuso ou não especializado. A decisão de inconstitucionalidade é tomada incidentalmente no curso da demanda principal e seus efeitos não são oponíveis a todos, isto é, não têm efeitos *erga omnes*.

Por outro lado, na maioria dos países de tradição romano-germânica (*civil law*) o controle judiciário da constitucionalidade das leis foi confiado a tribunal especializado. Em tal tarefa, o tribunal toma decisões com força vinculante, ou seja, oponíveis contra todos, o que denota controle concentrado de constitucionalidade. Nesse sistema, os juízes ordinários não têm atribuições relacionadas ao controle dos demais ramos da República. A ausência dessa atribuição de competência traduz certa desconfiança na magistratura de carreira.

Esse agigantamento do Poder Judiciário foi e é imprescindível para manutenção das liberdades no Estado contemporâneo e para implementação do programa delineado na Constituição Dirigente:

Permitam-me insistir sobre este último ponto, porque nós acreditamos ser ele vital, pois trata-se da sobrevivência da própria liberdade nas sociedades modernas. Nós pensamos que inexistirá a menor chance de uma tal sobrevivência, ao menos que seja mantido um bem equilibrado sistema de recíprocos de controles dos poderes (CAPPELLETTI, 2008, p. 233).

1.4.2 Modalidades de vinculação

Do que já foi exposto, é possível vislumbrar as modalidades de vinculação aos quais estão sujeitos os entes e órgãos que são destinatários das normas constitucionais. Algumas dessas modalidades ocorrem apenas ou, prioritariamente, no âmbito da Constituição Dirigente, outras são recorrentes nos mais variados perfis de Carta Magna.

A primeira modalidade refere-se à vinculação formal ou processual. Neste caso, os órgãos e entes destinatários da Constituição encontram-se vinculados por meio de normas que descrevem comportamentos formais para agir, ou seja, estabelecem ritos procedimentais que devem ser seguidos pelos destinatários da Constituição para que possam produzir determinado ato de maneira válida e legítima. Pelo que já foi exposto sobre Teoria da Constituição, é relativamente simples concluir que a vinculação formal constitui a tônica do modelo de Constituição Organicista, onde o principal papel da Lei Maior é definir a estrutura e funcionamento do Estado. Na vinculação formal, a norma constitucional identifica o agente competente e também o procedimento.

Outra modalidade refere-se à vinculação material. Neste tipo de vinculação, a norma constitucional fixa determinadas diretrizes materiais para serem necessariamente seguidas. O enfoque é dado ao conteúdo do que se deve fazer e não ao procedimento que deve ser adotado para se produzir o ato.

A diferença entre as modalidades não está na ausência de critérios formais de atuação quando se está diante de exemplos de vinculação material. A visualização apressada da classificação pode conduzir o intérprete a acreditar que, no âmbito da vinculação material, o destinatário da norma não está vinculado sob o prisma formal, pode, enfim, pensar que a classificação visa apartar duas realidades antagônicas ou estanques. Entretanto, tal conclusão não é verdadeira. A diretriz material consubstancia-se em nível de vinculação adicional aos destinatários das normas constitucionais, diga-se, adicional à vinculação formal.

Quando se está diante da simples vinculação formal, o destinatário da norma constitucional encontra-se livre para optar entre os caminhos e conteúdos que desejar, consoante o juízo de valor político que lhe parecer adequado. Há liberdade de escolha do conteúdo do ato a ser praticado, bastando que sejam

seguidas as prescrições processuais fixadas constitucionalmente. Entretanto, há de se esclarecer que, mesmo nos casos de Constituições Organicistas, resta sempre certo resíduo de definições materiais que orientam as premissas básicas da atuação política, vedando aos órgãos e entes vinculados que procedam de forma arbitrária. As normas processuais em si não fixam nada em relação ao conteúdo do ato, pois são neutras sob o aspecto de direção política. Essa afirmação é verídica, porém, por mais presente que seja o perfil organicista, a Constituição concreta não atinge neutralidade política em nível absoluto, restando núcleo mínimo de diretivas materiais. Nas Constituições Organicistas, em virtude da neutralidade absoluta ser inatingível, a margem de ação é bastante ampla, dado que a opção política apenas seria considerada ilegítima, se afrontar diretamente alguma das premissas básicas de estruturação e funcionamento do Estado, caracterizando a arbitrariedade. Como já foi dito anteriormente, a Lei Maior Organicista pretende estar aberta à implantação dos mais variados planos de governo, de acordo com as necessidades peculiares de cada momento histórico.

No âmbito da vinculação material, adiciona-se mais um critério na valoração da atitude tomada pelos destinatários das normas constitucionais. Além de seguir a forma prescrita, deve produzir o ato com conteúdo que esteja conforme à norma constitucional. Coexistem, portanto, ambas as vinculações, mesmo que a norma constitucional materialmente determinante não as preveja explicitamente, pois as regras definidoras da estrutura e funcionamento do Estado estarão presentes em outro ponto do texto constitucional para definir a autoridade competente e o rito procedimental a ser seguido.

Dentro da modalidade material, há duas possibilidades de vinculação. Ora a regra material impõe limites de atuação para os destinatários da norma constitucional, ora determina condutas ativas para tais órgãos e entes. Trata-se da vinculação material negativa e da vinculação material positiva.

A vinculação material negativa ocorre quando a Lei Maior elenca certos conteúdos que não podem ser afrontados pelos destinatários da norma. Nesses casos, o órgão ou ente vê-se tolhido no âmbito de possibilidades de opções políticas, pois certos caminhos não poderão ser seguidos. Daí porque é denominada de vertente material negativa, pois não está preocupada em determinar o conteúdo do que se fará, mas está focada naquilo que não se deve fazer, ou seja, está focada

em evitar determinados conteúdos. O que se exige do destinatário nos casos de vinculação material negativa é que não atente contra o conteúdo que a Constituição expressamente fixou-lhe como vedado.

A vertente de vinculação material negativa é encontrada inclusive nas Constituições Organicistas que prevêem declarações de direitos e garantias individuais clássicos. As liberdades civis e políticas, quando previstas na Carta Magna, funcionam como comandos materiais negativos para os destinatários das normas constitucionais. Podem atuar com certa liberdade, mas devem abster-se de veicular determinados conteúdos que venham a ferir ou possam restringir indevidamente as liberdades civis e políticas garantidas constitucionalmente. Qualquer medida que atente contra os direitos civis e políticos merece repreensão, pois, na grande maioria dos casos, o texto constitucional confere aplicabilidade imediata²⁰ às normas dessa natureza, ou seja, os órgãos e entes estatais²¹ estão vinculados aos seu termos, independentemente de interposição legislativa.

A vinculação material positiva ocorre quando a Lei Maior determina fins e tarefas a serem cumpridos pelos destinatários das normas constitucionais. Percebe-se, de plano, que não se trata de simples limitação no agir, pois os órgãos ou entes estão sendo demandados a produzir o conteúdo descrito na Constituição. Antes, no caso da vinculação material negativa, bastava que o agente vinculado não veiculasse ato de conteúdo tendente a afrontar a Carta Magna, agora o órgão ou ente destinatário da norma constitucional deve agir positivamente no sentido de alcançar o objetivo requerido pela Lei Maior.

Trata-se de nível de vinculação bem mais estreito que aquele existente no âmbito da vinculação material negativa. Em primeiro plano, porque a vinculação

²⁰ É o que ocorre no caso brasileiro, tendo em vista o disposto no artigo 5º, §1º, da Constituição Federal de 1988.

²¹ Além dos órgãos e entes estatais, os indivíduos e entes privados estão ou não diretamente vinculados aos direitos civis e políticos, à semelhança de uma vinculação material negativa, ou seja, os indivíduos e entes privados têm o dever de respeitar os direitos civis e políticos de seus semelhantes, porque a norma constitucional vincula-os diretamente ou essa vinculação é indireta, porque depende da interposição legislativa? A lei tem de criar previamente as hipóteses em que fica caracterizado que o indivíduo ou ente privado tenha atentado contra o exercício do direito civil e político de seu semelhante? A resolução dessas questões conduzirá a uma análise sobre o conteúdo do princípio da legalidade e da reserva legal penal que fugiria ao escopo da presente pesquisa. Dessa forma, optou-se por não inserir os indivíduos e entes privados como destinatários diretos das normas veiculadoras dos direitos e garantias individuais clássicos, ao menos no que se refere à instituição dos limites materiais negativos, pois, obviamente, os indivíduos e entes privados são destinatários daqueles diretos quando se visualiza o próprio direito de exercer as liberdades civis e políticas.

material positiva exige do destinatário da norma constitucional postura ativa e operante, ou seja, é incompatível com a inércia do agente vinculado; em segundo plano, porque além do dever de agir, deve atuar para concretizar o programa idealizado constitucionalmente, sendo que este programa já contém as premissas de seu conteúdo material fixadas no corpo da Lei Maior e o destinatário não poderá eleger outros fins senão aqueles previamente estabelecidos.

A Constituição Dirigente, além de apresentar normas de vinculação formal e vinculação material negativa, é pródiga em determinações materiais positivas. O dirigismo constitucional visa restringir a liberdade de ação nas opções políticas do Estado e da sociedade. Enquanto que a Constituição Organicista visa proporcionar abertura suficiente para permitir a elaboração de variados planos de governo, a Constituição Dirigente estabelece previamente o plano global normativo do Estado e da sociedade, devendo, cada plano de governo, adequar-se à Lei Maior, dentro da margem residual de liberdade de opções políticas que restaram.

Ainda há outra divisão a mencionar. Nos casos de vinculação material positiva, algumas vezes a Constituição determina o conteúdo da ação a ser desempenhada pelo agente vinculado e este cumpre a tarefa exigida a partir de um ato; outras vezes a Lei Maior determina o objetivo a ser perseguido pelo destinatário da norma, mas, diante da natureza da tarefa e, ainda, diante das circunstâncias reais concretas, o destinatário terá de agir de maneira permanente em prol dos desígnios da Constituição.

A diferença básica está na forma de cumprir a norma constitucional positiva e materialmente vinculante, ora o agente vinculado necessita praticar apenas um ato para concretizar integralmente o dispositivo da Lei Maior, ora tem diante de si objetivo geralmente mais ambicioso, que o impele a agir diuturnamente para concretizar o texto constitucional. Neste último caso, para que se avalie a conformidade de atuação do destinatário da norma constitucional, deve-se visualizar não somente se há esforço contínuo de implementação dos objetivos indicados na Carta Magna, mas também se o agente destinatário praticou ato que importe em retrocesso nos avanços anteriormente alcançados. Como já se mencionou, a Constituição Dirigente funciona como plano global normativo no qual os planos de governo devem apoiar-se, sendo assim, o plano de governo que preveja atos que possam ser considerados retrocesso no estágio de concretização da norma

constitucional material positiva e permanente não deverá ser executado, sob pena de inconstitucionalidade.

1.4.3 Níveis de vinculação: ponto de vista do destinatário

O estudo da vinculação dos agentes destinatários das normas constitucionais deve levar à conclusão de que existem vários níveis de vinculação, conforme a tipologia das normas da Constituição. Essa proposição pode ser confirmada, de imediato, a partir do que foi mencionado acima, quando se abordaram as modalidades de vinculação. Tais modalidades são diferentes em virtude da diversidade de normas constitucionais, por conseqüência, o nível mais ou menos estreito de vinculação do agente depende do perfil da norma constitucional.

A intenção desta seção é analisar os níveis de vinculação mais ou menos estreitos aos quais estão sujeitos os agentes destinatários das referidas normas. Porém, como a pesquisa está focada na Constituição Dirigente, o interesse principal refere-se às normas constitucionais que demandem vinculações materiais. Sendo assim, deseja-se saber quais são os níveis de vinculação acerca das diretrizes da Lei Maior que determinam conteúdos, isto é, aquilo que se deve ou não fazer, e não a forma ou competência, isto é, como fazer aquilo que se vai fazer.

Outra advertência é necessária. A discussão sobre os níveis de vinculação será realizada para os casos em que haja vinculação direta do agente ao texto da Constituição, ou seja, para os casos em que o agente extraia diretamente do texto constitucional o fundamento e os parâmetros de sua atividade. Significa dizer que o Poder Judiciário, por estar sempre vinculado de forma indireta quando se tratam de normas materiais, não será objeto da presente discussão, restando, portanto, o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Quanto ao Poder Executivo é necessário observar também que há momentos em que este agente encontra-se indiretamente vinculado à Constituição, tal como já foi exposto anteriormente. Nesses casos, o legislador interpõe-se entre a Lei Maior e a atuação do Poder Executivo e este retira o fundamento de validade e a legitimidade de sua atuação diretamente do texto legal. Analisar os níveis de vinculação do Poder Executivo diante do texto de lei é, na verdade, classificar sua

conduta entre as modalidades de atividade administrativa vinculada²² e atividade administrativa discricionária. Ao fazer essa análise, não se está propriamente pesquisando o nível de vinculação do Poder Executivo em relação ao texto constitucional. O ato do Poder Executivo que, seguindo os parâmetros da lei respectiva, tenha afrontado a Lei Maior, o faz mediante via reflexa, pois, necessariamente, a lei na qual buscou suporte já havia, em momento anterior, atentado contra a Carta Magna.

Como se sabe, o Poder Executivo pode estar vinculado de forma direta ao texto da Lei Maior para comandos de perfil material. Esse não é o caminho utilizado com mais frequência, principalmente quando se está diante das normas instituidoras de direitos sociais, econômicos e culturais. Nesses casos, a tendência é a de que o Poder Executivo apenas aja quando já houve interposição legislativa. Porém, se estiver diretamente vinculado ao texto da Lei Maior, é possível realizar a análise dos níveis de vinculação do Poder Executivo, conforme a tipologia das normas constitucionais.

Quando a Constituição serve de fundamento de validade e legitimidade direta para a atuação do Poder Executivo percebe-se grande semelhança com as relações existentes entre a atuação daquele poder diante da lei. A Lei Maior, nesses casos, expressou-se de tal forma densa que o Poder Executivo já vislumbra todos os critérios gerais de aplicação do texto constitucional, tal como ocorre nos casos em que se relaciona com a lei, restando, daí por diante, a edição de normas regulamentadoras que visam detalhar o procedimento de execução concreta.

O Poder Executivo poderá agir mediante atividade administrativa vinculada ou discricionária, dependendo da forma como se expressam os comandos fixados na Constituição. Caso haja margem para valoração de situações concretas, mediante juízos de conveniência e oportunidade, o Poder Executivo age por atividade administrativa discricionária; caso não seja possível efetuar juízos de valor

²² A referência à atividade administrativa vinculada, apesar de poder gerar confusão com os conceitos de vinculação constitucional abordados no texto, foi mantida, pois a Doutrina do Direito Administrativo já consagrou a referida nomenclatura, dessa forma, para que o leitor possa conectar o conceito daquele ramo do direito ao que se expôs neste texto, optou-se por manter a referida expressão. Porém, deve-se salientar que são vinculações em diferentes âmbitos, pois, enquanto a vinculação administrativa visualiza os parâmetros de ação do administrador diante da lei, a vinculação objeto de estudo da presente pesquisa visualiza os parâmetros de ação do órgão ou ente diante da norma constitucional ao qual está diretamente vinculado. Há semelhanças, mas não identidade entre as duas situações e a diferença é, justamente, o local onde se situa a discussão.

de tal natureza, tendo em vista que a norma constitucional já tenha valorado antecipadamente as circunstâncias, o Poder Executivo age por atividade administrativa vinculada. Percebe-se, então, que o nível de vinculação é menos estreito na primeira situação e mais estreito na segunda, ou seja, o Poder Executivo goza de maior liberdade de agir na primeira situação e vê-se mais tolhido no agir diante da segunda situação.

Outro ponto, ainda dentro da análise acerca do Poder Executivo, refere-se à possibilidade de classificar o nível de vinculação em relação ao tipo conduta exigida na Constituição. Trata-se da exigência de atitudes positivas ou negativas, tal como foi exposto acima ao se abordarem as modalidades de vinculação (vinculação material positiva e vinculação material negativa). A norma constitucional pode simplesmente funcionar como limite para atuação do Poder Executivo, vedando-lhe determinadas condutas, ou, por outro lado, poderá impelir o Poder Executivo para agir, ou seja, exigir daquele poder postura ativa no sentido de concretizar o programa constitucionalmente definido.

No que se refere à vinculação material positiva, no âmbito das normas instituidoras de direitos sociais, econômicos e culturais, não é demasiado lembrar que o caminho natural de concretização da Lei Maior segue desta para o Poder Legislativo e deste para o Poder Executivo. Não é habitual hipótese em que a Constituição vincula material e positivamente o Poder Executivo para implementar, diretamente e em nível de regulamentação, o serviço social ou a atividade de fomento, fiscalização ou controle que decorre da Constituição Dirigente. Porém, caso a norma constitucional já institua o órgão ou ente e lhe atribua, de maneira suficientemente densa, as atribuições a serem cumpridas, restará ao Poder Executivo a tarefa de desempenhá-las concretamente, expedindo as normas regulamentares que forem adequadas ao detalhamento das situações de fato.

Mesclando as possibilidades que foram mencionadas acima, percebe-se que o Poder Executivo, na sua relação direta com as normas constitucionais, pode estar vinculado materialmente a não editar determinados atos ou pode estar materialmente vinculado a agir positivamente. No primeiro caso, sua conduta pode ser classificada em atividade administrativa sob limites negativos, já no segundo caso sua ação pode constituir-se em atividade administrativa vinculada ou discricionária, conforme o perfil dos comandos constitucionais que impõem sua

postura positiva no agir. Visualizando a questão por esse prisma, percebe-se que é possível estabelecer níveis, se compararmos as modalidades de vinculação material positiva entre si, e, ainda, é possível estabelecer níveis também se compararmos a vinculação material positiva à vinculação material negativa. Porém, é necessário fazer breve observação.

Apenas é possível abordar a vinculação material negativa do Poder Executivo, como modalidade de vinculação direta, se a Constituição contiver alguma abertura na aplicação do Princípio da Legalidade que norteia os atos da Administração Pública. Caso não exista nenhuma possibilidade de o Poder Executivo, com base em dispositivo existente na Lei Maior, exercer atribuições sem interposição legislativa, não haverá, também, que se falar em vinculação material negativa de forma direta.

Quando a Constituição insere abertura no Princípio da Legalidade aplicável à Administração Pública, o Poder Executivo recebe atribuições para exercer diretamente, sem necessidade de mediação legislativa, porém, não se configura dever de agir (vinculação material positiva), mas sim prerrogativa de agir sob determinados limites (vinculação material negativa). Tais normas autorizam aquele poder a exercer sua atribuição, desde que não veicule os conteúdos vedados pela Lei Maior²³.

Se a Carta Magna não contempla qualquer abertura no Princípio da Legalidade aplicável à Administração Pública, o Poder Executivo não recebe atribuições originárias para atuar, dependendo sempre da interposição legislativa e, neste caso, a vinculação daquele poder à Lei Maior seria indireta ou reflexa, pois o fundamento de validade e legitimidade de sua atuação extrair-se-ia diretamente da lei respectiva. Ressalte-se que essa abordagem refere-se às vinculações materiais, pois o Poder Executivo, como os demais órgãos e entes estatais, estará

²³ No caso brasileiro, após a edição da Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001, que deu nova redação ao artigo 84, VI, da Constituição Federal de 1988, é possível vislumbrar hipótese em que ao Poder Executivo foi dada prerrogativa de agir, sem a necessidade de lei prévia. Tratam-se dos casos em que o Presidente da República pode dispor, mediante decreto, sobre duas situações, a saber: a) a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. No caso em pareço, o Poder Executivo não tem o dever de agir, ou seja, não se trata de vinculação material positiva em que o agente destinatário da norma tem a obrigação constitucional de realizar a tarefa nela descrita. Tem-se, na verdade, a imposição de limites materiais negativos ao exercício da competência constitucionalmente fixada.

necessariamente vinculado de forma direta às normas constitucionais definidoras da estrutura e funcionamento do Estado.

Mesmo que a Carta Magna não contemple qualquer abertura no Princípio da Legalidade aplicável à Administração Pública, poderá haver, contudo, vinculação material positiva direta, se em algum outro ponto da Constituição houver norma de aplicabilidade imediata que determine ao Poder Executivo o cumprimento de tarefa específica. Neste caso, o Poder Executivo recebeu diretamente da Carta Magna o dever de agir e não a prerrogativa de agir sob determinados limites.

Retomando a classificação dos níveis de vinculação do Poder Executivo e admitindo a hipótese de abertura no Princípio da Legalidade aplicável à Administração Pública, pode-se vislumbrar o seguinte:

- a) o nível mais tênue seria o da vinculação material negativa, pois o Poder Executivo teria a prerrogativa de agir livremente, apenas respeitando aquilo que a Lei Maior lhe vede expressamente;
- b) o nível intermediário seria o da vinculação material positiva que determine ao Poder Executivo a necessidade de agir mediante atividade administrativa discricionária, onde há margem para elaboração de juízos de valor sobre a conveniência e oportunidade das situações concretas;
- c) o nível mais forte seria o da vinculação material positiva que determine ao Poder Executivo a necessidade de agir mediante atividade administrativa vinculada, ou seja, sem a possibilidade de elaborar juízos de valor sobre a conveniência e oportunidade das situações concretas.

Apesar das semelhanças, a hipótese da letra “a” constitui-se em nível de vinculação realmente mais tênue do que a hipótese da letra “b”, não somente porque naquele caso poder-se-ia fazer o que não fosse expressamente vedado, mas também porque ao Poder Executivo fica reconhecida a faculdade primária de não agir. Já na hipótese da letra “b”, caso tenha ocorrido as situações que dão azo à atuação do Poder Executivo, este não pode licitamente omitir-se, ou seja, não pode

reconhecer a oportunidade e conveniência que impulsiona a edição do ato e, mesmo assim, permanecer inerte.

O Poder Legislativo, como agente destinatário de normas constitucionais, encontra-se vinculado à Lei Maior em níveis que diferem entre si. Pode-se pensar o Poder Legislativo, diante da Lei Maior, como ente equiparado ao Poder Executivo, quando atua discricionariamente diante da lei. A identificação da atividade legislativa com a atividade administrativa discricionária não é aceita por CANOTILHO, ao menos se a intenção for transplantar, sem adaptações, o conceito do Direito Administrativo para o âmbito da Teoria da Constituição. Em linhas gerais, existem algumas diferenças entre a forma de agir de ambos os poderes (2001, p. 216-241):

a) o Poder Legislativo, no prisma de uma Ordem Constitucional Democrática, constitui-se no centro decisório que reflete as tensões e inclinações da sociedade, gozando de prerrogativa natural e primária de agir. O Poder Executivo, mesmo diante do exercício da atividade discricionária, tende a retirar o fundamento de validade e legitimidade de suas ações diretamente da lei, pois a tradição europeia sujeita a atividade administrativa ao Princípio da Legalidade. Dessa forma, enquanto que o legislador detém liberdade de iniciativa para exercer seu mister constitucional, o administrador, em princípio, deve aguardar a atuação do Poder Legislativo para dar impulso à veiculação de seus atos;

b) o Poder Executivo, diante da lei que lhe atribui discricionariedade, tem liberdade para, ao identificar os pressupostos de fato legalmente previstos, decidir, a partir de juízo de conveniência e oportunidade, o conteúdo do ato a ser veiculado, dentre as opções já previamente definidas em lei. O Poder Legislativo, em muitas oportunidades, conforme às disposições da Constituição, goza da liberdade para definir os pressupostos de fato para o exercício de sua competência, ou seja, não age apenas como identificador das situações de fato já previstas constitucionalmente, mas elege e valora as situações concretas, dando-lhes conseqüências jurídicas;

c) o Poder Legislativo, pelo exercício de sua competência, define cláusulas gerais de aplicação a partir da valoração das situações de fato. O Poder Executivo, após realizar seu juízo de valor, emana atos que, na maioria das vezes, tem repercussões individuais;

d) O Poder Executivo, diante dos fins já previamente determinados na lei, pode eleger discricionariamente os meios necessários ao cumprimento daqueles objetivos. O Poder Legislativo goza frequentemente de liberdade para adotar, não somente os meios que julgar convenientes, mas também pode eleger os fins que deseja alcançar, desde que compatíveis com os quadrantes definidos constitucionalmente.

Eventualmente, o Poder Legislativo poderá atuar, diante da Constituição, como atua o Poder Executivo diante da lei que lhe atribui atividade administrativa discricionária, porém, do exposto acima, fica evidente que essa analogia não se pode aplicar para todo o conjunto de tarefas e competências que são atribuídas ao legislador pela Lei Maior.

Se ao Poder Legislativo, em muitos momentos, é reconhecida maior liberdade de agir em relação à atividade administrativa discricionária, também é verdadeiro afirmar que o legislador não está isento de amarras fixadas em nível constitucional. A atuação do legislador não é apenas vinculada por meio de imposição de limites negativos, principalmente quando se está diante da Constituição Dirigente.

A vinculação do Poder Legislativo sofre, portanto, nuances no seio do texto constitucional, isto é, expressa-se em níveis, de forma que:

[...] o problema da liberdade de conformação legislativa pressupõe, na verdade, uma competência de qualificação do interesse público que só muito forçadamente se pode considerar como discricionariedade. (CANOTILHO, 2001, p. 242)

Em princípio, o Poder Legislativo qualifica o interesse público por meio de sua liberdade de conformação ao disposto na Lei Maior. Ao exercer sua competência, o legislador valora as situações concretas pelo prisma dos fins

constitucionais que lhes são pertinentes, a partir de liberdade de conformação que poderá ser maior ou menor.

A partir do que se expôs acerca da variedade de formas pelas quais o legislador pode agir e, ainda, segundo CANOTILHO (2001, p. 252-254), o legislador exerce competências distintas em relação ao nível de vinculação ao qual está sujeito, a saber:

a) o nível mais estreito refere-se ao exercício da competência de concretização legislativa. Nesses casos, a norma constitucional não lhe reconhece a prerrogativa de qualificar criativamente o interesse público. O Poder Legislativo age de maneira semelhante ao Poder Executivo que está diante da lei que lhe atribui atividade administrativa discricionária, não deve criar novos pressupostos de fato, apenas aplica as conseqüências jurídicas diante das situações de fato já previamente eleitas no corpo da Lei Maior;

b) o nível seguinte refere-se ao exercício da competência de qualificação legislativa positivamente vinculada. Aqui o legislador já detém a prerrogativa de qualificar autonomamente o interesse público, porém, tem o dever de agir dentro de limites relativamente estreitos, tendo em vista o conteúdo que deve ser veiculado por exigência da Carta Magna;

c) o penúltimo nível refere-se ao exercício da competência de qualificação legislativa negativamente vinculada. O Poder Legislativo qualifica o interesse público por meio de liberdade de conformação que apenas está sujeita a determinados limites listados no corpo da Constituição. Trata-se, portanto, não de imposição de agir, mas de prerrogativa de agir livremente, devendo observar-se apenas os conteúdos que a Lei Maior inequivocamente vedou ao legislador;

d) o nível mais tênue de vinculação refere-se ao exercício da competência de qualificação legislativa não arbitrária. Tal como na hipótese anterior, o Poder Legislativo goza da prerrogativa de agir livremente para qualificar o interesse público, porém, de maneira diferente do que ocorre na letra “c”, não há

densidade clara nos limites de sua atuação, dessa forma, o legislador apenas estaria vinculado no sentido de não agir arbitrariamente.

Na hipótese da letra “e”, é perceptível que a vinculação quase deságua na mera atribuição de competência, como se estivesse diante das normas processuais da Constituição Organicista. Praticamente, o legislador não estaria sujeito a amarras materiais, agindo com grau muito amplo na liberdade de veiculação de conteúdos.

Como visto, a vinculação material dos entes e órgão estatais diante da Constituição varia em níveis. Ora é possível visualizar o dever de agir, ora o destinatário da norma goza de prerrogativa de agir. Outras vezes, o critério é o grau de liberdade no momento de agir, ou seja, a margem mais ou menos estreita para escolher os caminhos e, às vezes, até escolher os objetivos a serem perseguidos. Essa variedade dá-se em virtude das características que são peculiares a cada ente destinatário, seja o Poder Executivo ou o Poder Legislativo, mas também se dá em face da diversidade de comandos existentes na Lei Maior. Enfim, para a visualização integral do tema, faz-se necessário averiguar a tipologia das normas constitucionais, que se fará na seção seguinte.

1.4.4 Tipologia das normas constitucionais

Antes de adentrar nos aspectos atinentes a esta seção, cumpre fazer observação inicial. O estudo das normas vinculantes da Constituição demanda o esclarecimento sobre o que se entende por norma constitucional ou, dito de maneira mais genérica, o que se entende por norma jurídica. A indagação está sendo levantada com o propósito de defender a afirmação de que não apenas regras jurídicas fazem parte do conceito de normas, mas também princípios jurídicos.

Como pressuposto de análise, a presente pesquisa adota o entendimento de que as normas jurídicas compreendem regras e princípios jurídicos. Esta afirmação, bem como as demais que serão feitas a seguir acerca do mesmo tema, estão apoiadas no ensinamento de GRAU (2002, p. 122-179).

A regra jurídica define situações de fato para as quais atribui consequências jurídicas específicas, estando sempre apoiada num princípio implícito

ou explícito, nesse sentido, a regra jurídica constitui-se na aplicação de princípio consagrado em determinado Ordenamento Jurídico. A partir de processo dedutivo, pode-se ir do princípio à regra jurídica que lhe dá aplicabilidade, por outro lado, a partir de processo indutivo, chega-se ao princípio que rege determinado conjunto de regras jurídicas.

Não se deve confundir princípios normativos com princípios gerais de direito formulados abstratamente pela Teoria Geral do Direito, essas formulações abstratas podem ou não estar consagradas em determinado Ordenamento Jurídico, se lá estiverem, passam a ser espécies de normas jurídicas positivas. Trata-se de situação que se assemelha ao que foi dito acerca da relação existente entre Teoria da Constituição e Constituição Concreta. Há constante relação entre ambas, a Teoria da Constituição elabora construções teóricas, a partir de esforço de abstração, sendo que este trabalho serve de manancial para a Constituição Concreta. O mesmo ocorre na relação entre princípios jurídicos, que são espécies de normas jurídicas, e princípios gerais de direito, que são formulações teóricas não vinculantes, estes servem de manancial para aqueles. O Ordenamento Jurídico concreto incorpora as formulações abstratas, cabendo ao intérprete/aplicador a identificação dos princípios incorporados ao Ordenamento Jurídico concreto.

Outra distinção entre regra e princípio refere-se à forma de decisão diante de conflito aparente entre princípios e entre regras jurídicas. Aos princípios atribui-se dimensão de peso que não se encontra no caso de conflito entre regras jurídicas. Havendo conflito aparente entre princípios, o intérprete/aplicador deve sopesar os princípios para decidir qual terá incidência diante do caso em apreço. Após escolher um dos princípios, as regras que lhe dão concretude serão aplicadas ao caso sob exame. Na hipótese de regras jurídicas, havendo conflito aparente, o intérprete/aplicador utilizará alguns dos métodos concebidos pela Teoria Geral do Direito para resolver a questão, ou seja, terá preferência a regra de maior hierarquia, a regra mais recente ou a regra mais específica, conforme o caso concreto. Percebe-se que, enquanto no caso de conflito aparente de regras, o intérprete/aplicador tem métodos mais concretos para dirimir a questão, na hipótese de conflito aparente entre princípios, não há método pronto, o intérprete/aplicador terá de valorar a situação, cotejando os princípios e os fatos ocorridos, para decidir, segundo sua consciência, qual princípio prevalecerá. Tomando-se como

pressuposto que as regras são aplicações dos princípios que lhe dão suporte, percebe-se que a eventual incompatibilidade entre regras e princípios deve ser resolvida em favor da preservação dos princípios, ou seja, as regras deverão ser interpretadas e aplicadas conforme os princípios que lhe dão suporte, nunca de maneira a confrontá-los.

O princípio, implícito ou explícito, não é aplicável de imediato para reger a conduta do agente, pois essa função deve ser desempenhada pela regra jurídica que lhe dá aplicabilidade. Porém, eventualmente, não há regra jurídica prevista para determinado caso concreto (lacuna), nesses casos, o princípio é utilizado subsidiariamente para reger a conduta concreta do agente. Também não se pode olvidar que os princípios funcionam como elemento de interpretação para as regras jurídicas, tendo em vista que a construção de sentido destas deve ser compatível com o conteúdo dos princípios que lhe dão suporte. Deduz-se, portanto, que os princípios contemplam três funções, a saber: a) servir de suporte ou fundamento para as regras jurídicas que lhe dão aplicabilidade; b) servir de norte interpretativo; e c) servir de fonte integradora de lacunas das regras jurídicas.

Sendo assim, os princípios previstos implícita ou explicitamente na Constituição são dotados de positividade, seja porque fundamentam as regras jurídicas constitucionais e, dessa forma, são determinantes na construção de seu sentido (interpretação), seja porque se aplicam diretamente ao caso concreto na hipótese de lacuna do texto constitucional. Tanto regras quanto princípios são espécies de normas jurídicas. As duas espécies são dotadas de positividade e, quando se afirma que as normas constitucionais vinculam os destinatários, deve-se entender que não apenas as regras jurídicas da Lei Maior vinculam, mas também os princípios, implícitos ou explícitos, desde que tenham guarida no texto da Carta Magna.

Adentrando ao tema da tipologia das normas constitucionais, foi dito que estas vinculam seus destinatários sob o aspecto formal/processual e sob o aspecto material e que esta última modalidade pode demandar posturas negativas ou positivas. Essa visão da tipologia das normas constitucionais apresenta os comandos da Lei Maior em nível de simplicidade que considera apenas a primeira instância de vinculação.

Na verdade, as normas constitucionais quase sempre determinam que seu destinatário comande algo para outra instância, ou seja, a norma da Carta Magna é o início de uma cadeia de comandos, pois o agente destinatário deverá ou poderá emanar novos comandos para vincular outro agente. Têm-se então pelo menos duas instâncias de comando: a) na primeira instância, há normas que determinam a conduta final do destinatário, ou seja, são normas que vinculam o agente na qualidade de destinatário final e que não lhe exigem ou não lhe atribuem a possibilidade de emanar novas normas; b) na segunda instância, as normas atribuem ou exigem do destinatário imediato que emane novas normas de conduta para outros agentes destinatários. No corpo da Lei Maior, são encontradas com mais frequência as normas de segunda instância.

Muitas vezes, as normas constitucionais não são concretizadas a partir de dois passos apenas, o que leva a concluir que nem sempre o agente vinculado à Lei Maior emana normas de primeira instância. Não raras vezes, o agente destinatário da Carta Magna produz normas de segunda instância que darão margem à produção de outras normas, formando cadeia sucessiva de regras de conduta. Entretanto, o modelo estrutural da norma constitucional em ambas as situações é o mesmo, ou seja, o que caracteriza sua estrutura é a circunstância de que atribui ou exige de seu destinatário direto a emanação de novos comandos, podendo ou não estes comandos exigirem a emanação de outras normas.

A compreensão desse fenômeno é necessária para que seja visualizado quadro geral das várias modalidades de normas constitucionais, sendo assim:

A classificação desse tipo de norma é muito mais complexa do que as normas de primeira instância, para as quais falamos da tripartição clássica em normas *imperativas*, *proibitivas* e *permissivas*. Essas normas podem se distinguir em nove espécies:

1. normas que *comandam comandar* (por exemplo: art. 34, alínea 2, da Constituição, em que o constituinte comanda ao legislador ordinário emanar leis que tornem obrigatória a instrução);
2. normas que *proíbem comandar* (art. 27, alínea 4, da Constituição, em que se proíbe ao legislador instituir a pena de morte);
3. normas que *permitem comandar* (em todos os casos em que o constituinte considere não ter de intervir para ditar normas sobre determinadas matérias, pode-se dizer que ele permite ao legislador comandar. Por exemplo, o art. 32, alínea 2, da

Constituição, permite ao legislador ordinário estabelecer normas referentes ao tratamento de saúde);

4. normas que *comandam proibir* (art. 18, alínea 2, da Constituição: o constituinte impõe ao legislador ordinário emanar normas que proibam associações secretas);

5. normas que *proíbem proibir* (art. 22, da Constituição: “Ninguém pode ser privado, por motivos políticos, da capacidade jurídica, da cidadania, do nome”);

6. normas que *permitem proibir* (a propósito do art. 40 da Constituição, que sanciona a liberdade de greve, pode-se observar que nem nele nem alhures fala-se de liberdade de paralisação; essa lacuna poderia ser interpretada como se o constituinte pretendesse deixar ao legislador ordinário a faculdade de proibi-la);

7. normas que *comandam permitir* (esse caso coincide com o quinto);

8. normas que *proíbem permitir* (esse caso coincide com o quarto);

9. normas que *permitem permitir* (assim como a permissão é a negação de uma proibição, esse é o caso de uma lei constitucional que derroga a proibição de uma lei constitucional anterior). (BOBBIO, 2008, p. 198-199)
(Grifos no original)

Apesar de os exemplos referirem-se à Constituição Italiana, a classificação é aplicável a qualquer Carta Magna. A modelagem dessa classificação parte da combinação, duas a duas, das três possibilidades de ordens contidas nas normas jurídicas de primeira instância, a saber: comandar, proibir e permitir. Em que pese a matemática concluir que a combinação de três elementos, tomados dois a dois, configure nove conjuntos diferentes entre si, percebe-se que, sob o prisma jurídico, as hipóteses 4 e 8 e também as hipóteses 5 e 7 são equivalentes.

A hipótese 4 (comanda proibir) é equivalente a hipótese 8 (proíbe permitir), pois a norma, em ambos os casos, estará sempre determinando que algo seja proibido. Para facilitar a compreensão desta equivalência, basta formular a seguinte proposição hipotética: tanto faz a norma constitucional dizer que o Estado deve comandar normas para proibir o uso de armas de fogo, como dizer que é proibido ao Estado permitir o uso de armas de fogo. Do ponto de vista lógico, o uso de armas de fogo estará sempre sendo proibido. Vale ressaltar que as normas jurídicas, geralmente, expressam-se pela estrutura do item 4, ou seja, determinam que algo seja proibido. A estrutura do item 8, onde a norma proíbe que algo seja permitido, é menos utilizada.

A hipótese 5 (proíbe proibir) é equivalente a hipótese 7 (comanda permitir), pois a norma, em ambos os casos, estará sempre determinando que algo seja permitido. Novamente, para facilitar a compreensão da equivalência, pode-se elaborar a seguinte proposição hipotética: tanto faz a norma constitucional proibir o Estado de proibir o uso de armas de fogo, como dizer que o Estado deve permitir o uso de armas de fogo. Nas duas situações, as pessoas terão o direito de fazer uso de armas de fogo e o Estado não lhes poderá retirar essa prerrogativa.

Tendo em vista as equivalências citadas, restam apenas sete espécies no quadro de possibilidades das normas de segunda instância. Propõe-se, nesse momento, mesclar a tipologia estrutural de normas proposta por BOBBIO com as modalidades de vinculação que já foram objeto de análise acima, isto é, as modalidades de vinculação formal e material, sendo esta última positiva ou negativa.

As normas que simplesmente permitem algo ao agente destinatário, no fundo, remetem-lhe competências sem exigir conteúdos materiais de ação ou inação. Ao permitir, a norma constitucional autoriza o agente destinatário a fazer ou deixar de fazer algo, mas não lhe exige conteúdo específico. As normas que instituem a modalidade de vinculação formal ou processual apresentam este tipo de estrutura. Normas da Constituição que permitem comandar (item 3), permitem proibir (item 6) ou permitem permitir (item 9) são situações em que o agente destinatário não está obrigado a veicular ou deixar de veicular determinado conteúdo, apenas se atribuiu a ele a faculdade de agir.

Quando, por exemplo, a norma constitucional permite que o Estado venha a determinar o uso obrigatório de identificação civil (permite comandar, item 3), a norma não está impelindo o Estado a instituir essa obrigação, está apenas lhe atribuindo a prerrogativa de agir. Do mesmo modo, se a norma da Lei Maior permite que o Estado venha a proibir a manipulação de materiais radioativos (permite proibir, item 6), essa atividade poderá ser futuramente proibida, mas não necessariamente o será. Também se a norma constitucional permite que o Estado autorize o consumo de bebidas alcoólicas (permite permitir, item 9), está-se diante de faculdade ou prerrogativa de agir. Neste último caso, faz-se necessário observar que esse tipo de norma só incide quando há previamente outro comando no sentido proibitivo daquela ação. No exemplo citado, a norma da constituição que permite ao Estado permitir o consumo de bebidas alcoólicas só tem razão de existir, se outro comando

da Carta Magna proibisse esse consumo. Porém, percebe-se que a norma constitucional que permite permitir nada mais é que regra de atribuição de competência, que permite algo a alguém, mas não vincula o destinatário a veicular ou deixar de veicular conteúdo específico.

As normas que proíbem comandar (item 2) e proíbem proibir (item 5) podem ser classificadas como normas de vinculação material negativa. Quando a Constituição proíbe que algo seja comandado a alguém, ela está determinando que seu agente destinatário abstenha-se de agir. Da mesma forma, quando a Constituição proíbe que algo seja proibido a alguém, ela está determinando que seu agente destinatário também se abstenha de agir. Em ambas as situações, o agente destinatário não poderá veicular determinado conteúdo (ora está impossibilitado de emanar normas que exigem de outros agentes conduta ativa, ora está impedido de emanar normas que exigem de outros agentes conduta omissiva). Trata-se de limitação material negativa do destinatário da norma constitucional.

Vale ressaltar que não foi incluída no rol das vinculações materiais negativas a hipótese das normas que proíbem permitir (item 8), pois são de conteúdo idêntico às normas que comandam proibir (item 4) e estas não podem ser classificadas como hipóteses de vinculação material negativa. Se a Constituição proíbe que algo seja permitido pelo destinatário, na verdade, ela determina que esse destinatário proíba algo, logo, a Lei Maior exige do destinatário postura ativa no sentido de proibir e não postura negativa.

As normas que comandam comandar (item 1) e comandam proibir (item 4) constituem hipóteses de vinculação material positiva. A Constituição comanda ao destinatário que exija algo de outro agente ou, então, exige que o destinatário proíba algo a alguém. Em ambas as situações, o destinatário direto da norma constitucional tem o dever de atuar positivamente, seja para determinar condutas positivas a terceiros, seja para proibir condutas. Suponha-se que a norma constitucional determine que o Estado deva instituir normas para tornar obrigatório o uso do cinto de segurança em veículos automotores terrestres, tem-se exemplo de norma que comanda comandar (item 1), por outro lado, se a norma constitucional determina que o Estado deva emanar normas para proibir a veiculação de publicidade relativa ao tabaco, tem-se exemplo de norma que comanda proibir (item 4). Em ambos os casos, o agente destinatário, no caso o Estado, vê-se diante de norma constitucional

que lhe exige postura ativa, no sentido de veicular o conteúdo fixado na Carta Magna.

Ressalte-se que não foi incluída no rol das vinculações materiais positivas a hipótese das normas que comandam permitir (item 7), pois são de conteúdo idêntico às normas que proíbem proibir (item 5) e estas não podem ser classificadas como hipóteses de vinculação material positiva. As normas constitucionais que determinam ao destinatário que algo seja permitido são equivalentes àquelas que proíbem o destinatário de proibir algo. Nesses casos, o destinatário fica impedido de veicular determinado conteúdo, ou seja, fica impedido de proibir algo, logo, está-se diante de vinculação material negativa, conforme já foi exposto acima.

Para concluir o quadro, é necessário observar que a Constituição também pode emanar normas de primeira instância. Já foi dito que a previsão de normas de segunda instância é evento mais comum na Carta Magna, tendo em vista que vários dos dispositivos constitucionais são dependentes de complementação. Porém, há comandos constitucionais dirigidos ao agente que se constitui no elo final da cadeia, ou seja, a esse destinatário não será comandado, proibido ou permitido que comande, proíba ou permita algo a alguém ou, dito de outra forma, o destinatário da norma constitucional não terá a prerrogativa ou a exigência de emanar novas normas para outrem, pois ele mesmo é o destinatário final da conduta prevista na Lei Maior.

Adicionando-se as normas de primeira instância às discussões anteriores, facilmente se percebe que aquelas que simplesmente permitem algo (normas permissivas) devem ser classificadas como normas de vinculação formal ou processual; as normas que proíbem algo (normas proibitivas) devem ser inseridas dentre aquelas de vinculação material negativa; e, por fim, as normas que comandam algo (normas imperativas) devem ser classificadas como normas de vinculação material positiva.

Ainda dentro da tipologia das normas constitucionais, propõe-se analisar mais a fundo as normas que demandam vinculação material positiva, pois a Constituição Dirigente é marcada pela presença dessa espécie normativa.

Do que se expôs até o momento, as normas de vinculação material positiva compreendem as normas imperativas de primeira instância e as normas de segunda instância que comandam comandar (item 1) e comandam proibir (item 4).

Como já foi dito, a Constituição Dirigente define fins e tarefas que vinculam o Estado e a sociedade na tentativa de conduzir todos ao bem comum. Os fins e tarefas são fixados por meio de normas que instituem direitos sociais, econômicos e culturais, exigindo do Estado postura ativa²⁴, logo, devem estar representadas por normas de vinculação material positiva.

As normas constitucionais de vinculação material positiva podem demandar do destinatário a edição de um único ato, então, para fins de cumprimento da norma, o destinatário pratica o ato e concretiza de pronto a Carta Magna. Por outro lado, há também situações em que a norma constitucional exige do destinatário esforço permanente de concretização. Nesses casos, as tarefas a serem cumpridas revelam objetivos ambiciosos, o que impele o destinatário da norma a agir diuturnamente para concretizar o texto constitucional. Ora a Constituição emite ordem concreta, exigindo postura ativa para veiculação de ato determinado, ora a Carta Magna exige a veiculação de vários atos tendentes ao cumprimento do objetivo constitucional.

De plano, percebe-se que as normas constitucionais de segunda instância que comandam proibir (item 4) exigem do destinatário ato determinado, ou seja, as normas constitucionais de segunda instância que comandam proibir são ordens concretas. Em princípio, as normas imperativas de primeira instância e as normas de segunda instância que comandam comandar (item 1) podem conter ordens concretas ou exigir a prática de vários atos no sentido de sua concretização. Diz-se em princípio, pois as normas imperativas de primeira instância também tendem a não conter ordens permanentes para a prática de vários atos, ao menos, quando se cogita de normas que caracterizam a Constituição Dirigente. Para compreender melhor essa afirmação, é necessário discorrer sobre as normas que configuram ordens permanentes de agir.

²⁴ A relação entre postura ativa e normas de direitos sociais, econômicos e culturais não é unívoca. É possível que algumas normas instituidoras de direitos sociais, econômicos ou culturais expressem-se por comandos que estruturalmente devam ser inseridos nas outras classificações. Suponha-se, por exemplo, que norma constitucional de vinculação material negativa seja veiculada estruturalmente como norma de primeira instância proibitiva, declarando que, para fins de preservação do patrimônio histórico e cultural, o prédio do colégio “fulano de tal” não poderá ser demolido ou descaracterizado. Evidentemente, essa norma não seria comumente encontrada em qualquer Constituição concreta pelo seu casuismo. Dessa forma, optou-se na presente pesquisa por inserir as normas instituidoras de direitos sociais, econômicos e culturais na classificação destinada às normas que exigem do destinatário postura ativa.

No contexto das normas que exigem esforço permanente de concretização, está-se diante de comandos que ora configuram imposições constitucionais, ora configuram normas programáticas, sendo que “[...] as imposições constitucionais são imposições permanentes mas concretas, ao passo que as normas programáticas [...] são imposições permanentes mas abstractas.” (CANOTILHO, 2001, p. 315).

A imposição constitucional comanda tarefa a ser cumprida pelo agente destinatário dentro de cenário concreto de ação, já a norma programática enuncia fins que vão nortear ações em vários cenários diferentes²⁵. Quando a Constituição determina, hipoteticamente, que o Estado deva instituir sistema de saúde com caráter universal, tem-se imposição constitucional. De outra banda, quando a Constituição afirma, também hipoteticamente, que o Estado deve promover o bem estar de todos, tem-se norma programática.

No primeiro exemplo citado, há conteúdo específico para ser perseguido pelo destinatário da norma constitucional, deve ele instituir o sistema de saúde com as características fixadas na Carta Magna. No segundo caso, o campo de aplicação da norma não é específico, a Constituição não comanda ordem específica, devendo o agente destinatário buscar o fim almejado em várias linhas de ações diferentes. Porém, em ambas as situações, o esforço do destinatário da norma constitucional é sempre permanente ou contínuo.

É perceptível que as imposições constitucionais configuram nível de vinculação mais estreito que as normas programáticas, justamente em virtude da presença de maior densidade no comando existente nas imposições constitucionais, se comparada às normas programáticas.

A partir do exposto, tentar-se-á estabelecer relações entre as classificações mencionadas acima, inclusive abordando a afirmação de que as normas imperativas de primeira instância tendem a não conter ordens permanentes

²⁵ Apesar de não se tratar de identidade de conceitos, é possível fazer paralelismo entre a diferença das imposições constitucionais e as normas programáticas, com os critérios que diferenciam as regras jurídicas e os princípios, entendidos estes como espécie de normas jurídicas positivas. As imposições constitucionais aproximam-se mais do conceito de regras jurídicas e as normas programáticas aproximam-se do conceito de princípios. Nas imposições constitucionais, o comando restringe-se a âmbito específico de ação, enquanto que a norma programática destina-se difusamente a vários cenários de ação. Contudo, as imposições constitucionais não são necessariamente aplicações de normas programáticas, tal como as regras jurídicas são aplicações dos princípios.

de agir, ou seja, tendem a não conter imposições constitucionais e normas programáticas.

Antes de adentrar no tema, é necessário fazer algumas observações. A classificação que distingue as espécies de normas de vinculação material positiva (normas de primeira instância imperativas, normas de segunda instância que comandam comandar e comandam proibir) está apoiada sob um critério; já a classificação que distingue as ordens concretas, imposições constitucionais e normas programáticas está apoiada sob outro critério. A primeira classificação visa analisar a estrutura da norma que determina o comportamento positivo, se de primeira ou de segunda instância, e neste último caso, deseja identificar o objetivo final que poderá ser um “comandar algo” ou “proibir algo”. A segunda classificação visa analisar os meios de concretização da norma à qual está vinculado o agente destinatário, enfim, visa distinguir se a concretização dá-se por um ato ou por sequência de atos contínuos e, neste último caso, saber se tais atos que concretizam o comando constitucional estão ou não direcionados para âmbito específico de aplicação.

Outra observação também é relevante. A segunda classificação, quando trata das imposições constitucionais e das normas programáticas, está voltada para o âmbito das normas que caracterizam a Constituição Dirigente, ou seja, normas que instituem direitos sociais, econômicos e culturais. A primeira classificação, que trata das estruturas possíveis nos casos de normas de vinculação material positiva, não está focada exclusivamente no âmbito dos direitos sociais, econômicos e culturais. É possível a existência de normas da Constituição que exijam atos positivos do agente destinatário, mas não tenham por objetivo a instituição de direito social, econômico ou cultural. Tal situação ocorreria se, por exemplo, a norma constitucional exigisse que o Poder Executivo enviasse ao Poder Legislativo, em até seis meses da publicação da Lei Maior, projeto de lei para estabelecer normas gerais de Direito Tributário.

Feitas as observações, passa-se a relacionar a classificação dos tipos de normas de vinculação material positiva com a classificação que distingue as normas em ordens concretas, imposições constitucionais e normas programáticas.

Em tese, as imposições constitucionais podem estar contidas em dois dos tipos de normas classificadas como de vinculação material positiva, quais sejam:

normas de primeira instância imperativas ou normas de segunda instância que comandam comandar (item 1). Diz-se que em tese isso é possível, pois as tarefas que estão inseridas nas imposições constitucionais tendem, quase sempre, a serem fixadas por normas de segunda instância que comandam comandar (item 1). Já, as normas de segunda instância que comandam proibir (item 4) não servem de esteio para veiculação de imposições constitucionais.

As afirmações acima decorrem da natureza das tarefas que configuram as imposições constitucionais. As normas que comandam proibir, como já se expôs, são concretizadas pelo ato de proibição, ou seja, por um único ato e não através de esforço permanente, dessa forma, não podem conter imposições constitucionais. Além disso, as normas de segunda instância que comandam proibir, apesar de estruturalmente, exigirem do destinatário, no primeiro momento, postura positiva, na verdade, almejam do destinatário final conduta omissiva. São normas constitucionais que exigem do destinatário imediato a emanção de normas proibitivas para outros agentes. Essa circunstância torna a estrutura das normas que comandam proibir incompatível com as imposições constitucionais, pois estas impulsionam os destinatários, sejam intermediários, sejam finais, a agirem continuamente no sentido de atingir os fins constitucionais. Apesar de algumas imposições constitucionais, no momento de sua concretização, serem estruturadas por meio de atividades de controle e de fiscalização que se revelam como normas proibitivas aos destinatários finais²⁶, o objetivo da imposição constitucional é sempre o agir, sendo que tais proibições são, na verdade, meios para cumprir o programa que exige esforço permanente de ação.

As normas de primeira instância imperativas tendem a não conter imposições constitucionais. Tais normas não facultam ao destinatário a emanção de outras normas, logo, isso implicaria dizer que a imposição constitucional, para vir através de norma de primeira instância, deveria descrever desde já a estrutura e o

²⁶ Pode-se citar como exemplo de concretização de imposição constitucional que apresenta norma proibitiva a seguinte hipótese: suponha-se que a imposição constitucional determine ao Estado a identificação e proteção de bens imóveis que guardam valor histórico relevante, no momento de concretização dessa imposição constitucional, o agente destinatário emana várias normas para criar a atividade de fiscalização e controle, dentre elas, certamente constará norma que proíbe ao proprietário a reforma do bem imóvel identificado como sendo de relevante valor histórico, sem a anuência do órgão incumbido da fiscalização e controle. Ora, a circunstância de constar normas proibitivas, dentre as normas de primeira instância emanadas do destinatário direto da Constituição, não faz com que a imposição constitucional traduza-se em norma de segunda instância que comande proibir.

funcionamento do serviço social ou da atividade de controle, fomento ou fiscalização. Nesse cenário, o agente destinatário praticaria seu esforço permanente de implementação dos fins constitucionais a partir de programa de ação estruturado diretamente pela Lei Maior. Situação dessa natureza, apesar de hipoteticamente possível, é bastante remota.

Sendo assim, a tendência natural é a de que a imposição constitucional venha com as vestes de norma de segunda instância que comanda comandar, ou seja, que determina ao destinatário o dever de agir no sentido de emanar outras normas que vão estruturar o serviço social ou a atividade de controle, fomento ou de fiscalização.

No que tange às normas programáticas, estas são veiculadas apenas por normas de vinculação material positiva que comandam comandar (item 1). As razões de não serem veiculadas por normas de segunda instância que comandam proibir (item 4) são idênticas àquelas declinadas quando se abordaram as imposições inconstitucionais.

Por outro lado, as normas programáticas não podem ser veiculadas por normas imperativas de primeira instância, pois as diretrizes programáticas são concretizadas em vários cenários de ação, essa característica torna incompatível a norma programática com qualquer norma que se estruture como norma de primeira instância. Foi dito acima que as imposições constitucionais, apenas por apelo à hipótese remota, poderiam ser veiculadas por meio de norma imperativa de primeira instância, pois se assim fosse, seria necessário que a norma constitucional definisse os detalhes da estrutura e do funcionamento do serviço social ou da atividade de fiscalização, fomento ou controle. Com maior razão, afirma-se que essa possibilidade no âmbito das normas programáticas inexistirá. As normas programáticas são, por definição, mais abstratas que as imposições constitucionais, logo, estarão sempre a depender de complementação normativa. As normas programáticas, por definição, são estruturalmente normas de segunda instância, que comandam algo para ser comandado a terceiros.

Por fim, as ordens concretas de agir podem vir através de quaisquer das espécies de normas de vinculação material positivas, ou seja, podem estar contidas em normas imperativas de primeira instância, em normas de segunda instância que comandam proibir ou em normas que comandam comandar. Tais ordens, em virtude

da concretude do comando, representam nível maior de vinculação do destinatário, se comparadas com as imposições constitucionais e as normas programáticas.

Tendo em vista o que se expôs até aqui, pode-se elaborar quadro resumo²⁷, relacionando os níveis de vinculação de conteúdo, a tipologia das normas constitucionais, seus destinatários diretos e o tipo de vinculação material ao qual estão sujeitos:

²⁷ O quadro não considera a hipótese de imposições constitucionais veiculadas por meio de normas imperativas de primeira instância, tendo em vista essa possibilidade ser bastante remota, tal como foi exposto acima.

Vinculação		Normas			Destinatários Diretos		
Níveis (conteúdo)	Tipos	Instância	Conteúdo	Níveis de Densidade	Agentes	Tipos de Vincul. Material	
Inexistente	Formal	Primeira	Permissivas		Executivo		
			Permitem comandar				
		Segunda	Permitem proibir		Legislativo		
			Permitem permitir		Judiciário		
Tênue	Material Negativa	Primeira	Proibitivas		Legislativo	Qualificação não arbitrária	
						Qualificação negativamente vinculada	
				Proíbem comandar		Executivo	Atividade adm. negativamente vinculada
		Segunda		Proíbem proibir			
Forte	Material Positiva			Normas programáticas	Legislativo	Qualificação positivamente vinculada	
			Comandam comandar	Imposições constitucionais		Concretização legislativa	
				Ordens concretas			
		Segunda		Comandam proibir	Ordens concretas	Executivo	Atividade adm. discricionária
			Primeira	Imperativas	Ordens concretas		Atividade adm. positivamente vinculada

Figura 1 - Quadro resumo da vinculação e tipologia das normas constitucionais

O quadro acima apresenta o panorama das vias de concretização da Constituição. Para averiguar a presença ou ausência de elementos concretizadores de normas constitucionais na política estatal de microcrédito, faz-se necessário abordar os elementos conceituais e as características deste instrumento. Essa análise será feita no capítulo seguinte.

2. MICROCRÉDITO

O microcrédito é tema essencial à presente pesquisa. Sendo assim, o objetivo deste capítulo é expor e analisar seus aspectos teóricos, principalmente, no que tange à sua conceituação, contextualização, histórico, finalidade etc. Além desse percurso, apresentar-se-á, mesmo que de passagem, experiências concretas de atividades de microcrédito levadas a efeito aqui e no estrangeiro.

2.1 Definição e características

Antes de propriamente definir o microcrédito, é necessário contextualizá-lo. O conhecimento de expressões semelhantes ou, ainda, correlatas auxilia na delimitação do significado de microcrédito. Alguns institutos precisam ser abordados para que o entendimento seguro do que seja microcrédito venha à tona.

A primeira expressão que necessita de definição é atividade financeira. Na Ciência das Finanças e no Direito Financeiro, diz-se que atividade financeira é o conjunto de ações do Estado para a obtenção da receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas (TORRES, 1998, p. 3). Essa definição focaliza o Estado, mas não apenas ele pratica atividade financeira.

O Estado desenvolve atividade financeira para atender às necessidades públicas, porém, o conjunto total das necessidades existentes não se resume apenas às de caráter público. Além das necessidades Estatais, existem outras e o correto entendimento dessa questão decifrará o porquê de a atividade financeira ser mais abrangente.

Discorrendo sobre o tema, BARROS leciona que o homem, vivendo em sociedade, está sempre precisando ou desejando alguma coisa para maior conforto

ou comodidade. O conjunto de bens ou serviços úteis que proporcionam conforto e comodidade ao homem é denominado de necessidades (1991, p. 13). Mais adiante, o mesmo autor sustenta que o “[...] Estado, como o homem, exerce várias atividades, várias funções, a fim de que possa concretizar seus fins, entre todas estas atividades nós exercemos uma função comum, que é a atividade financeira.” (1991, p. 28).

Percebe-se, portanto, que os indivíduos têm suas necessidades peculiares, que não se confundem com as necessidades estatais. Para concretizar essas necessidades, praticam-se diversos atos de natureza distinta. Para atender à necessidade de descanso, por exemplo, pode-se dormir, mas, se uma vestimenta é necessária, pode-se comprá-la, despendendo recursos financeiros. Nesse último exemplo, o conjunto de atos daquela natureza subsume-se na definição de atividade financeira.

Enfim, desenvolve atividade financeira o agente que aufere, controla e despende recursos financeiros para atender às suas necessidades ou, dito por outro modo, para atingir os fins por ele desejados.

Nem sempre o agente consegue auferir recursos suficientes para todas as suas necessidades, diante dessa constatação, apela para recursos de terceiros no intuito de atingir o objetivo almejado, isto é, utiliza o instituto do crédito. O recebimento e a utilização do crédito são considerados como atos contidos na definição de atividade financeira, mas não serão abordados neste ponto, antes far-se-á incursão sobre outra expressão correlata ao microcrédito: intermediação financeira.

Atividade financeira distingue-se de intermediação financeira. Todo intermediador financeiro pratica atividade financeira, mas nem todos que desenvolvem atividade financeira são considerados intermediadores financeiros. Diz-se, então, que atividade financeira é mais abrangente que intermediação financeira.

Para compreender a intermediação financeira, deve-se retornar à Alta Idade Média. Nesse período histórico, o comerciante necessitava transitar com consideráveis somas de numerário. Esse trânsito mostrava-se inseguro e inconveniente, daí o surgimento da atividade profissional de depósito financeiro. Neste tipo de avença, o depositante entrega numerário ao depositário para que este

o guarde em segurança, devendo devolver os recursos, quando o depositante assim o solicitar.

O depósito não permaneceu como único serviço financeiro disponível. A intermediação financeira foi descoberta como vocação natural do agente depositário. Quem detinha o numerário de vários comerciantes, sabendo que nem todos o reclamariam ao mesmo tempo, percebeu que poderia conceder tais valores de terceiros a alguns interessados. MANKIWI leciona que os intermediários financeiros são instituições financeiras mediante as quais os poupadores podem fornecer fundos para os tomadores de empréstimos (1999, p. 548).

De um lado, há os agentes superavitários (depositantes), do outro, os agentes deficitários e, entre eles, o intermediador financeiro, que realiza essa atividade mediante remuneração: o juro.

Essa ilação leva à retomada o termo já mencionado acima, qual seja: o crédito. Para definir microcrédito, como o próprio nome sugere, há de se definir crédito como etapa fundamental.

Na mesma linha de MARTINS (2000, p. 3), RIZZARDO (1999, p. 19) define crédito como toda operação monetária pela qual se realiza uma prestação contra a promessa de prestação futura. Marca o crédito, por conseguinte, a existência de intervalo de tempo entre uma prestação e a contraprestação correspondente. É indispensável a confiança de parte do que fornece o crédito na solvência do devedor. A palavra crédito é originária do latim *creditum*, do qual deriva o verbo *credere*, ambos com o significado de crença ou confiança.

Como visto, crédito significa fidúcia ou confiança e, assim o é, pois o intermediador financeiro, ao conceder o crédito, confia no cumprimento da obrigação pelo agente deficitário. Obviamente, na atualidade e já desde algum tempo, a concessão de crédito é operada em larga escala, mitigando-se o elemento da confiança, pois o intermediador e o agente deficitário, na maioria das vezes, não mantinham relacionamento prévio à contratação. Quem concede o crédito tenta cercar-se de garantias, reais e/ou pessoais, no intuito de reduzir os riscos da operação, mas, ainda assim, o elemento fiduciário sobrevive.

Retomando a linha de raciocínio, isto é, visualizando o crédito dentro do ambiente da intermediação financeira, percebe-se que, tal como definido acima, crédito é categoria ainda genérica, na qual se subsumem várias espécies. Conforme

critérios distintos, podem-se propor várias classificações, a saber: quanto ao prazo, tem-se crédito de curtíssimo, curto, médio e longo prazo; quanto à finalidade, tem-se crédito para a produção (crédito produtivo) e crédito para o consumo; quanto à aplicação que o empreendedor/tomador dará ao crédito produtivo, tem-se crédito para capital de giro ou crédito para investimento; quanto ao favorecimento que pode ocorrer em relação aos encargos da operação, tem-se crédito subsidiado ou não subsidiado etc. Porém, dentre as várias modalidades de crédito disponíveis, o foco da presente pesquisa é o microcrédito.

As várias definições de microcrédito encontradas na literatura nem sempre são coincidentes. Como seria previsível, há autores que terminam por ressaltar determinados aspectos do microcrédito em relação a outros, fazendo com que a definição se torne mutável, conforme o aspecto que obteve mais prestígio. Transcrevem-se algumas definições para, em seguida, tecer-se comentários acerca das mesmas.

Segundo ZOUAIN e BARONE:

Microcrédito é um empréstimo de baixo valor, a pequenos empreendimentos informais, microempresas e empresas de pequeno porte, sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito produtivo (financia capital de giro e investimento fixo) e é concedido por uma metodologia assistida, onde o agente de crédito (funcionário da instituição) interage com o tomador antes, durante e depois da concessão do crédito (2007, p. 5).

Após mencionar outros autores, ALMEIDA conclui:

Em suma, é consenso que o microcrédito representa empréstimos de volume médio pequeno, com público alvo formado por pessoas com dificuldade de acesso ao sistema bancário tradicional e que são pequenos empresários ou que pretendem abrir um negócio cujo volume de investimento demandado é bem pequeno, na maioria das vezes abaixo de R\$ 5.000,00 (2009, p. 49).

Já para MATOS:

Atividades de microcrédito constituem-se serviços de intermediação financeira direcionados para populações de

baixa renda, possibilitando-lhes acesso ao crédito e conseqüente desenvolvimento de seus empreendimentos econômicos (2003, p. 2).

Das definições, extrai-se que o microcrédito se caracteriza por ser: a) crédito de pequeno valor; b) com foco em microempreendedores; c) concedido mediante metodologia assistida; d) para os que estejam sem acesso ou com dificuldades de acesso ao mercado de crédito tradicional; e) com intuito de ser utilizado na sua atividade produtiva.

O primeiro elemento, relativo ao valor do microcrédito (item “a”), ocorre em todas as definições. Como é possível vislumbrar a partir do nome, microcrédito é crédito de pequena monta, ou seja, crédito onde o montante concedido tem valor reduzido.

Essa característica é essencial e, ao mesmo tempo, relativa. É essencial, pois não se concebe microcrédito com a disponibilização de valores elevados, ou seja, o microcrédito é incompatível com somas vultosas de recursos, contudo, a relatividade decorre da circunstância de que a caracterização de “valor reduzido” ou de “pequena monta” depende de juízo de valor, que varia consoante às circunstâncias geográficas e temporais. Conforme visto acima, ALMEIDA aponta a quantia de até R\$ 5.000,00, porém, forçoso é concluir que essa estimativa está limitada a determinada realidade geográfica e temporal, o mesmo não poderia ser afirmado, por suposição, para experiência de microcrédito ocorrida na África subsaariana, durante a década de 80 do século passado.

Outro ponto relevante refere-se ao foco do microcrédito (item “b”). A literatura aponta o microempreendedor²⁸ como o destinatário dos recursos, seja pessoa física ou pessoa jurídica. Também aqui, tal como se expôs ao abordar o valor concedido por meio do microcrédito, vislumbra-se a existência de relatividade. O agente que, em determinado contexto, é considerado microempreendedor pode não o ser diante de outro cenário geográfico ou temporal²⁹. Tendo em vista a

²⁸ Microempreendedor ou empreendedor de pequeno porte são expressões utilizadas como sinônimos para boa parte dos autores que abordam o microcrédito. De forma geral, o microcrédito alcança a ambos.

²⁹ Exemplificando a relatividade decorrente do elemento temporal, tem-se a legislação que, para fins tributários, definia o microempresário e a empresa de pequeno porte. A Lei Ordinária n.º 9.137, de 5 de dezembro de 1996, na redação original do seu artigo 2º, incisos I e II, definia como microempresa a pessoa jurídica que auferisse receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 120.000,00 e como empresa de pequeno porte a pessoa jurídica que auferisse receita bruta anual superior a R\$ 120.000,00 e igual

existência de várias experiências concretas que são consensualmente consideradas como atividades de microcrédito, percebe-se que não há uniformidade quanto aos critérios utilizados para selecionar os tomadores de empréstimo.

Ainda no que tange ao foco (item “b”), o microcrédito pode estar orientado para o desenvolvimento econômico local e regional ou, por outro lado, voltado para o combate à pobreza. Obviamente, uma característica não exclui totalmente a outra, ou seja, se está voltado para o desenvolvimento econômico local e regional, não significa que não possa ter impacto sobre a amenização dos níveis de pobreza e, de outra banda, se está visando o combate à pobreza, não significa que deixe de provocar, ainda que indiretamente, impacto sobre o desenvolvimento econômico local e regional. Trata-se, tão-somente, de direcionamento seguido pelo programa e, em face desse direcionamento, sua forma de proceder será distinta.

Deve-se notar, neste momento, que enquanto alguns autores como MATOS destacam o foco voltado no combate à pobreza, citando a população de baixa renda como a destinatária do microcrédito, outros inserem ambos os objetivos, tal como se dá na definição de ZOUAIN e BARONE, que coloca, ao lado de empreendimentos informais, os empreendimentos de pequeno porte.

Na verdade, o microcrédito nem sempre é concedido a microempreendedor. Não raras vezes, é concedido a candidato a microempreendedor, ou seja, o tomador do empréstimo não estava desenvolvendo atividade empreendedora previamente e, a partir do recebimento dos valores, passará a operar em determinado segmento de mercado. Entretanto, em várias das

ou inferior a R\$ 720.000,00. Pouco mais de dois anos depois, a Lei Ordinária n.º 9.732, de 11 de dezembro de 1998, dando nova redação ao artigo 2º, inciso II, alterou a definição de empresa de pequeno porte, para fixar os novos limites da receita bruta anual em superior a R\$ 120.000,00 e igual ou inferior a R\$ 1.200.000,00. Passados quase sete anos dessa primeira alteração, a Lei Ordinária n.º 11.196, de 21 de novembro de 2005, dando nova redação aos incisos I e II do artigo 2º, passou a considerar microempresa a pessoa jurídica que auferisse receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 240.000,00 e como empresa de pequeno porte a pessoa jurídica que auferisse receita bruta anual superior a R\$ 240.000,00 e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00. Atualmente, essa legislação foi revogada pela Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006. É importante notar que a referida lei complementar, nos incisos I e II do seu artigo 3º, referendou os limites que anteriormente estavam em vigor com a redação modificada da Lei Ordinária 9.137, de 5 de dezembro de 1996, porém, o sistema inaugurado pela lei complementar tem uma vantagem adicional. A antiga lei ordinária restringia-se ao campo tributário, por outro lado, a lei complementar, conforme se depreende de sua ementa e de seu artigo 1º, *caput*, constitui-se no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito de todas as políticas públicas dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A definição atual da lei complementar é vinculante para todos os níveis de poder no Estado brasileiro.

experiências de microcrédito, é exigido determinado tempo de atuação como requisito para concessão do empréstimo. O programa de microcrédito paulistano São Paulo Confia, por exemplo, exige 6 meses de experiência (MONZONI NETO, 2006, p. 140).

Quando se tem candidato a microempreendedor o agente intermediador, quase sempre, oferece capacitação para o negócio. Essa característica é citada apenas por ZOUAIN e BARONE, ao mencionar a metodologia assistida com a qual o microcrédito é concedido e a interação entre o agente de crédito e o tomador do empréstimo (item “c”). Diante da inexperiência do candidato a microempreendedor, a capacitação e o acompanhamento tornam-se sobremaneira relevantes. Porém, essa característica é recorrente nos programas de microcrédito, mesmo quando se está diante de microempreendedor já experiente.

A opção em oferecer capacitação e acompanhamento contribui decisivamente para a viabilidade do empreendimento. Sendo viável o negócio, o operador do microcrédito termina por atingir seus objetivos de fomento ao desenvolvimento econômico e social e, ainda, consegue garantir a sustentabilidade do programa, a partir da redução do risco de inadimplência.

A tendência pela metodologia assistida e pela interação entre o agente de crédito e o tomador do empréstimo restou consolidada no Brasil com a edição da Lei n.º 11.110 de 25 de abril de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO. O microcrédito orientado ocorre apenas quando há relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, sendo que esse relacionamento direto deverá: a) ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio; b) perdurar durante todo o período do empréstimo; c) servir para a definição da capacidade de endividamento³⁰.

Os tomadores de recursos no microcrédito caracterizam-se por serem pessoas sem acesso ou com dificuldades de acesso ao mercado de crédito tradicional, esse é outro elemento relevante na definição (item “d”).

O mercado de crédito tradicional trabalha com regras e exigências muitas vezes inalcançáveis para grande parcela da população. Muitos empreendedores não reúnem as condições mínimas exigidas para obtenção de crédito perante a

³⁰ Artigo 1º, §3º, incisos de I a III, da Lei n.º 11.110/05.

instituição bancária. Tome-se como exemplo o empreendedor informal, isto é, o que não é “legalizado”. Esse agente econômico, apesar de operar no mercado, além de não deter as licenças exigíveis para desempenhar sua atividade, também não está cadastrado nos órgãos competentes, tais como Junta Comercial/Registro Público Civil de Pessoas Jurídicas e órgãos fazendários federais, estaduais e municipais. Essa circunstância impedirá sua possível pretensão ao crédito tradicional.

Não somente a informalidade apresenta-se como obstáculo à concessão de crédito no mercado tradicional, a ausência ou dificuldade de oferecer garantias de cumprimento da obrigação é outro entrave.

Foi dito acima que crédito significa confiança, mas mencionou-se também que a concessão de crédito em larga escala mitiga essa característica. A mitigação é compensada com o oferecimento de garantias pelo tomador do empréstimo. Quem concede o crédito tenta cercar-se de garantias, reais e/ou pessoais, no intuito de reduzir os riscos da operação ou, noutras palavras, tenta evitar o risco moral decorrente da assimetria de informações (MATOS, 2003, p. 2). Por conhecer melhor seu empreendimento e sua capacidade de pagamento, o tomador do crédito possui informações não disponíveis a quem lhe concedeu recursos, desta forma, pode aproveitar-se dessa assimetria para levar vantagens, inclusive deixando de honrar com seu compromisso (risco moral). Como o microempreendedor, muitas vezes, não dispõe de garantias a oferecer, fica à margem do mercado tradicional de crédito.

É importante estabelecer vinculação entre este tópico e o referente ao foco do microcrédito. O microcrédito voltado à dinamização do desenvolvimento econômico local e regional, muitas vezes, supre a necessidade de tomadores de empréstimos de valor relativamente maior, onde são exigidas garantias reais. Por outro lado, o microcrédito focado no combate à pobreza, via de regra, supre a necessidade por empréstimos com valores bem pequenos, onde é exigida garantia pessoal ou, mesmo não se exigindo garantias. Quando, neste último caso, não são exigidas garantias, a informalidade aparece como a principal barreira entre o tomador e a instituição fornecedora de crédito nos moldes tradicionais.

O microcrédito caracteriza-se como modalidade de crédito produtivo (item “e”). Já foi mencionado que, quanto à finalidade, o crédito produtivo opõe-se ao crédito para consumo. Todo crédito é recebido no intuito de proporcionar ao tomador os recursos necessários à aquisição de bens e/ou serviços. Quando esses bens

e/ou serviços forem empregados numa atividade econômica, tem-se crédito produtivo, de outra banda, quando os bens e/ou serviços adquiridos tenham o tomador como destinatário final, tem-se crédito para consumo.

O crédito produtivo, por sua vez, pode servir para alavancar o capital de giro ou para investimento. Quando os bens e/ou serviços adquiridos representarem ativos de alta ou razoável liquidez, necessários a rotatividade do negócio, tem-se crédito para capital de giro, por outro lado, tem-se crédito para investimento, quando os bens e/ou serviços representem capital novo para o empreendimento (MANKIWI, 1999, p. 553-554), ou seja, representem ativos permanentes ou de baixa liquidez, necessários à ampliação ou consolidação do negócio.

A característica de ser crédito produtivo é marcante no microcrédito. Mesmo quando o tomador não é empreendedor, os recursos serão disponibilizados visando o início de atividade produtiva, nesse caso, o tomador é candidato a empreendedor e, não raras vezes, é pessoa situada abaixo da linha de pobreza. O fato de ainda não ser empreendedor não desqualifica o crédito como de cunho produtivo, pois a aplicação dos recursos será voltada à atividade econômica a ser desempenhada.

Alguns autores defendem que, no Brasil, o microcrédito visa mais ao consumo que à produção econômica (NERI e GIOVANINI, 2005, p. 645). Essa afirmação deve ser compreendida mais como constatação de desvio de finalidade, que descrição da essência do microcrédito, pois é notório que o foco principal permanece sendo o empreendedorismo.

Apesar de não estar explícito nas definições transcritas acima, seria importante tecer alguns comentários sobre quem concede o microcrédito. Poder-se-ia acrescentar, ao final da definição, o seguinte: concedido por instituição financeira ou não (item “f”).

De modo geral, a intermediação financeira constitui a atividade principal das instituições bancárias, dentre várias outras atividades correlatas por elas desempenhadas. Efetivamente, os operadores tradicionais de crédito são as instituições financeiras. Elas recebem depósitos e os investem no setor público e privado (RIZZARDO, 1999, p. 15). No Brasil, a atividade de intermediação financeira, apesar de ser própria dos bancos, nem sempre é desempenhada por tais entidades,

pois, conforme a legislação vigente, aquela atividade pode ser realizada por instituição não bancária.

Na verdade, algumas modalidades de intermediação financeira são desenvolvidas por instituições que não se encontram catalogadas no Sistema Financeiro Nacional e, por consequência, não estão subordinadas à regulação do Conselho Monetário Nacional - CMN e à fiscalização e controle do Banco Central do Brasil - BACEN (BEZERRA NETO, 2006, p. 27-28). Muitos agentes que concedem microcrédito fazem parte dessa exceção.

Possivelmente por razões ligadas à sustentabilidade, várias das experiências de microcrédito são desenvolvidas por Organizações Não Governamentais - ONGs, algumas portadoras do título de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. Esse cenário é recorrente não só no Brasil, mas também em alguns países da América Latina. Porém, há instituições bancárias operando linhas de microcrédito, tais como: no Brasil, o Banco do Nordeste do Brasil (CrediAmigo); na Bolívia, o BancoSol e, em Bangladesh, o Grameen Bank.

Dessa forma, apesar de ser atividade própria das instituições financeiras, é importante destacar que a concessão de crédito e, mais especificamente, a concessão de microcrédito é desenvolvido por instituições financeiras e não financeiras.

Ainda no intuito de definir com maior precisão o microcrédito, deve-se abordar outra expressão que lhe é correlata. Como já foi dito no início desta seção, esse esforço auxiliará na delimitação do significado de microcrédito. Trata-se do termo microfinanças (item “g”).

É possível indagar: por que não tratar das microfinanças como passo prévio à apresentação da definição de microcrédito? Decidiu-se inserir posteriormente, pois alguns dos temas tratados acima, como atividade financeira, intermediação financeira, crédito e instituições financeiras, são pressupostos relevantes para o entendimento do que vem a ser microfinanças.

Já se mencionou que as instituições financeiras, em que pese serem prioritariamente intermediadoras financeiras, desempenham também atividades correlatas. Ao lidar com seu público, formulam “pacotes de serviços” no intuito de melhor satisfazer as necessidades de seus clientes. A instituição que tem por foco o

microempreendedor buscará ou, ao menos, tende a buscar objetivos semelhantes, para melhor satisfazer as necessidades específicas de seu público.

Nessa especialização da atividade, surgem serviços dirigidos para o microempreendedor. Serviços não apenas típicos de intermediação financeira, mas também correlacionados a ela.

As Instituições de Microfinanças - IMF prestam, portanto, vários serviços financeiros, classificados como intermediação financeira ou correlacionados, que estão direcionados aos microempreendedores ou à população de baixa renda. Do exposto, infere-se que o microcrédito é, na verdade, espécie de serviço financeiro, classificado como intermediação financeira e inserido no contexto mais amplo das microfinanças (CASTAÑÓN, 2004, p. 64).

O microcrédito é efetivamente o serviço mais difundido dentre os classificados como serviços de microfinanças, justamente porque foi o primeiro a ser disponibilizado. Entretanto, nesse contexto amplo das microfinanças, encontram-se também o serviço de depósito, o serviço de conta corrente, a poupança, a assessoria financeira, o serviço de administração de fundos mútuos, entre outros serviços tradicionais das instituições financeiras, porém, voltados para o perfil específico da população inserida no foco mencionado.

Não significa dizer que o agente que fornece microcrédito, necessariamente, fornecerá outros serviços financeiros inseridos no contexto das microfinanças. Apenas se está ressaltando que o microcrédito é atualmente visualizado como um dos serviços financeiros disponíveis dentro do segmento das microfinanças.

A força subjacente que promoveu a transformação das Instituições de Microcrédito em Instituições de Microfinanças coincide com a que motivou o surgimento do microcrédito. Foi a constatação da ausência ou dificuldade de acesso ao sistema financeiro tradicional por parte de relevante parcela da população que impulsionou a ampliação das iniciativas de microcrédito para abranger outros serviços financeiros já existentes no mercado. Ou seja, quem operava o microcrédito percebeu que seus clientes não apenas necessitavam de recursos para atividade produtiva, mas também desejavam usufruir de serviços tradicionalmente fornecidos por instituições financeiras, mas que não estavam acessíveis pelas razões já apontadas.

Vistos todos os elementos necessários à formulação da definição de microcrédito, é possível constatar certa fluidez nas características do mesmo. De certa forma, alguns dos elementos utilizados na definição podem ocorrer ou não, enquanto que outros elementos têm, até certo ponto, conteúdo indeterminado.

Veja-se, por exemplo, a questão relacionada ao foco do microcrédito (item “b”). Já se expôs que nem sempre quem recebe os recursos é microempreendedor, algumas vezes é candidato a microempreendedor, sendo mais recorrente essa circunstância quando o programa é voltado para o combate à pobreza.

Exemplos da indeterminação que recai sobre os elementos da definição são a delimitação de pequeno valor (item “a”) e, também, a delimitação de quem é microempreendedor (item “b”). Ambos os elementos variam de programa para programa. MATOS, ao comparar 3 instituições de microcrédito do Brasil com outras 3 instituições semelhantes na Bolívia, constatou que os valores médios dos empréstimos concedidos em julho de 1999 variavam de R\$ 234,49 a R\$ 1.571,00. Por outro lado, dos 6 casos analisados, nenhum selecionava os clientes a partir de critério específico que pudesse ser estabelecido como perfil do microempreendedor (2003, p. 11).

Enfim, essa falta de uniformidade decorre do fato de não existir entidade que defina os parâmetros a serem seguidos para caracterizar determinada atividade como microcrédito. Apenas a título de exemplo, no Brasil a Lei n.º 10.194, de 14 de fevereiro de 2001 institui as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor - SCM. Essa categoria de entidade não abarca todos os agentes de microcrédito do país, na verdade, as entidades mais representativas do microcrédito brasileiro não se revestem pela forma de SCM. Sendo assim, a padronização utilizada para caracterizá-las não poderia servir de base generalizante para definir microcrédito, ainda que se desejasse aplicar a definição apenas no âmbito do Brasil.

Em que pese essa ausência de uniformidade e na tentativa de conjugar todos os elementos que foram expostos, propõe-se que microcrédito é uma das modalidades de serviço de microfinanças (item “g”) que se caracteriza pela concessão de crédito produtivo (item “e”) de pequeno valor (item “a”), mediante metodologia assistida (item “c”), por instituição financeira ou não (item “f”) a microempreendedor ou candidato a microempreendedor (item “b”), que esteja sem acesso ou com dificuldades de acesso ao mercado de crédito tradicional (item “d”).

2.2 Histórico e iniciativas internacionais

O percurso histórico do microcrédito no mundo inicia-se na Alemanha do século XIX. Durante o ano de 1846, ocorreu rigoroso inverno que prejudicou a safra dos agricultores no sul daquele país. Em virtude do prejuízo, os agricultores recorreram a agiotas locais e terminaram bastante endividados (ALMEIDA, 2009, p. 49) e (RAPIS, 2007, p. 50).

Sensibilizado com a situação, o pastor chamado Raiffeisen passou a ceder farinha de trigo para os agricultores. A partir da fabricação e comercialização de pães, os agricultores obtiveram capital de giro suficiente para saldar seus débitos e melhorar sua condição de vida (CASTAÑÓN, 2004, p. 60) e (SANTOS, 2006, p. 63).

A experiência de microcrédito alemã passou à história como a Associação do Pão, que acabou crescendo e transformando-se em cooperativa de crédito para a população carente (MONZONI NETO, 2006, p. 28).

O segundo antecedente histórico do microcrédito encontrado na literatura tem lugar no Canadá, mais precisamente em Quebec. No ano de 1900, um jornalista que trabalhava na Assembléia Legislativa daquela cidade resolveu juntar o montante de 26 dólares canadenses para emprestar aos mais pobres, para tanto, solicitou a ajuda de 12 colegas (SANTOS, 2006, p. 63).

A iniciativa canadense foi denominada de *Caisses Populaires*. O empreendimento cresceu e conta com cerca de 5.000.000 de pessoas associadas, espalhadas em 1.329 agências (MONZONI NETO, 2006, p. 29).

Outra experiência de microcrédito ocorre em 1953, nos Estados Unidos da América. Walter Krump, presidente de determinada metalúrgica de Chicago, resolve criar um caixa para socorrer os seus funcionários nos momentos de dificuldade. O caixa, denominado de fundo de ajuda, era colocado em cada departamento da fábrica e teria de ser suprido com a contribuição mensal de US\$ 1 para cada participante (SANTOS, 2006, p. 64).

Os fundos de ajuda dos departamentos foram consolidados e transformaram-se na Liga de Crédito da metalúrgica. O modelo espalhou-se por várias fábricas, gerando várias Ligas de Crédito. Atualmente, há uma Federação das

Ligas de Crédito que opera nos Estados Unidos da América e em outros países (CASTAÑÓN, 2004, p. 61).

Apesar de todas essas iniciativas e, ainda, de outras que certamente devem ter ocorrido antes, durante e após os precedentes citados acima, a mais relevante experiência de microcrédito, mundialmente reconhecida como tal, ocorreu em Bangladesh, nos anos 70 do século passado.

O economista Muhammad Yunus iniciou projeto com a finalidade de emprestar pequenas quantias a pessoas muito pobres, utilizando seus recursos pessoais. O projeto foi ganhando corpo até a fundação da instituição financeira Grameen Bank. Na seção seguinte, abordar-se-á a experiência bengalesa com maiores detalhes. No momento, o importante é notar que foi a partir desse marco que o microcrédito despontou com força em vários países.

Entidades da sociedade civil organizada, agências governamentais e organismos internacionais promoveram e promovem serviços de microfinanças por todo o mundo, inspirados no Grameen Bank.

Na Indonésia, um antigo banco estatal, fundado na ilha de Java em 1895, modernizou-se após ingressar no setor das microfinanças. O Bank Rakyat Indonésia - BRI é atualmente a maior instituição de microfinanças do país e foi a pioneira na prestação de serviços financeiros às populações de baixa renda. No ano de 1984, o governo resolveu transformar esse banco rural burocrático e altamente deficitário, com 3.600 filiais, num banco de microcrédito eficiente. Algumas mudanças em sua estrutura o levaram a operar como dois bancos: um de desenvolvimento para concessão de empréstimos a grandes empresas, em sua grande maioria estatais; e outro como banco popular direcionado ao mercado de baixa renda, o BRI Mikro (MONZONI NETO, 2006, p. 39).

Entre os anos de 1994 e 1999, o Bank Rakyat Indonésia fez 7 milhões de empréstimos, o que, na média, significa 1.000 novos empréstimos por mês, desembolsando cerca de US\$ 50.000.000,00. A média dos empréstimos é de US\$ 430,00 e a taxa de inadimplência encontra-se em torno de 3,26% ao ano (SANTOS, 2006, p. 68).

Outra iniciativa governamental vem sendo promovida pela United States Agency for International Development - USAID (Agência dos Estados Unidos para o

Desenvolvimento Internacional)³¹. Em 4 de setembro de 1961, o Congresso Americano aprovou o Foreign Assistance Act (Lei de Assistência Estrangeira), permitindo ao Presidente John F. Kennedy criar a USAID em 3 de novembro do mesmo ano. A USAID representou a convergência de vários programas americanos de assistência internacional, dentre os quais se destacava o Plano Marshall, plano de apoio reconstrução da Europa após a destruição decorrente da Segunda Guerra Mundial. A USAID atua em prol de populações necessitadas em vários países da América Latina e Caribe, África Subsaariana, Europa e Eurásia, Ásia e Oriente Médio. Suas ações dividem-se em três grandes ramos, a saber: crescimento econômico, agricultura e comércio; saúde humana; e democracia, prevenção de conflitos civis e assistência humanitária.

Dentro do foco nas ações para o crescimento econômico, agricultura e comércio, a USAID criou divisão para apoiar as pequenas e microempresas, denominada Microenterprise Development Division (Divisão para o Desenvolvimento de Microempresas). Esse apoio dá-se através de desenvolvimento de sistemas, de métodos e de assistência técnica que beneficiem e atendam as necessidades dos micro e pequenos empresários. Além disso, a USAID participa ativamente na construção de ambiente e marco regulatórios nacionais, regionais ou locais que ampliem a produtividade, os ganhos e a competitividade das pequenas e microempresas. Nos últimos 20 anos, a USAID já comprometeu US\$ 1.500.000.000,00 em assistência a mais de 3.700.000,00 microempreendedores (MONZONI NETO, 2006, p. 33).

Vale ressaltar, dentre as ações promovidas pela Divisão para o Desenvolvimento de Microempresas da USAID, a pesquisa que resultou num produto relevante para a avaliação de programas de microfinanças. Em parceria com Organização Não Governamental - ONG que associa de mais de 50 ONGs americanas e canadenses, a Small Enterprise Education and Promotion Network - SEEP (Rede de Promoção e Educação para Pequenas Empresas), a USAID desenvolveu o Assessing the Impact of Microenterprises Services - AIMS (Avaliação de Impacto em Serviços de Microfinanças).

³¹ Todos os dados sobre a United States Agency for International Development para os quais não foi indicada fonte diferente foram extraídos do sitio oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.usaid.gov>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

O AIMS consiste num conjunto de ferramentas práticas e de baixo custo para monitorar e avaliar impactos de programas de microfinanças. Essas ferramentas foram testadas em Honduras, Mali, Peru e Filipinas. Os resultados dessas experiências foram documentados no manual chamado Learning from Clients: Assessment Tools for Microfinance Practitioners (Aprendendo com Clientes: Ferramentas de Avaliação para praticantes em Microfinanças), referência fundamental para quem trabalha com avaliação de impactos em microfinanças. Esse manual apresenta, passo a passo, as instruções das ferramentas, desde o planejamento da pesquisa até a análise e avaliação dos dados (MONZONI NETO, 2006, p. 33).

Outra iniciativa de âmbito global é desempenhada pelo Grupo Banco Mundial, através de um de seus membros a International Finance Corporation - IFC (Corporação Financeira Internacional). A IFC foi criada em 1956 com o intuito de promover o investimento sustentável do setor privado dos países em desenvolvimento, ajudando a reduzir a pobreza e a melhorar a vida das pessoas, notadamente na África Subsaariana, Leste Asiático e Pacífico, Sul da Ásia, Europa e Ásia Central, América Latina e Caribe, Oriente Médio e Norte da África ³².

Dentre suas ações, a IFC investe recursos, oferece apoio e consultoria para várias instituições de microfinanças. Em dezembro de 2003, as carteiras de clientes das instituições de microfinanças apoiadas pelo IFC excediam US\$ 1.200.000.000,00 em produtos como empréstimos, poupança, seguro, crédito imobiliário para aquisição e melhorias habitacionais, entre outros serviços (MONZONI NETO, 2006, p. 30).

As ações em prol das microfinanças e, especificamente, em prol do microcrédito têm sido intensificadas nas últimas duas décadas.

Entre 2 e 4 de fevereiro de 1997, realizou-se, em Washington, a Primeira Cúpula Internacional do Microcrédito. O evento foi patrocinado pelo Banco Mundial e contou com a organização e participação de Muhammad Yunus. A Cúpula reuniu cerca de 3.000 pessoas, vindas de 137 países, representando organismos governamentais, agências de desenvolvimento, organizações não governamentais e instituições financeiras.

³² Todos os dados sobre a Internacional Finance Corporation para os quais não foi indicada fonte diferente foram extraídos do sitio oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.ifc.org>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

Ao final dos trabalhos, elaborou-se o Microcredit Summit Report (Relatório de Cúpula do Microcrédito), onde se constata que um futuro sustentável para as pessoas que vivem na pobreza absoluta é pré-requisito para a paz e o desenvolvimento global. A disponibilidade das microfinanças tem aumentado a esperança de milhões de pobres que têm se beneficiado destes serviços (ESTIGARA, 2008, p. 151).

O ano de 2005 foi declarado pela Organização das Nações Unidas - ONU como o Ano Internacional do Microcrédito. Essa atitude representou o reconhecimento do microcrédito como valioso instrumento para cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio:

O microcrédito vem mudando a vida das pessoas e revitalizando comunidades desde o início do comércio. Atualmente microempresários utilizam empréstimos tão pequenos quanto US\$ 100,00 (cem dólares) para fazer crescer um próspero negócio e, por sua vez, prover suas famílias, conduzindo a uma forte e próspera economia local. O Ano do Microcrédito 2005 apela para a construção inclusiva dos setores financeiros e do fortalecimento do poderoso, mas frequentemente inadaptado, espírito empresarial existente nas comunidades ao redor do mundo. (tradução nossa)³³

2.3 Experiência bengalesa

A experiência citada na literatura como a mais relevante iniciativa de microcrédito do mundo deu seus primeiros passos em Bangladesh, no começo dos anos 70 do século passado, em virtude do trabalho desenvolvido pelo professor de economia Muhammad Yunus.

Yunus nasceu e cresceu na cidade de Chittagong, principal porto de Bangladesh³⁴. Seu pai era joalheiro, o que permitia convivência digna, porém sem luxo, para ele, seus pais e seus 8 irmãos. Formou-se em economia na Universidade de Chittagong em 1961 e, logo em seguida, passou a lecionar naquela instituição.

No ano de 1965, ganhou bolsa da Fundação Fulbrighth para fazer doutorado nos Estados Unidos da América (YUNUS, 2008, p. 61). Parte para a América do Norte e fica impactado com a cultura ocidental - as diferenças eram

³³ Internacional Year of Microcredit 2005. Disponível em: <<http://www.yearofmicrocredit.org>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

³⁴ Na época, Bangladesh fazia parte do território do Paquistão.

muito grandes para um muçulmano vindo do oriente (YUNUS, 2008, p. 62-67). No estrangeiro, participou ativamente, porém sem armas, da Guerra de Libertação de 1971, onde Bangladesh torna-se independente do Paquistão. Arregimentando outros bengaleses que moravam nos Estados Unidos da América, Yunus viaja para Washington e tenta convencer o governo norte americano e as embaixadas de vários países a pressionarem o Paquistão, pedindo-lhe que suspenda os ataques ao povo bengalês e reconheça sua independência (YUNUS, 2008, p. 68-81).

Em 1972, Yunus retorna ao seu país para continuar ensinando na Universidade de Chittagong, tornando-se chefe do departamento de economia. Bangladesh, apesar reconhecido por outros Estados e organismos internacionais como país independente, está destruído por causa da guerra. No ano de 1974, em meio às dificuldades de reconstrução, um grande surto de fome recai sobre a população. Yunus testemunha esse momento e capta-o com sensibilidade singular³⁵.

³⁵ O Professor de Economia descreve o momento trágico da seguinte forma: “O ano de 1974 marcou-me como nenhum outro. Foi o ano da terrível fome que se abateu sobre Bangladesh. A imprensa publicava reportagens terríveis, divulgando o número de mortos e desnutridos nas aldeias distantes e nas capitais do norte. A universidade onde eu exercia as funções de chefe do departamento de economia se situava na extremidade sudeste do país, e num primeiro momento não demos muita atenção ao fato. Mas começava a surgir nas estações ferroviárias de Daca homens e mulheres esqueléticos. Pouco depois, mortos. De casos isolados passamos para um fluxo ininterrupto de famintos a invadir Daca. Eles estavam por toda parte. Era difícil distinguir os vivos dos mortos. Homens, mulheres, crianças: todos se pareciam. Sua idade também era algo insondável. Os velhos tinham aspecto de crianças, as crianças pareciam velhos. O governo providenciou pontos de distribuição de sopa para os pobres, mas o alimento se esgotava muito antes de ser servido a todos. Os jornalistas tentavam alertar a opinião pública. Institutos de pesquisa procuravam reunir informações quanto à origem dos famintos e suas possibilidades de sobrevivência. Organizações religiosas se esforçavam por juntar os corpos a fim de lhes oferecer uma sepultura decente. Mas os cadáveres se acumulavam num ritmo tão acelerado que foi preciso rapidamente desistir da idéia. Era impossível não ver esses famintos, impossível ignorar a sua existência. Eles estavam em toda parte, esguios, muito calmos. Não gritavam nenhum slogan. Nada esperavam de nós. Estendidos na entrada de nossa casa, não nos condenavam por estarmos bem alimentados, a salvo da necessidade. Morre-se de muitos modos, mas a morte por inanição é a mais inaceitável. Ela acontece lentamente. Segundo após segundo, o espaço entre a vida e a morte se reduz de modo inapelável. Num determinado momento a vida e a morte ficam tão próximas que se tornam quase indistintas, e não se sabe se a mãe e o filho, prostrados ali no chão, ainda estão entre nós ou já partiram para o outro mundo. A morte sobrevém a passos tão silenciosos que não percebemos a sua chegada. E tudo isso pela falta de um punhado de comida. Em torno desses famintos as pessoas matam a fome, mas eles não. O bebê chora, depois acaba por dormir, sem o leite de que precisa. Amanhã talvez ele já não tenha a força necessária para chorar. Lembro-me de meu entusiasmo ao ensinar as teorias econômicas, mostrando que elas apresentavam respostas para problemas de todos os tipos. Eu era muito sensível à sua beleza e elegância. Mas de repente comecei a tomar consciência da inutilidade desse ensinamento. Para que poderia ele servir, quando as pessoas estavam morrendo de fome nas calçadas e diante dos pórticos? A partir de então comecei a achar que minhas aulas eram uma sala de cinema onde podíamos relaxar, tranquilizados pela vitória certa do herói. Eu sabia desde o início que todo problema econômico encontraria uma solução elegante. Mas a partir do momento que saía da sala de aula me confrontava com o mundo real. Lá os heróis eram moídos de pancadas,

Impelido por excepcional motivação, Yunus inicia o projeto social denominado Fazenda de Três Terços, na aldeia de Jobra, que fica nos arredores do campus da Universidade de Chittagong. Tratava-se de parceria formada entre ele, pequenos proprietários rurais e moradores pobres da referida aldeia. Os primeiros resultados do projeto demonstravam que os mais necessitados continuavam sem qualquer melhoria de sua qualidade de vida. Os grandes beneficiados eram os pequenos proprietários rurais, que, apesar de não terem grandes posses, terminavam por explorar o trabalho dos deserdados (YUNUS, 2008, p. 89-98).

Inconformado com os resultados do projeto e no intuito de encontrar nova forma de ajudar os mais pobres entre os pobres, Yunus lança-se novamente a campo e passa a visitar diariamente a aldeia de Jobra, na companhia de alguns professores e alunos da Universidade de Chittagong.

Em 1976, durante suas incursões, Yunus encontra uma jovem de 21 anos chamada Sufia Begum, que trabalhava manualmente ramos de bambu para confecção de um tamborete. Ao ser indagada, a jovem diz que tinha firmado parceria com os chamados paikars³⁶ a partir da qual tomava emprestado 5 takas³⁷, o que representava na época US\$ 0,22, para adquirir os materiais necessários à confecção do tamborete. Ao final de um dia inteiro de trabalho, vendia aos paikars o tamborete por 5 takas e 50 paisas. As 50 paisas, que representavam seu lucro diário, equivaliam na época a US\$ 0,02. Yunus, desejando conhecer melhor a realidade da trabalhadora, pergunta se ela não poderia ter tomado emprestado o dinheiro aos agiotas locais e ter comprado o material para confecção do tamborete. A jovem explica que a taxa de juros usualmente cobrada era de 10% por semana, chegando, em casos como a do vizinho dela, a 10% ao dia, o que tornava inviável a operação sugerida (YUNUS, 2008, p. 16-19).

Indignado com a situação da mãe que obtinha US\$ 0,02 por dia para sustentar a ela e seus filhos, Yunus pede para que uma de suas alunas elabore a

selvagemmente pisoteados. Via a vida cotidiana tornar-se cada vez mais dura e os pobres ficarem cada vez mais pobres. Para eles, morrer de inanição parecia ser a única saída. Assim, onde estava a teoria econômica que dava conta de sua vida real? Como continuar a contar histórias de faz-de-conta a meus alunos em nome da economia? Eu só tinha um desejo: sair pela tangente, abandonar os manuais, fugir da vida universitária. Queria compreender a realidade que cerca a existência de um pobre, descobrir a verdadeira economia, a da vida real - e, para começar, a da pequena aldeia de Jobra." (YUNUS, 2008, p. 13-15).

³⁶ Paikars são intermediários que recrutam o trabalho de pessoas humildes para elaboração de produtos a baixo custo. Posteriormente, os produtos são repassados aos comerciantes para revenda.

³⁷ Taka é a moeda de Bangladesh.

lista de pessoas que, tal como Sufia Begum, encontravam-se em situação semelhante, ou seja, dependiam de arranjos ou parcerias que as condenava à miséria perpétua pela ausência de capital inicial. Após alguns dias, a lista continha a relação de 42 aldeões e aldeãs de Jobra que, no seu conjunto, necessitavam de 856 takas para libertarem-se do ciclo da pobreza, o que representava na época US\$ 27,00 (YUNUS, 2008, p. 23).

Na ânsia de ajudar aquelas pessoas, Yunus resolve emprestar, a partir de seus recursos pessoais, a quantia de que elas precisavam e envia sua aluna para concretizar a tarefa. Os tomadores dos empréstimos devolveriam o valor concedido quando pudessem. Porém, na semana seguinte, o Yunus percebe que sua atitude não resolveria o problema. Era necessário construir solução institucional. Os pobres de Jobra não poderiam, sistematicamente, recorrer ao professor de economia da Universidade de Chittagong, quando necessitassem de recursos. Por falha estrutural, o sistema financeiro oficial não estava disponível aos mais pobres, sendo assim, os agiotas ocuparam o espaço deixado. Fazia-se necessário encontrar instituição financeira que aceitasse retomar esse espaço, emprestando aos pobres (YUNUS, 2008 p. 23-25).

Yunus procura o gerente da agência do Banco Governamental Janata em Jobra e propõe que os pobres possam ter acesso a empréstimos. A ausência da possibilidade de oferecer garantias é colocada como objeção à concessão dos mesmos. Yunus decide levar o caso ao diretor regional do banco e, após negociação, obtém sucesso, porém, os empréstimos apenas poderiam ser concedidos aos pobres sob a condição de serem afiançados, em cada caso e pessoalmente, pelo professor de economia. Em dezembro de 1976, após 6 meses de negociações sobre os detalhes da operação, é concedido o primeiro empréstimo. Durante o ano seguinte, para cada novo empréstimo concedido, Yunus figurava como fiador (YUNUS , 2008 p. 99-108).

A burocracia envolvida nas operações praticamente sufocava o projeto. Entretanto, em outubro de 1977, Yunus encontra, casualmente, um dos diretores administrativos do Banco Krishi de Bangladesh - BKB, o Banco Agrícola Governamental. Sensibilizado com as dificuldades encontradas pelo professor de economia, o diretor administrativo propõe-se a ajudar. Após rápida conversa, Yunus convence o diretor administrativo no sentido de abrir agência em Jobra, colocando

1.000.000,00 de takas que seriam emprestadas aos pobres sob o gerenciamento de Yunus. O formato proposto não foi aceito pelo Conselho de Administração do BKB, pois Yunus não fazia parte da estrutura administrativa do banco, logo não poderia gerir tais recursos.

Em novo encontro, Yunus e o diretor administrativo elaboram nova proposta: o professor indicaria pessoas para assumirem as funções da nova agência a ser aberta, desde os agentes de crédito até o gerente, e assim todos estariam subordinados informalmente a Yunus. O projeto sai do papel e é batizado por Yunus como Agência Experimental Grameen do BKB. Os funcionários da agência foram recrutados entre os alunos e ex-alunos de economia na Universidade de Chittagong. O nome Grameen significa rural ou da aldeia, a intenção era diferenciá-lo de um banco agrícola tradicional, pois este lida apenas com pessoas que detenham propriedades, ainda que pequenas, já um banco rural ou da aldeia lidaria com pessoas destituídas de quaisquer bens e que se dedicavam às mais variadas atividades, não somente a agricultura e a pecuária (YUNUS, 2008, p. 157-163).

Em junho de 1979, Yunus inicia parceria com alguns bancos comerciais de Bangladesh para estender o seu projeto a outras regiões do país. Esse arranjo decorreu de visita ao Banco Central de Bangladesh para participar de seminário, onde vários banqueiros desafiaram Yunus, afirmando que a metodologia do Grameen não seria viável, caso o mesmo passasse a operar numa escala regional ou nacional. Os banqueiros atribuíam o sucesso do projeto ao talento pessoal de Yunus e ao seu prestígio na comunidade de Jobra, em virtude de ser chefe do departamento de economia.

A partir da articulação do presidente do Banco Central, cada banco comercial disponibilizou a estrutura de pelo menos 3 agência espalhadas num distrito próximo a Dacca, denominado Tangail. Contando com a agência de Jobra, o Grameen passava a operar com 25 agências ao total. Para dedicar-se integralmente ao novo desafio, Yunus pediu licença na Universidade de Chittagong (YUNUS, 2008, p. 173).

A expansão continuou e o projeto foi replicado para outras regiões do país, passando a atuar nos seguintes distritos: Chittagong, no sudeste; Dacca, no centro; Rangpur, no nordeste; Tangail, no norte e Patuakhali, no sul. Antes da parceria com os bancos comerciais, até junho de 1979, quando o Grameen

trabalhava em conjunto com o BKB, os financiados limitavam-se a aldeia de Jobra e somavam menos que 500 pessoas. Em novembro de 1982, o Grameen atingiu a marca de 28.000 pessoas financiadas e US\$ 10.500.000,00 em depósitos (YUNUS, 2008, p. 177-183).

Em setembro de 1983, é fundado o Banco Grameen, que abre suas portas como instituição financeira independente em 2 de outubro do mesmo ano. O Presidente do país, General Ershad, após o trabalho de bastidores realizado pelo Ministro das Finanças, assina o decreto que concede a autorização de funcionamento e aprova o estatuto da entidade. Para conseguir a aprovação presidencial, o banco nasce com 60% de suas ações nas mãos do governo e 40% nas mãos dos financiados. Yunus desejava que todas as ações pertencessem aos financiados (YUNUS, 2008, p. 207-214).

A situação é alterada no ano de 1985, quando os financiados passam a deter 75% das ações. Isso repercute na composição do conselho de administração que, em 1986, passa a ser composto majoritariamente por financiados do banco. O diretor administrativo, cargo ocupado por Yunus, era até então nomeado pelo governo, mas, após alteração no estatuto do banco, passou a ser eleito pelos membros do conselho de administração. Porém, até a presente data, o presidente do conselho de administração é nomeado pelo Presidente do país (YUNUS, 2008, p. 217-219).

Segundo dados atualizados até o ano de 2009³⁸, desde o início de sua trajetória em 1976, na pequena aldeia de Jobra, o Banco Grameen já liberou ao todo US\$ 8.741.860,00 em empréstimos para 7.970.616 pessoas, reunidas em 1.253.160 grupos solidários.

Ao final do ano de 1983, quando o Grameen foi fundado, havia 86 filiais que cobriam região onde existiam 1.249 aldeias. Atualmente, banco conta com 2.562 filiais espalhadas em 83.458 aldeias de Bangladesh.

Os dados descritos acima mostram o sucesso do projeto. Grande parte desse sucesso pode ser atribuído à metodologia empregada pelo Grameen. Ao ser indagado sobre como alcançou tais resultados, Yunus, em tom descontraído, afirma: “nós observamos como funcionavam os outros bancos e fizemos o contrário.” (2008,

³⁸ Os dados atualizados sobre o desempenho do Banco Grameen foram extraídos do sitio oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.grameen.com>>. Acesso em: 9 abr. 2010.

p. 151). Apesar de não ser totalmente verdadeira, a afirmação visa ressaltar a necessidade de mudanças na estrutura do sistema financeiro tradicional.

Yunus relata que jamais teve a intenção de tornar-se banqueiro, não havia se preparado para dar este rumo à sua vida, entretanto, seu desejo de ajudar aos pobres o conduziu numa grande jornada, cheia de percalços, repleta de erros e acertos. Como não tinha experiência, resolveu solucionar cada dificuldade por vez, assim, na medida em que a caminhada avançava, Yunus desenvolvia empiricamente a metodologia do Grameen.

A primeira característica das ações desenvolvidas pelo banco é a preferência por emprestar às mulheres, estas representam atualmente 97% dos créditos concedidos³⁹. A opção pelo sexo feminino deu-se, principalmente, em função de fatores culturais. Em Bangladesh, não apenas por questões religiosas, mas também por tradição, as mulheres ocupam papel de menor relevo no cenário social, em face disso, antes da expansão do Grameen, menos de 1% de todos os créditos concedidos no país eram para pessoas do sexo feminino. Yunus percebeu que o crédito concedido ao homem não gerava, na mesma intensidade, os frutos que ocorriam quando a mesma quantia era disponibilizada para mulheres. Concluiu-se que a posição de superioridade masculina fazia com que o homem elege-se prioridades que atendiam às suas necessidades pessoais, em detrimento das necessidades da esposa e de seus filhos. No caso feminino ocorria o inverso, as mulheres, em função de terem suas vidas restritas ao âmbito familiar, tendiam a eleger como prioridades às necessidades de seus filhos e, em segunda ordem, as suas e de seu esposo (YUNUS, 2008, p. 115-117).

O fato de dar preferência às mulheres gerava grande resistência entre os esposos e, também, entre as próprias mulheres. A tradição e a religião surgiam como barreiras para que a mulher fosse tratada como alguém capaz de gerir sua própria vida. Muitas não acreditavam em si mesmas e achavam absurda a tarefa assumir os destinos financeiros de sua família⁴⁰. Os esposos, na maioria dos casos, posicionavam-se contra a ideia de ter as finanças da casa geridas por sua mulher.

³⁹ Informação extraída do sitio oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.grameen.com>>. Acesso em: 9 abr. 2010.

⁴⁰ Yunus relata que a família na qual nasce uma criança do sexo feminino muitas vezes comete assassinato ou, caso resolva criar o bebê, o faz dentro de uma orientação que coloca a menina como origem de vários males para a família. Por serem pobres, os pais não dispõem de recursos para pagar o dote da filha, esta não se casará e, então, passa a ser um fardo para as finanças da casa.

Até mesmo os chefes religiosos de cada aldeia buscavam fazer crer aos fiés que o Grameen representava os interesses do mundo ocidental, preocupado em divulgar o cristianismo.

Essas dificuldades moldaram a forma de atuar do Grameen. Este precisava conquistar a confiança das mulheres e dos demais membros da comunidade logo após ter chegado à aldeia. Era necessário fazer longo trabalho de convencimento que, na maioria das vezes, demandava tempo e muita paciência. Grande parte dos funcionários do Grameen são mulheres, justamente para facilitar o trabalho de aproximação entre as possíveis financiadas e o banco. Principalmente por questões religiosas⁴¹, as mulheres de Bangladesh não devem conversar ou ter qualquer aproximação maior com homens que não sejam parentes próximos (YUNUS, 2008, p. 120-126).

Sistema de empréstimos do Grameen é diferenciado por várias razões. A seguir listam-se algumas das características citadas por seu idealizador.

Não se exige o valor do principal e dos juros de uma só vez, tal como é tradicionalmente realizado nos empréstimos tomados perante instituições financeiras ou agiotas. No começo, exigia-se pagamento diário das prestações, depois os pagamentos passaram a ser semanais, em face das dificuldades de administrar os pagamentos feitos diariamente. Yunus afirma que a metodologia de solicitar pequenos pagamentos de cada vez auxilia no cumprimento da obrigação por algumas razões, a saber: a) as pessoas oferecem maior resistência quando têm de entregar, de uma só vez, grande soma ao credor, pois ter que se separar de parte considerável do patrimônio faz acender o instinto de preservação presente no devedor, tornando essa separação evento mais doloroso; b) por outro lado, a vida dos pobres está sempre sob pressão, então, acumular certa quantia de recursos para depois entregá-la ao credor pode ser tarefa bastante difícil; e c) pagamentos pequenos fracionados em cada semana permite ao credor, com rapidez, identificar bons e maus pagadores, reduzindo as chances de prejuízo. (YUNUS, 2008, p. 145).

Para liberação dos empréstimos, formam-se grupos solidários com 5 pessoas. A formação é espontânea, o Grameen não interfere na escolha dos membros, isso contribui para que os selecionados sejam pessoas relativamente

⁴¹ A maior parte da população de Bangladesh segue o islamismo. O costume muçulmano do purdah, que significa "cortina", obriga as mulheres casadas a isolar-se do mundo externo, sendo terminantemente proibido o contato direto com outros homens que não sejam parentes próximos.

íntimas entre si e que estejam motivadas por objetivo comum: empreender atividade econômica para libertar-se da pobreza. O grupo deve aprovar o pedido de empréstimo de cada participante, pois todos se tornarão solidariamente devedores do montante concedido ao indivíduo.

Há várias vantagens em adotar o grupo solidário como mecanismo de garantia (YUNUS, 2008, p. 134-135). Inicialmente, Yunus cita que o indivíduo, quando em grupo, tende a adotar conduta mais previsível e, em face dessa regularidade de comportamento, o controle do programa torna-se mais fácil. Outro ponto refere-se à sensação de conforto e segurança que o financiado desfruta por fazer parte do grupo. Como já se mencionou, muitas das pessoas financiadas são mulheres com baixíssima auto-estima e o fato de estarem agrupadas as fortalece diante do grande desafio de tornarem-se protagonistas de suas vidas.

A pressão mutuamente exercida entre os membros do grupo para que os pagamentos sejam honrados também é citada como vantagem na formação de grupos. Cada integrante, no momento em que cede ou externa a intenção de ceder ao impulso de não cumprir voluntariamente com suas obrigações, sofre represália moral dos demais integrantes, essa pressão desestimula-o a permanecer com o desejo de inadimplir a obrigação. Outra questão relaciona-se com a saudável competição entre os membros do grupo e entre grupos distintos, trata-se de disputa leal para mostrar melhores resultados em suas atividades econômicas.

Após a formação do grupo, é realizado treinamento que dura cerca de 1 mês e serve para repassar ao financiado todas as informações necessárias sobre a maneira de atuação do Grameen. Não é realizado treinamento ou capacitação para gerenciamento do negócio a ser desenvolvido pelo financiado, pois Yunus acredita que cada indivíduo já detém o conhecimento necessário para as tarefas que escolheu desempenhar. Ao final do treinamento, cada participante faz prova para testar seus conhecimentos. O teste é oral, pois cerca de 85% das mulheres que vivem nas áreas rurais de Bangladesh são analfabetas (YUNUS, 2008, p. 136-137).

Inicialmente, concede-se empréstimo para apenas 2 integrantes do grupo. Caso os pagamentos estejam em dia ao final de 6 semanas, outros 2 integrantes do grupo podem solicitar seus empréstimos. Por último, o integrante que foi responsável pela formação do grupo toma seu empréstimo.

O empréstimo é concedido para ser liquidado em 1 ano. Durante as 50 semanas seguintes ao recebimento dos recursos, o financiado deverá pagar prestações com valor fixo que corresponde a 2% do montante emprestado. A taxa de juros utilizada fica em 20% ao ano (YUNUS, 2008, p. 141).

O sistema foi planejado dentro da seguinte premissa básica: confiança total no financiado. O cliente não vai ao Grameen, na verdade o banco vai até ele, oferecendo apoio e confiança (YUNUS, 2008, p. 151). Para quem é pobre, entrar numa agência bancária pode ser bastante constrangedor, daí porque Yunus propõe a visita e o acompanhamento de cada cliente no local onde ele desenvolve suas atividades, que, quase sempre, coincide com sua casa.

A construção desse vínculo permitiu que todos os contratos de empréstimos fossem simplesmente verbais. São bilhões de dólares emprestados com base na simples confiança. Mesmo diante dessa aparente fragilidade, a taxa de inadimplência não representa mais que 1% do total de empréstimos concedidos. O Grameen jamais utilizou o sistema judiciário para recuperar seus créditos, partiu-se do princípio de que o banco saberia por si mesmo como recuperar o dinheiro, se assim não fosse, seria melhor desistir e procurar outro ramo de atividade (YUNUS, 2008, p. 141-142).

Eventualmente, algum financiado passa por dificuldades e não tem condições para honrar o compromisso. Muitas vezes isso ocorria com várias pessoas ao mesmo tempo, em face de desastres naturais, tais como: terremotos, maremotos, inundações entre outros eventos. Para sanar tais imprevistos, criou-se o Fundo Mútuo que é alimentado por duas fontes. A primeira fonte corresponde à destinação de 5% dos valores resgatados nos empréstimos. A segunda decorre da contribuição de 2 takas depositadas no fundo mútuo pelo financiado assim que recebe o empréstimo. Se um membro não deposita o valor solicitado, nenhum outro crédito poderá ser liberado.

Os grupos são agregados em formações maiores denominadas centros, este podem conter até 8 grupos. Em data e horário prefixado, os grupos integrantes do centro reúnem-se juntamente com o encarregado do banco para fazer os pagamentos, deliberar sobre outros pedidos de empréstimos, entre outros temas de interesse dos participantes. Muitas vezes, quando o grupo tem problemas com determinado membro que não consegue pagar seu empréstimo, o centro ajuda-o a

solucionar a situação, pois funciona como local para troca de experiências. Cada grupo elege seu presidente e secretário, já o centro delibera para eleger o diretor e o diretor adjunto (YUNUS, 2008, p. 139-140).

Desde o início do projeto, foram programados seminários anuais onde se reuniam os representantes de vários centros. A intenção era desenvolver lideranças, trocar experiências e debater estratégias de ação para lidar com os problemas que iam surgindo ao longo do tempo. Mais tarde, os seminários tornaram-se eventos maiores e mais organizados, passando a denominarem-se de encontros nacionais de centros.

O primeiro encontro nacional ocorreu em Tangail, no ano de 1980. Após o final do evento, foram redigidas resoluções que continham o resumo das discussões ocorridas no encontro. Esse relatório teve grande aceitação entre os integrantes do Grameen e foi reproduzido em larga escala. No encontro nacional seguinte, que ocorreu em 1982, o número de resoluções subiu para 10 e, posteriormente, para 16, quando se concluiu o encontro nacional de 1984, em Joydevpur. Yunus afirma que, apesar de algumas sugestões no sentido de acrescentar novas resoluções ao texto, decidiu-se permanecer com as mesmas 16, pois seria melhor lutar pela implementação integral das mesmas que acrescentar outras (YUNUS, 2008, 146).

As resoluções, como seria provável supor, deveriam abordar apenas aspectos relacionados à metodologia do Grameen e à conduta do financiado no que tange ao seu empreendimento, entretanto, vão bem mais além. A preocupação de Yunus com o desenvolvimento integral do ser humano fez com que os financiados declarassem nas resoluções diretrizes tais como: levaremos prosperidade à nossa família; não viveremos numa casa em mau estado, vamos mantê-la e aspiraremos construir uma nova o mais breve possível; tentaremos ter poucos filhos; cuidaremos de nossa saúde; daremos educação para nossos filhos; zelaremos pela limpeza de nossos filhos e do ambiente em que vivemos; não exigiremos nenhum dote para nossos filhos, assim como não daremos nenhum dote para nossas filhas; estaremos sempre dispostos a ajudar os outros; entre outras resoluções (YUNUS, 2008, p. 147).

O coroamento da trajetória descrita acima ocorre no ano de 2006, quando o Prêmio Nobel da Paz foi compartilhado por Yunus e o Banco Grameen⁴². Na verdade, mais que o coroamento do projeto iniciado em Bangladesh, tratou-se do reconhecimento mundial no sentido de que o microcrédito pode, de maneira eficaz, colocar-se como alternativa para combater a pobreza e promover o desenvolvimento humano.

2.4 Experiências latino-americanas

A mais antiga experiência de microcrédito na América Latina de repercussão considerável foi desenvolvida pela Organização Não Governamental *Acción International*⁴³.

No ano de 1961, o jovem norte americano, estudante de direito, chamado Joseph Blatchford veio até a América Latina para participar de torneio de tênis para amadores. Naquela oportunidade, o estudante pode conhecer cerca de 30 cidades e ficou espantado com a quantidade de pessoas que morava nas favelas locais, em péssimas condições de vida.

Com a ajuda de colegas de turma, Joseph Blatchford levantou US\$ 90.000,00 a partir de fundos doados por empresas norte americanas e, no verão de 1961, regressou para Caracas, capital venezuelana, na intenção de iniciar trabalho social com a ajuda de 30 voluntários. Nascia a *Acción International*, na época denominada de AITEC.

No desenvolvimento das tarefas, os Accionistas, como eram chamados, trabalhavam em contato permanente com os habitantes locais para diagnosticar suas necessidades mais urgentes. Durante o decorrer da década de 60 do século passado, a *Acción International* estendeu suas atividades para o Brasil, Peru e Colômbia.

⁴² A informação pode ser confirmada no sitio oficial do Comitê Norueguês para o Prêmio Nobel. Disponível em: <http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2006>. Acesso em: 18 fev. 2010.

⁴³ Todos os dados sobre a *Accion Internacional* para os quais não foi indicada fonte diferente foram extraídos do sitio oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.accion.org>>. Acesso em: 22 fev. 2010.

A partir dos primeiros anos da década de 70 do século passado, a história da Acción International muda de forma relevante. Os gestores da instituição percebem que suas ações, apesar de aliviar o sofrimento de várias pessoas, não atacavam o principal problema das populações carentes da América Latina: a ausência de oportunidades econômicas. Terry Holcombe, ex-diretor da Acción International, concluiu que a instituição, ao colaborar na construção de escolas ou na implantação sistemas de abastecimento de água, estava mais reorganizando recursos já existentes na comunidade local do que os fazendo crescer.

A maioria dos indivíduos que se encontravam em situação de pobreza nos centros urbanos era oriunda de regiões rurais e havia se deslocado para a cidade em busca de melhores condições de vida. Chegando ao destino, não encontravam emprego ou aquele disponível pagava salário incompatível com as necessidades básicas de subsistência (BANCOSOL, 2011, p. 2).

Diante dessa situação, os indivíduos buscavam iniciar pequenos negócios para garantir seu sustento, porém, em face da escassa disponibilidade de recursos, tinham de tomar empréstimos para adquirir mercadorias ou insumos. Os empréstimos tomados perante agiotas locais deviam ser saldados a taxas de juros que chegavam a 10% ao dia. Com encargos nesse patamar, os ganhos dos pequenos empreendedores eram de logo consumidos para honrar os compromissos firmados, causando o ciclo vicioso de reprodução da pobreza.

Diante dessa realidade, os responsáveis pela gestão da unidade da Acción International em Recife, Pernambuco, iniciaram, no ano de 1973, projeto para emprestar pequenas quantias aos microempresários, utilizando taxas de juros comerciais. O projeto partia da crença fundamental de que os indivíduos eram capazes de sair da pobreza por si mesmos, bastava que lhes fosse ofertada a oportunidade de viabilizar economicamente seu empreendimento.

O projeto obteve grande sucesso. Em 4 anos de operações, a Acción International havia realizado 885 empréstimos, ajudando a criar ou estabilizar 1.386 empregos.

Há muitas semelhanças entre essa iniciativa da Acción International e a experiência de Muhammad Yunus. Além de terem sido iniciadas quase que no mesmo momento, ambas são estratégias de combate à pobreza a partir do microcrédito, tendo como pressuposto a crença de que a população mais carente

goza da capacidade de superar a pobreza por si mesma. A Acción International, contudo, trabalhava junto às populações urbanas da América Latina, já o Grameen Bank lastreou sua atuação em microcrédito concedido aos habitantes de vilas rurais na Ásia, mais precisamente em Bangladesh.

Essa experiência concreta da Acción International, que ficou conhecida como Programa UNO, será novamente objeto de exposição na seção seguinte, quando forem abordadas as iniciativas de microcrédito ocorridas no cenário brasileiro.

Hoje a Acción International está presente em 18 países e conta com carteira de 1.700.000 clientes. No fim de 2003, cerca de 1.100.000 do total de clientes da Acción International concentravam-se na América Latina e no Caribe. A região também era responsável pela maior parte dos desembolsos, cerca de US\$ 1.160.000.000,00 de um total de US\$ 1.240.000.000,00. Em média, foram concedidos US\$ 554,00 para cada cliente latino-americano (MONZONI NETO, 2006, p. 34).

Outro projeto iniciado pela Acción International foi a criação, em 1969, da Acción Comunitária do Peru - ACP com o intuito de reproduzir nesse país as ações já desempenhadas na Venezuela. Após alguns anos de sua fundação, em 1982, a Acción Comunitária do Peru passou a oferecer empréstimos a pequenos e microempresários estabelecidos no sul da região metropolitana de Lima, capital peruana. Para tal empreendimento, a ACP contou com o apoio financeiro e técnico da maior instituição financeira do Peru, o Banco Wiese Sudameris.

A atividade foi ganhando corpo até que em 2 de março de 1998, a Acción Comunitária do Peru, em parceria com outras instituições, tais como: Acción Gateway Fund, Banco Wiese Sudameris, Andean Development Corporation e Banco de Crédito do Peru, fundou o Banco da Microempresa S/A - MiBanco.

O MiBanco foi a primeira instituição integrante do sistema financeiro oficial do Peru, especializada em microfinanças e que tem finalidade lucrativa. Seu capital inicial era US\$ 16.000.000,00 e a ACP ainda é a acionista majoritária.

Atualmente, o MiBanco opera carteira ativa de US\$ 207.000.000,00 e tem 154.500 clientes, desse total 53% são mulheres, porém, esse percentual já foi bem maior, chegando a 89% no ano de 1997. O empréstimo médio do MiBanco,

considerando os dados de 2006, encontrava-se na faixa de US\$ 1.342,00 (MONZONI NETO, 2006, p. 42).

Ainda no Peru, encontra-se outro antecedente histórico das microfinanças na América Latina, a Fundación Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria - FOGAPI⁴⁴. Trata-se da primeira instituição do país voltada para prestar serviços financeiros ao pequeno e ao microempreendedor, entretanto, sem fins lucrativos e, neste ponto, diferencia-se do MiBanco.

Iniciou suas atividades no ano de 1979 e constitui-se num fundo financeiro dotado de personalidade jurídica. Oferece o serviço de garantia creditícia para que pequenos e microempresários possam tomar empréstimos junto às entidades do sistema financeiro tradicional (ALMEIDA, 2009, p. 52).

Como já foi mencionado no início deste trabalho, o foco do microcrédito são pequenos e microempresários sem acesso ou com dificuldades de acesso ao mercado de crédito tradicional. A principal barreira a esse acesso é a impossibilidade de oferecer garantias à instituição fornecedora dos recursos. A FOGAPI supre essa deficiência a partir do serviço financeiro de garantia creditícia, ou seja, ela se responsabiliza solidariamente com o pequeno ou microempresário pelo empréstimo tomado junto à instituição financeira tradicional, garantindo o pagamento em caso de inadimplência.

No mês de janeiro de 2010, a FOGAPI concedeu 6.860 garantias a pequenas e microempresas, viabilizando para as mesmas a tomada de empréstimos que totalizaram US\$ 65.791.240,00. Esse montante representou crescimento de 387% em relação ao mesmo período do ano anterior, quando foram viabilizados empréstimos que totalizaram a importância de US\$ 13.495.911,00⁴⁵.

Na Bolívia, encontra-se um dos maiores bancos comerciais da América Latina especializado em microfinanças, o Banco Solidário S/A - BancoSol. Essa instituição tem sua origem remota no ano de 1984, quando determinado grupo de empresários bolivianos solicitou a Acción International estudo para avaliar quais eram as necessidades mais relevantes dos microempreendedores existentes naquela região e qual a melhor estratégia para suprir essas demandas. O estudo

⁴⁴ Todos os dados sobre a FOGAPI para os quais não foi indicada fonte diferente foram extraídos do sitio oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.fogapi.com.pe>>. Acesso em: 22 fev. 2010.

⁴⁵ No Peru, existem outras instituições voltadas às microfinanças que merecem destaque, a exemplo do Banco del Trabajo - Branta, fundado em 1994 e a Caja Municipal de Ahorro y Crédito - CMAC.

concluiu que a principal dificuldade dos microempreendedores era a falta de acesso a recursos produtivos, principalmente crédito. A causa diagnosticada era o não oferecimento de garantias confiáveis às instituições de crédito tradicional. Concluiu-se, ainda, que a impossibilidade de acesso ao mercado oficial de crédito conduzia os microempreendedores ao mercado informal, controlado por agiotas.

Em face das conclusões do estudo, fundou-se, em 17 de novembro de 1986, a Fundación para Promoción y El Desarrollo de La Microempresa - PRODEM, organização não governamental, sediada em La Paz, capital boliviana. Os fundos para criação da PRODEM foram obtidos junto ao setor privado boliviano, à Fundação Calmeadow, ao Fundo Social de Emergência Boliviano e à United States Agency for International Development - USAID. A Acción International tinha a função de oferecer o conhecimento e a experiência acumulada em microfinanças para ajudar no sucesso da nova instituição (BANCOSOL, 2011, p. 13).

Havia grande demanda reprimida por crédito, dessa forma, as atividades da PRODEM intensificaram-se rapidamente. No final do ano de 1991, o projeto já havia financiado mais de 45.000 microempreendimentos e concedido créditos que superavam a cifra de US\$ 28.000.000,00. Os tomadores eram organizados em grupos solidários e a taxa de inadimplência nessa época tendia a zero (BANCOSOL, 2011, p. 14).

Porém, ao lado da notável expansão, surgiram problemas relevantes, em face de a entidade ter sido constituída sob a forma de organização não governamental. A PRODEM desejava expandir seu raio de atuação e, para tanto, tornava-se cada vez mais clara a necessidade de transformar-se em instituição financeira oficial. As limitações que tolhiam a entidade poderiam ser resumidas a três, a saber: pelo fato de não ser instituição financeira oficial, encontrava-se impedida de oferecer outros serviços financeiros a seus clientes; como não era fiscalizada pelas instituições oficiais, não conseguia atrair fundos nos mercados financeiros comerciais; e em virtude de obter seus fundos a partir de doações, não havia cobrança para que a PRODEM se tornasse cada vez mais eficiente e, com isso, pudesse oferecer empréstimos a taxas de juros mais competitivas. Todas essas circunstâncias impediam que a PRODEM fosse capaz de expandir seus fundos na mesma medida em que a demanda por crédito crescia (BANCOSOL, 2011, p. 14).

Em 10 de fevereiro de 1992, o BancoSol é fundado. Surge praticamente só, pois, até então, poucas instituições atuavam na Bolívia com foco em microempresas. Esse quase monopólio do BancoSol permite ao mesmo crescer consideravelmente, de forma que, em 1998, a carteira ativa de empréstimos mais que decuplicou e o número de clientes passou de 22.000 para 81.555 (BANCOSOL, 2011, p. 14).

A partir do ano 2000, o BancoSol inicia mudança na sua estratégia de ação. Durante toda sua vida institucional, o BancoSol havia se dedicado exclusivamente ao oferecimento de crédito a microempreendedores por meio de grupos solidários, porém, ao longo dos anos, muitos desses clientes experimentaram crescimento significativo de seus negócios, ocasionando a demanda por serviços financeiros mais sofisticados. Sensível a essa realidade e, ainda, motivado pelo compromisso em permanecer acompanhando a evolução do mercado financeiro para microempreendedores, o BancoSol diversificou seus serviços. Ao lado do crédito concedido a grupos solidários, a instituição passou a oferecer linhas de crédito individual, serviços de cobrança, compra e venda de moeda estrangeira, cartão de débito, entre outros (BANCOSOL, 2011, p. 17).

Em 2006, o BancoSol possuía 61.000 clientes, dos quais 48% eram mulheres. A carteira ativa do banco era de US\$ 130.000.000,00, com empréstimo médio de US\$ 2.108,00. O valor do empréstimo médio vem crescendo anualmente devido a mudança de estratégia do BancoSol, que marginalmente deixa o crédito solidário e investe no crédito individual. Em 2000, por exemplo, o empréstimo médio correspondia a US\$ 1.276,00 (MONZONI NETO, p. 41).

Atualmente, o BancoSol está presente em oito cidades da Bolívia, incluindo sua sede em La Paz, e mantém mais de 100 pontos de atendimento, entre agências e os denominados Pontos de Atenção Sol Amigo. Conta com mais de 124.000 clientes, representando carteira superior a US\$ 330.000.000,00. Até o final de 2009, a instituição já havia emprestado o montante total de US\$ 1.930.000,00 para mais de 1.400.000 microempreendimentos⁴⁶.

Ainda na Bolívia, teve início, no ano de 1984, projeto em microfinanças que veio a espalhar-se por vários países. O especialista em economia e

⁴⁶ Os dados foram extraídos do sitio oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.bancosol.com.bo>>. Acesso em: 24 fev. 2010.

desenvolvimento internacional, Jonh Hatch, em contato com a pobreza de áreas rurais, decidiu conceder pequenos empréstimos a agricultores locais. A garantia do empréstimo dava-se pela formação de grupos solidários entre vizinhos. Jonh Hatch batizou os grupos solidários de Village Banks, possivelmente em alusão ao Grameen Bank de Muhammad Yunus, em Bangladesh.

Em 1985, Hatch decide fundar organização não governamental para gerir as unidades dos Village Banks, nascia, então, a Fundación Internacional para La Assistência Comunitária - FINCA⁴⁷.

A FINCA destacou-se pela metodologia operacional, cada unidade do banco compõe-se de 10 a 35 membros solidários. Os membros de cada grupo gozam de relevante liberdade, pois elegem seus líderes, elaboram seus livros e estatutos, manejam seus fundos e são responsáveis pela supervisão do crédito, incluindo sanções por inadimplemento. Essa metodologia promove a cooperação e integração entre os membros, de forma que o sucesso de um deles atrai mais clientes àquela área e termina por beneficiar toda a comunidade (BANCOSOL, 2011, p. 6).

Ainda na segunda metade da década de 80 do século passado, outra marca da FINCA surge: o viés de gênero. Ao abrir o Village Bank de El Salvador, a FINCA resolveu focar seus esforços na concessão de microcrédito a mulheres pobres que estavam envolvidas em pequenos comércios. Os benefícios para os filhos dessas mulheres foram evidentes, em aspectos como nutrição, saúde e acesso à educação. Na mesma época, encorajada pelo sucesso obtido, a FINCA estabeleceu novas unidades do Village Bank no México, em Honduras, na Guatemala e no Haiti.

A partir de 1990, a FINCA expande suas atividades para outros continentes, passando a atuar em 21 países. Além de estabelecer novas unidades na América Latina (Equador e Nicarágua), a FINCA inicia vários projetos em países da África (República Democrática do Congo, Malawi, Tanzânia, Uganda e Zâmbia), Eurásia (Armênia, Azerbaijão, Geórgia, Kosovo, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão) e na região que eles denominam de Grande Oriente Médio (Afeganistão e Jordânia).

⁴⁷ Todos os dados sobre a FINCA para os quais não foi indicada fonte diferente foram extraídos do sitio oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.finca.org>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

O carro-chefe de produtos da FINCA é capital de giro para comunidades rurais de extrema pobreza, mas a instituição também oferece empréstimos educacionais, crédito para melhorias em habitação, seguros, poupança, além de serviços de treinamento em empreendedorismo (MONZNI NETO, 2006, p. 35).

Atualmente está sediada nos Estados Unidos, em Washington. Segundo o último relatório anual disponível, relativo ao ano de 2008, a FINCA contava com mais de 290.000 clientes na América Latina, divididos em 26.405 unidades dos Village Banks. O montante total emprestado a esses clientes no ano de 2007 foi de US\$ 324.517.559,00, com valor médio por empréstimo de US\$ 461,00.

Na Argentina, há também experiências em microfinanças. A Fundación Pró-Vivienda Social - FPVS é fundação sem fins lucrativos, formada em 1992 por determinado grupo de empresários argentinos que decidiram contribuir para melhorar a condição de vida da população pobre que vivia nos arredores de Buenos Aires. A FPVS possui programa de microcrédito chamado solidariedade. O referido programa consiste na concessão de empréstimos para grupos de cinco a dez microempreendedores, ficando estes responsáveis solidariamente entre si. Os empréstimos têm valor médio de US\$ 500,00 e a FPVS já financiou 4.500 empreendimentos, com cerca de US\$ 5.000.000,00 em créditos disponibilizados (SANTOS, 2006, p. 68-69)⁴⁸.

2.5 Experiências brasileiras

Segundo ZOUAIN e BARONE, a história do microcrédito e das microfinanças no Brasil inicia-se na década de 50 do século passado, quando Dom Helder Câmara, no Rio de Janeiro, criou carteira de empréstimos. O objetivo do

⁴⁸ Há várias outras experiências de microfinanças executadas ou financiadas por entidades governamentais e não governamentais espalhadas por vários países da América Latina. No Chile, destaca-se o Fossis, criado em 1991, como instituição pública ligada a Presidência da República que, embora não atue como uma empresa operadora de microcrédito, age como instituição de segundo nível, repassando recursos para entidades que trabalham diretamente com os microempreendedores (ALMEIDA, 2009, p. 52). No Equador, há duas instituições voltadas ao microcrédito merecedoras de destaque: o Banco Solidário e o Credi Fé. Já em El Salvador, a maior instituição de microfinanças é o ProCredit Bank com carteira ativa de US\$ 102.500.000,00 e 66.600 clientes (MONZONI NETO, 2006, p. 42 e 44). Na Colômbia, o Corposol foi fundado em 1988 como entidade civil sem fins lucrativos. A instituição é especializada no atendimento de microempresários, principalmente os moradores de bairro de invasão. Os agentes do Corposol também trabalham visitando clientes e avaliando projetos (ALMEIDA, 2009, p. 51).

religioso era auxiliar os excluídos sociais a iniciarem atividade produtiva. A experiência tornou-se o embrião do Banco da Providência, uma resposta da Igreja Católica à realidade miserável de parte da população carioca (2007, p. 374).

Porém, a iniciativa de microcrédito mais apontada na literatura como sendo a origem dessa atividade no Brasil foi a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, conhecida como Programa UNO.

Conforme se mencionou nas experiências de microcrédito ocorridas na América Latina, os responsáveis pela gestão da unidade da Acción International em Recife, Pernambuco, iniciaram, no ano de 1973, projeto para emprestar pequenas quantias a microempresários. Apesar de ter sua origem em Recife, essa iniciativa foi replicada logo em seguida na cidade de Salvador, Bahia. Além da Acción International, participaram da elaboração desse projeto empresários locais e bancos comerciais.

O fundo de crédito inicial do programa contou com recursos doados por associação denominada PACT, que aglutinava organizações não governamentais dos Estados Unidos. Esses recursos eram depositados no Banco Nacional do Nordeste, no caso de Recife, e no Banco Econômico, no caso de Salvador. Em face desses depósitos, que funcionavam como garantia, os bancos citados abriram linhas de crédito para execução do Programa UNO (RAPIS, 2007, p. 86).

O referido programa tinha como uma de suas principais características a capacitação gerencial dos tomadores de empréstimos, além de fazer levantamento do perfil do microempresário informal e do impacto do crédito concedido. Esse trabalho resultou no fomento ao associativismo, com a criação de cooperativas, associações de artesãos e grupos de compra. O Programa UNO tornou-se referência para expansão de iniciativas de microcrédito na América Latina e, além de ser grande financiador de pequenos empreendimentos, formou muitos agentes de crédito especializados no setor informal (ALMEIDA, 2009, p. 56).

Os resultados notáveis levaram o Banco Mundial e o Governo Federal a incluir o Programa UNO no Projeto Polonordeste, iniciativa de US\$ 120.000.000,00, cujo objetivo era o desenvolvimento de áreas rurais, por meio de investimentos em irrigação, serviços de extensão agrícola, infra-estrutura e crédito. Essa oportunidade levou o Programa UNO, no começo da década de 80 do século passado, a ampliar

suas operações para cidades do interior de Pernambuco, principalmente Caruaru, no Agreste Setentrional do Estado (MONZONI NETO, 2006, p. 51-52).

Apesar do sucesso, o Programa UNO encerrou suas atividades 18 anos após seu surgimento, em 1991. Aponta-se como provável causa do encerramento precoce a ausência de sustentabilidade financeira no longo prazo. Segundo analistas, a sustentabilidade poderia ter sido obtida com a transformação das doações recebidas em patrimônio financeiro que pudesse ser emprestado a juros de mercado e com a cobrança de juros reais em todas as linhas de crédito (ESTIGARA, 2008, p. 162).

Outra iniciativa brasileira de microcrédito teve origem em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, a partir de experiência promovida, em 1986, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF em parceria com a Acción International. O projeto foi concebido para atuar em áreas periféricas de Porto Alegre e buscava encontrar formas de apoio a atividades econômicas informais de mulheres e famílias de baixa renda. Esta iniciativa criou condições para que, em janeiro de 1987, o projeto viesse a institucionalizar-se como entidade civil sem fins lucrativos denominada de Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra - CEAPE/RS. Envolvendo também a parceria com organizações empresariais locais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e a Inter-American Foundation - IAF, que aportaram recursos para os financiamentos, a entidade surgiu voltada especificamente para o apoio aos microempreendimentos geridos por pessoas de baixa renda, com ênfase nas mulheres, através do crédito e da capacitação (RAPIS, 2007, p. 100).

A consolidação do CEAPE em Porto Alegre, durante o final da década de 80 do século passado, estimulou a continuidade da parceria entre o UNICEF e a Acción International no sentido de estender a experiência para outros estados, prioritariamente para o Nordeste. Partindo da sensibilização de atores locais, principalmente entidades empresariais, este trabalho levou à criação de novas organizações especializadas com perfil semelhante ao CEAPE/RS. Em 1989, foram constituídos CEAPes no Maranhão e no Rio Grande do Norte (ALMEIDA, 2009, p. 57).

Em agosto de 1990, foi criada a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos - FENAPE, que passou a denominar-se Sistema

CEAPE a partir de novembro de 1999. O intuito era fomentar a criação de CEAPes regionais, coordenar sua atuação e oferecer-lhes assistência técnica. Esse trabalho era desenvolvido pela FENAPE com apoio técnico e financeiro do UNICEF e do BID e, novamente, com parcerias firmadas em cada local de implantação. A partir de 1990, então, a expansão foi contínua, sendo constituídas várias unidades CEAPes, a saber: Pernambuco, Sergipe e Distrito Federal em 1992; Paraíba e Goiás em 1994; Pará e Bahia em 1995; Piauí e Espírito Santo em 1997; São Paulo, recriado em 1999.

Na sua metodologia, as entidades que compõem o Sistema CEAPE definem como orientações gerais: ação com caráter não assistencial; preocupação com a qualidade técnica, aliada ao comprometimento social e, por fim, visão estratégica que articula auto-sustentação com perspectiva de atendimento em larga escala (SILVEIRA, 2001, p. 4).

O Sistema CEAPE constitui-se na iniciativa de microfinanças mais antiga que ainda permanece em atividade no Brasil. Os números atualizados até o ano de 2006 indicavam que o sistema, em seu conjunto, contava com mais de 23.000 clientes e movimentava aproximadamente R\$ 17.000.000,00, algo que torna o Sistema CEAPE o segundo ator mais relevante no setor microfinanceiro, perdendo apenas para o programa Crediamigo do Banco do Nordeste do Brasil - BNB (MONZONI NETO, 2006, p. 53).

Ainda nos anos 80 do século passado, outra instituição foi criada e, anos depois, passou a operar no segmento de microfinanças. A Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Mulher, denominada de Banco da Mulher foi criada em 1982, no Rio de Janeiro. Em 1989, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF e do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, fundou a unidade do Banco da Mulher na Bahia, que passa a trabalhar com microfinanças.

Filiado a Women's World Bank - WWB, de origem holandesa, atualmente o Banco da Mulher forma uma rede com representação nos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Amazonas, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia. Até setembro de 2001, o Banco da Mulher havia concedido cerca de 9.000 créditos, totalizando aproximadamente R\$ 6.700.000,00 (ALMEIDA, 2009, p. 59-60).

Já nos anos 90 do século passado, teve origem a primeira iniciativa brasileira em microfinanças que contou com apoio governamental⁴⁹. O Município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, aprovou no ano de 1993 duas leis ordinárias que estão na origem da experiência gaúcha de microcrédito. A Lei Municipal nº 7.233/93 autorizou a Prefeitura Municipal a promover estudos visando à criação de um Banco Municipal. Posteriormente, a Lei Municipal nº 7.250/93 criou a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos, conferindo a mesma a finalidade de planejar os estudos necessários à criação de agência municipal de fomento às atividades produtivas.

Com base nesses dois instrumentos legais, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em parceria com o PRORENDA Microempresas-RS e a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica - GTZ, promoveu vários estudos e debates para que se concebesse o melhor do modelo de organização a ser implantado. Dos debates, chegou-se ao consenso de que a instituição a ser criada não deveria estar subordinada à Administração Pública Municipal, isto é, deveria guardar caráter público, mas não estatal. Dessa forma, optou-se pelo modelo de associação civil sem fins lucrativos.

Definido o modelo, editou-se, em 19 de outubro de 1995, a Lei Municipal nº 7.679, que, nos termos do seu artigo 1º, autorizou o Poder Executivo Municipal a associar o Município de Porto Alegre em associação civil ideal com a finalidade precípua de, a partir de ação facilitadora do acesso ao crédito, fomentar a constituição e/ou consolidação de pequenos e microempreendedores instalados no âmbito do território municipal.

Em 19 de novembro de 1995, é fundada a Instituição Comunitária de Crédito PORTOSOL ou, simplesmente, ICC PORTOSOL. A entidade só entra em funcionamento no dia 17 de janeiro de 1996, após a Caixa Econômica Federal - CEF ceder espaço físico em uma de suas agências situada no centro da cidade.

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul aportaram, respectivamente, R\$ 700.000,00 e R\$ 350.000,00. A Sociedade Alemã de Cooperação Técnica - GTZ, além do custeio de despesas do trabalho de consultoria técnica e metodológica para estudos de implantação, doou

⁴⁹ Todos os dados sobre a ICC PORTOSOL para os quais não foi indicada fonte diferente foram extraídos do sitio oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.portosol.com>>. Acesso em: 16 mar. 2010.

R\$ 306.400,00 para a constituição do fundo e para gastos administrativos. A Inter-American Foundation - IAF doou R\$ 223.700,00. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul - SEBRAE/RS efetuaram empréstimos em condições vantajosas de amortização que totalizaram R\$ 4.800.000,00 e R\$ 1.600.000,00 respectivamente. Em julho do ano 2000, a ICC PORTOSOL contava com fundo rotativo de créditos superior a R\$ 7.600.000,00.

Como critérios, a ICC PORTOSOL adota a garantia solidária, na impossibilidade de garantias reais, e exige do solicitante o atendimento dos seguintes requisitos básicos: a) trabalhar por conta própria há mais de 6 meses; b) residir e desenvolver sua atividade econômica em um dos municípios preestabelecidos e c) não estar registrado com informações restritivas de crédito junto ao SPC e ao SERASA (ESTIGARA, 2008, p. 164).

Em 1998, o inciso VI do artigo 5º da Lei nº 7.679/95 foi revogado. Esse dispositivo determinava que o Município de Porto Alegre apenas poderia participar da ICC PORTOSOL, se a atuação da mesma ficasse limitada àquele Município. A partir de então, com a superação da barreira legal, a instituição ampliou seus serviços microfinanceiros a outras municipalidades.

Hoje, a ICC PORTOSOL conta com a agência matriz em Porto Alegre e duas filiais no Rio Grande do Sul, sendo uma na cidade de Novo Hamburgo e outra na cidade de Cahoerinhas, porém, apesar de manter postos oficiais apenas nos Municípios citados, a instituição atua em toda a região metropolitana de Porto Alegre e Vale do Rio dos Sinos, o que resulta numa cobertura que abrange 27 cidades. São mais de R\$ 90.000.000,00 já liberados para 68.980 pequenos e microempreendedores da região.

Outra iniciativa de meados da década de 90 do século passado, é a associação sem fins lucrativos VivaCred, criada em 26 de outubro de 1996 por iniciativa da ONG Viva Rio. Contou, inicialmente, com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, antes de selar parceria com o Banco Fininvest. A consultoria alemã Internationale Projekt Consult - IPC realizou a assistência técnica (MONZONI NETO, 2006, p. 53).

O VivaCred conta hoje com 5 unidades (Zona Sul/Centro; Rocinha; Zona Oeste; Rio das Pedras/Jacarepaguá e Zona Norte/Maré) e, segundo dados

atualizados até o final do ano de 2008, já concedeu crédito a 39.074 empreendimentos, totalizando o montante emprestado de R\$ 65.948.778,00⁵⁰.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES também atua no segmento de microfinanças do Brasil, porém, como instituição de segunda linha, ou seja, como entidade que oferece recursos financeiros e apoio a outras instituições que concedem crédito a pequenos e microempreendedores. Estas últimas instituições citadas são denominadas de primeira linha (SANTOS, 2006, p. 69).

Como instituição de segunda linha, o BNDES instituiu, em 1996, o Programa de Crédito Produtivo Popular - PCPP, que é fruto de uma série de iniciativas iniciadas em 1995, onde se enfatiza o desenvolvimento social. Tinha o objetivo de disponibilizar linhas de crédito baratas e de longo prazo para instituições de microcrédito brasileiras (MONZONI NETO, p. 54).

O BNDES também conta também com o Programa de Desenvolvimento Institucional - PDI, que se desenvolve no âmbito do convênio de cooperação técnica firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Este programa, onde o BNDES participa como órgão executor e beneficiário, tem por objetivo fortalecer o segmento de microfinanças do Brasil, para que, no futuro, este mercado possa oferecer, de forma sustentável, serviços financeiros aos microempreendedores, formais ou informais, e a segmentos da população que não lhes têm acesso, ou o têm de maneira restrita (ESTIGARA, 2008, p. 166).

No ano de 1997, o montante desembolsado pelo BNDES para programas que concediam crédito a pequenas e microempresas foi de R\$ 2.357.660.000,00, representando 5,47% do desembolso total do banco. Quase uma década depois, em 2006, passou para R\$ 4.021.200.000,00, representando 7,84% do total desembolsado, o que significa ampliação na participação de apenas 2,36% (ALMEIDA, 2009, p. 44).

Outra iniciativa relevante em microfinanças ocorre na maior cidade do Brasil, São Paulo. O Crédito Popular Solidário, conhecido por São Paulo Confia⁵¹, é associação civil sem fins lucrativos, que ostenta o título de Organização da

⁵⁰ Os dados foram extraídos do sitio oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.vivacred.com.br>>. Acesso em: 16 mar. 2010.

⁵¹ Todos os dados sobre o São Paulo Confia para os quais não foi indicada fonte diferente foram extraídos do sitio oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.saopauloconfia.org.br>>. Acesso em: 17 mar. 2010.

Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. Foi criada em julho de 2001, a partir de parceria firmada entre as seguintes instituições: Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP, por meio da Secretaria Municipal do Trabalho - SMT; Banco Santander Banespa; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE; Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania - CIVES; Central Única dos Trabalhadores - CUT; Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT, Instituto de Tecnologia Social - ITS, Central Autônoma dos Trabalhadores - CAT e Social Democracia Sindical - SDS. O Programa ainda tem convênios firmados com o Banco do Brasil - BB e a Caixa Econômica Federal - CEF.

O São Paulo Confia atua em quase todos os bairros da cidade, através de pontos de atendimento instalados no Centro, Zona Norte, Zona Leste, Zona Sul e Zona Oeste. Trabalha em 3 vertentes, a saber: a) tradicional, que reclama ausência de nome protestado, incluindo consulta aos bancos de dados do SERASA e SPC; b) grupos solidários, que se apóia no capital social de grupos compostos por 4 a 7 empreendedores, ou seja, apóiam-se na confiança que eles despertam dentro de sua comunidade, independentemente da existência de restrições nos registros do SPC ou SERASA; e c) fomento à economia solidária, voltada à concessão de crédito para grupos ou cooperativas incubados pelo Programa de Oportunidade Solidária - POS, da Prefeitura Municipal de São Paulo (ESTIGARA, 2008, p. 166).

Os dados acumulados até dezembro de 2008 indicavam que o São Paulo Confia já havia atingido 24.542 pequenos e microempreendedores, que, no conjunto, realizaram 89.569 operações de crédito, totalizando a movimentação financeira de aproximadamente R\$ 98.700.000,00.

Não se pode abordar a trajetória do microcrédito no Brasil sem fazer menção ao programa de microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil - BNB. Criado em 1998, o Crediamigo⁵² é a maior iniciativa brasileira em microfinanças, ocupando cerca de dois terços deste mercado e, ainda, sendo um dos dois maiores da América Latina (NERI, 2009, p. 5). Outra marca do Crediamigo refere-se à originalidade de ser o único programa de microcrédito implementado diretamente por banco estatal, ou seja, é o único banco estatal brasileiro que atua como instituição

⁵² Todos os dados sobre o Crediamigo para os quais não foi indicada fonte diferente foram extraídos do sítio oficial do Banco do Nordeste do Brasil - BNB. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

de primeira linha na área de microcrédito produtivo orientado (ESTIGARA, 2008, p. 165) e (ALMEIDA, 2009, p. 62).

O público alvo do Crediamigo são pessoas que trabalham por conta própria, geralmente empreendedores que atuam no setor informal da economia, seja no comércio, indústria ou prestação de serviço. O programa trabalha também com pessoas que ainda não são empreendedores, mas que buscam iniciar atividade econômica.

Para obter empréstimo, o interessado precisa ser maior de idade; ter ou estar disposto a iniciar atividade econômica; reunir grupo de amigos empreendedores, que morem ou trabalhem próximos e que confiem uns nos outros, pois essa união possibilitará o aval solidário, que é a garantia conjunta para o pagamento das prestações.

Em 17 de novembro de 2003, o BNB firmou Termo de Parceria Público-Privada - TPP com o Instituto Nordeste Cidadania. Esse instituto é associação civil sem fins lucrativos que ostenta o título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP e foi fundado em 1993, durante a Campanha Nacional de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida, por iniciativa de funcionários do BNB.

O objetivo da parceria era operacionalizar o programa de microcrédito Crediamigo em toda a área de atuação do BNB. Atualmente, o Instituto Nordeste Cidadania dispõe de mais de 1.700 colaboradores, dentre coordenadores, pessoal administrativo, assessores de crédito e técnicos.

A partir de 2009, o BNB estende seu campo de atuação e passa a operar o Crediamigo no Rio de Janeiro, através de outro Termo de Parceria Público-Privada - TPP, desta vez firmado com a VivaCred. De acordo com ambos TPPs, as duas instituições são responsáveis pela execução do Crediamigo, conforme plano de trabalho aprovado pelo BNB, zelando pela qualidade e eficiência das ações e serviços prestados e, ainda, pela gestão administrativa do pessoal, sua contratação e pagamento

O BNB acompanha, supervisiona e fiscaliza o cumprimento dos TPPs, proporcionando o apoio necessário às instituições para que os objetivos sejam alcançados. O BNB mantém sob sua responsabilidade o deferimento das propostas de crédito que lhes são encaminhadas e a liberação das parcelas concedidas aos beneficiários.

Atualmente o programa dispõe de vários produtos. O Giro Popular Solidário proporciona capital de giro para empreendedores com pelo menos 6 meses de atividade, nesse caso, o valor máximo concedido é de R\$ 1.000,00. O Crediamigo Comunidade é o produto pelo qual são formados bancos na comunidade, contemplando pessoas que tenham ou queiram iniciar atividade produtiva. O Giro Solidário oferece capital de giro para empreendedores com valores acima de R\$ 1.000,00. O Giro Individual constitui-se no produto onde é concedido crédito para o capital de giro de clientes com experiência anterior no Crediamigo, diferencia-se dos demais por não depender da formação de grupo solidário. O Investimento Fixo consiste na operação de crédito para equipar, reformar ou modernizar a atividade econômica do empreendedor, cujos valores concedidos variam de R\$ 300,00 a R\$ 8.000,00.

Segundo levantamento realizado nos empréstimos ativos em fevereiro de 2010, o Giro Solidário foi o produto mais utilizado, representando 47% da carteira ativa. O segundo produto foi o Giro Popular Solidário com 26% da carteira ativa; seguido por Investimento Fixo, com 13%; Giro Individual, com 8%; e o Crediamigo Comunidade, com 6%.

A taxa de inadimplência de toda a carteira ativa em dezembro de 2008, durante o auge da crise econômica internacional, era de 1,13%. Em 2002, a mesma taxa estava em 2,09%, representando redução de quase 50% em apenas 6 anos. Esses números denotam a sustentabilidade do programa, que não utiliza incentivos fiscais e gera de lucro ao BNB R\$ 50,00 por cliente (NERI, 2009, p. 5).

O Crediamigo, até outubro de 2009, estava presente em 1.558 Municípios situados na área de atuação do BNB, que compreende toda a Região Nordeste, o norte de Minas Gerais e Espírito Santo, além de Brasília, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. O atendimento dos seus 494.835 clientes ativos dá-se por meio de estrutura logística que dispõe de 171 agências e 77 postos de atendimento. Para operacionalizar o programa nestas unidades, o BNB dispõe de 1.960 colaboradores.

Dos 13 Estados onde o Crediamigo atua, os mais representativos em relação à quantidade acumulada de operações e ao montante total de crédito concedido são o Ceará, a Bahia e o Maranhão. Dados do período compreendido entre os anos 1998 e 2009 indicavam que o Ceará contava com quantidade acumulada de operações que chegava a 1.703.640, para as quais já haviam sido

liberados R\$ 1.519.900.000,00. Na Bahia e no Maranhão, também considerando os dados do mesmo período, a quantidade acumulada de operações chegava, respectivamente, a 798.448 e 676.846, para as quais foram desembolsados, respectivamente, R\$ 843.600.000,00 e R\$ 787.600.000,00. A Paraíba, com seus 13 pontos de atendimento, ocupa, nesse mesmo contexto, o sexto lugar no ranking com quantidade acumulada de 520.093 operações e um montante total de crédito concedido no valor de R\$ 444.200.000,00.

Como já mencionado, os resultados do Crediamigo são os mais expressivos do país. No ano de 2005, o número total estimado de clientes ativos de microcrédito no Brasil era de aproximadamente 324.214 pessoas, sendo que destas 195.378 eram clientes do Crediamigo, o que representava mais de 60% do total. Para o mesmo período, a carteira ativa do programa importava no montante aproximado de R\$ 136.200.000,00, ou seja, mais de 46% do total de microcrédito ofertado em todo o Brasil, que somava R\$ 292.930.000,00 (MONZONI NETO, 2006, p. 71).

Até fevereiro de 2010, o Crediamigo já havia realizado 6.461.107 operações de microcrédito que, em conjunto, representavam o desembolso total de R\$ 6.332.100.000,00.

As Sociedades de Crédito ao Microempreendedor - SCM, já citadas na seção relativa à definição e características do microcrédito, também compõem o cenário brasileiro das microfinanças.

A Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, resultante da conversão da Medida Provisória nº 2082-40, de 25 de janeiro de 2001, instituiu a possibilidade de criação das referidas sociedades, como maneira de fomentar a entrada da iniciativa privada no setor das microfinanças.

As SCMs terão por objeto social a concessão de financiamentos a pessoas físicas, a microempresas e a empresas de pequeno porte, no intuito de viabilizar seus empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial. A Lei nº 10.194/01 as equipara às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor, desta forma, devem obedecer à normatização veiculada pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, que pode autorizá-las a exercerem outras atividades, bem como ficam sujeitas à Fiscalização do Banco Central do Brasil - BCB.

A fim de dar maior transparência às informações, o BCB fixou os critérios e procedimentos relacionados à contabilização das operações das SCMs. Estas foram equiparadas às sociedades financeiras no Plano de Contabilidade das Instituições do Sistema Financeiro Nacional - COSIF. No entanto, não se aplica às SCMs a regra da obrigatoriedade de submeter as suas informações financeiras para auditoria independente (MONZONI NETO, 2006, p. 63).

Apesar de estarem incluídas dentre as instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional, as SCMs estão impedidas de captar, sob qualquer forma, recursos junto ao público, bem como emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e oferta públicas⁵³.

A regulamentação dada pelo CMN e BCB⁵⁴ às SCMs determina que estas possam ter seu controle societário exercido por Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP que desenvolva atividades de crédito compatíveis com o objeto social das SCMs. Outro ponto da regulamentação veda que o poder público possa ter participação ou tenha poder de veto na gestão da SCM, dessa forma, caso determinada OSCIP deseje passar a ser controladora de uma SCM, não poderá ter dentre os seus gestores qualquer interferência de órgão ou entidade estatal.

Não obstante a legislação privilegiar as SCMs como modelo específico para a operação do microcrédito, as demais instituições financeiras privadas estão autorizadas a explorar o microcrédito com intuito lucrativo. Diferentemente das SCMs, as instituições financeiras tradicionais podem utilizar em seu nome empresarial a expressão “banco” e, ainda, podem fazer uso de até 2% dos recursos provenientes dos depósitos à vista captados perante o público para destinarem ao microcrédito.

As instituições financeiras tradicionais, na linha da atual regulamentação, podem desenvolver linhas de crédito especiais para essa finalidade. Apesar de várias não atuarem neste segmento, alegando os altos custos de transação que tornavam as operações com pequenos valores pouco lucrativas, algumas entidades desenvolvem ações de microcrédito, a exemplo do Unibanco que mesmo antes do contrato de associação para a unificação das operações financeiras com o Banco

⁵³ Artigo 1º, inciso V, da Lei n.º 10.194/01.

⁵⁴ O Banco Central do Brasil editou a Resolução nº 2.874, de 26 de julho de 2001, que dispõe sobre a constituição e o funcionamento das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor - SCM.

Itaú, já operava no segmento de microcrédito desde 1998, através do banco afiliado Fininvest.

MONZONI NETO (2006, p. 58-59) traça a evolução do mercado de microcrédito brasileiro em momentos bastante distintos, que se apresentam marcados pela presença de 4 tipos de constituição societária.

Nas décadas de 70 e 80 do século passado, as Instituições de Microfinanças - IMFs que existiam no Brasil estavam ligadas a redes internacionais ou, pelo menos, delas recebiam assistência técnica. Tem-se como exemplos dessa fase o Programa UNO e o Sistema CEAPE, que estavam ligados à Acción International e o Banco da Mulher, ligado ao Women's World Bank - WWB. Por meio dessas parcerias, as IMFs conseguiram absorver a metodologia e experiência técnica dessas redes.

Ao longo da década de 90 do século passado, proliferou-se o modelo em que Organizações Não Governamentais - ONGs ofereciam serviços de microfinanças. Essas organizações, que atuavam principalmente no microcrédito e na capacitação em gestão, apresentavam, no mais das vezes, vínculos com comunidades carentes e adotavam o microcrédito como forma de estímulo ao desenvolvimento local em suas regiões. Em alguns casos, essas IMFs tiveram apoio de governos estaduais e municipais, como ocorreu no surgimento da ICC PORTOSOL, outras instituições, entretanto, fizeram suas parcerias com o setor privado, a exemplo da VivaCred do Rio de Janeiro.

A forma de atuação dessas instituições, de modo geral, pode ser separada entre as que trabalham exclusivamente a concessão de créditos e as que atrelam ao crédito a capacitação dos tomadores. Uma característica dessas instituições é que são constituídas sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, de modo que o resultado operacional de sua atividade fim é inteiramente revertido para sua organização, não havendo distribuição de lucro, mas sim capitalização.

O terceiro momento ocorreu na virada do século, quando iniciativas governamentais foram implementadas. Os Bancos do Povo, sejam no âmbito estadual, sejam no âmbito municipal, são exemplos dessa geração de IMFs.

Por último, com a Lei nº 10.194/01, que autoriza a criação das SCMs, o setor privado passa a entrar nesse mercado. Após 5 anos da publicação da referida

lei, foram criadas 55 SCMs, fortemente concentradas na Região Sudeste, e com grande penetração nas cidades de médio e grande porte do interior dos Estados, revelando vocação de busca de nichos de mercado específicos. Adiante, algumas instituições financeiras tradicionais entraram nesse mercado.

Todos os diferentes perfis de agentes citados acima ainda permanecem compondo o mercado de microfinanças no Brasil. MONZONI NETO (2006, p. 71) apresenta o seguinte quadro geral da oferta de microcrédito, com dados atualizados até dezembro de 2005:

Tabela 1 - Oferta de microcrédito no Brasil

Instituição	Tipo	Cientes Ativos	Total (%)	Carteira Ativa (R\$ milhões)	Total (%)
BNB	Banco Público	195.378	60,26	136,20	46,50
CEAPE-MA	OSCIP	14.018	4,32	7,60	2,59
CEAPE-PE	OSCIP	4.610	1,42	5,40	1,84
CEAPE-RN	OSCIP	3.265	1,01	2,20	0,75
CEAPE-SE	OSCIP	2.679	0,83	2,00	0,68
São Paulo Confia	OSCIP	3.458	1,07	2,63	0,90
CEAPE-RS	ONG	2.111	0,65	2,30	0,79
Banco da Mulher	OSCIP	1.400	0,43	1,80	0,61
VivaCred	ONG	4.800	1,48	4,70	1,60
Outras ONG/OSCIP (113)	ONG/OSCIP	50.107	15,45	32,57	11,12
Subtotal		281.826	86,93	197,40	67,39
Microinvest - Unibanco	SCM	5.100	1,57	12,00	4,10
Outras SCMs (54)	SCM	29.052	8,96	72,34	24,70
Subtotal		34.152	10,53	84,34	28,79
Real Microcrédito	Banco Privado	8.236	2,54	11,19	3,82
Subtotal		8.236	2,54	11,19	3,82
TOTAL		324.214	100,00	292,93	100,00

A presente pesquisa visa abordar experiência de microcrédito que se encontra inserida no contexto do terceiro momento, tal como foi exposto acima, ou seja, o momento reservado às iniciativas de caráter governamental. Mais especificamente, abordar-se-á na próxima seção o programa do governo do Município de João Pessoa voltado ao setor das microfinanças.

2.6 Empreender/JP

A presente seção destina-se à apresentação do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios - Empreender/JP, desde sua origem, no ano de 2005, até os dias atuais. O funcionamento do programa é descrito a partir de estruturas como o Conselho Consultivo dos Pequenos Negócios do Município de

João Pessoa e o Comitê Gestor, que atuam sob a supervisão da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Produção - SEDESP.

Abordar-se-á também os resultados alcançados pelo Empreender/JP. Tais resultados permitiram o reconhecimento do programa entre outras experiências semelhantes existentes no Brasil.

2.6.1 Origem

O percurso do Empreender/JP tem seu primeiro antecedente histórico com a publicação da Lei Complementar Municipal nº 37, de 14 de fevereiro de 2005, que fixou as diretrizes fundamentais da estrutura administrativa do Poder Executivo do Município de João Pessoa.

O artigo 2º⁵⁵ da referida norma atribuía à lei ordinária municipal a tarefa de instituir os órgãos e entidades da administração, bem como regular suas competências gerais. A lei ordinária municipal prevista nesse dispositivo foi publicada sob o nº 10.429, em 14 de fevereiro de 2005, ou seja, na mesma data da Lei Complementar Municipal nº 37. Tratava-se, portanto, de reforma na estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, que deu origem a novos órgãos, inclusive novas secretarias, e, dentre estas, a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Produção - SEDESP.

A Lei Ordinária Municipal nº 10.429/05 criou a SEDESP e previu as diretrizes básicas do seu funcionamento. O item 4.5 do artigo 7º⁵⁶ define a estrutura organizacional da secretaria, separando os mais de 40 cargos em 5 níveis de

⁵⁵ Art. 2º Observado o disposto no art. 1º, e nos dispositivos pertinentes desta Lei Complementar, a Estrutura Administrativa da Prefeitura do Município de João Pessoa será definida em lei ordinária, de iniciativa do Prefeito do Município, complementada por estatutos, regulamentos e regimentos aprovados mediante decretos expedidos pelo Prefeito do Município.

⁵⁶ Art. 7º A Administração Direta, constituída pela Administração Direta Centralizada e a Administração Direta Desconcentrada, e constituída pelos seguintes órgãos e unidades:

[...]

4. ORGAOS DE PRIMEIRO NIVEL HIERARQUICO DE ATIVIDADES-FIM

[...]

4.5. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DA PRODUCAO

4.5.1. NIVEL DE DIRECAO SUPERIOR [...] 4.5.2. NIVEL DE ACONSELHAMENTO [...] 4.5.3. NIVEL DE ASSESSORAMENTO [...] 4.5.4. NIVEL DE ATUACAO INSTRUMENTAL [...] 4.5.5. NIVEL DE EXECUCAO PROGRAMATICA.

atuação: nível de direção superior, nível de aconselhamento, nível de assessoramento, nível de atuação instrumental e nível de execução programática.

O inciso X do artigo 13⁵⁷ fixa as atribuições gerais⁵⁸ da SEDESP em 3 funções básicas, a saber: ações voltadas ao fomento da indústria, comércio e serviços (alínea “a”); ações voltadas ao turismo (alínea “b”)⁵⁹; e, por fim, ações voltadas à ciência e tecnologia (alínea “c”).

Dentre às competências voltadas ao fomento da indústria, comércio e serviços (alínea “a”), estão contempladas, entre outras, as seguintes ações: apoio aos pequenos negócios, em articulação com a Secretaria de Desenvolvimento Social (item 6); política municipal de capacitação e crédito para os pequenos negócios (item 8); e administração do Fundo de Apoio aos Pequenos Negócios do Município de João Pessoa (item 10). Percebe-se, dessa forma, que parte das ações listadas na alínea “a” está direcionada a público específico dentre os que desempenham atividades econômicas no ramo da indústria, comércio ou serviço,

⁵⁷ Art. 13. Constituem objetivos e competências genéricas básicas dos órgãos de primeiro nível hierárquico da Estrutura Administrativa da Prefeitura do Município de João Pessoa:

[...]

X - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DA PRODUCAO:

a) na área da indústria, comércio e serviços:

1. política municipal de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços; 2. identificação e exploração das potencialidades econômicas do Município; 3. medidas para a atração e implantação de novas empresas no Município; 4. elaboração e atualização permanente do plano de desenvolvimento econômico para o Município; 5. coordenação do processo de concessões de uso de áreas públicas para investimentos de interesse do Município; 6. apoio aos pequenos negócios, em articulação com a Secretaria de Desenvolvimento Social; 7. valorização da classe empresarial; 8. política municipal de capacitação e crédito para os pequenos negócios; 9. apoio à circulação e à produção agrícola; 10. administração do Fundo de Apoio aos Pequenos Negócios do Município de João Pessoa;

b) na área de turismo:

1. política municipal de desenvolvimento do turismo; 2. planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo; 3. promoção e divulgação do turismo do Município, no País e no exterior; 4. estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas; 5. divulgação e promoção de eventos turísticos e outros de interesse para o calendário de festejos populares, cívicos e religiosos do Município; 6. administração do Fundo Municipal de Turismo;

c) na área de ciência e tecnologia:

1. política municipal de pesquisa científica e tecnológica; 2. o estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico; 3. organização e difusão de informações em ciência e tecnologia; 4. inclusão digital; 5. cooperação tecnológica; 6. administração do Fundo Municipal de Ciência e Tecnologia.

⁵⁸ O artigo 13 fixa as competências gerais dos órgãos instituídos pela Lei Ordinária Municipal nº 10.429/05. Nos termos do artigo 14, as competências “[...] específicas, os níveis de subordinação, a representação gráfica, a definição espacial de setores, as atribuições dos dirigentes e demais normas de funcionamento dos órgãos e unidades que integram a Estrutura Administrativa de que trata esta Lei serão estabelecidos no Regulamento Geral da Prefeitura Municipal de João Pessoa, a ser expedido mediante decreto do Chefe do Poder Executivo.”

⁵⁹ As competências relacionadas à política para o turismo foram posteriormente retiradas da SEDESP com a criação da Secretaria Municipal de Turismo.

qual seja: o público dos pequenos e microempreendedores. Inclusive a estrutura organizacional da SEDESP, prevista no item 4.5 do artigo 6º, contém órgãos específicos para dar cabo a essa tarefa, tais como o Conselho Municipal de Pequenos Negócios e a Diretoria de Fomento a Produção e Pequenos Negócios.

Após ser implantada, a SEDESP firmou, em 7 de março de 2005, com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas na Paraíba - SEBRAE/PB Acordo de Cooperação Técnica. O instrumento visava elaborar o Termo de Referência que serviria de base para selar parceria entre o SEBRAE/PB e o Município de João Pessoa, representado no ato pela SEDESP. Com a parceria, as entidades articulariam esforços conjuntos para executar projetos e ações de apoio ao desenvolvimento sustentável dos pequenos e microempreendimentos.

O trabalho resultou na assinatura do Convênio de Cooperação Técnica e Financeira nº 2, de 21 de março de 2005. Com base no convênio, formou-se turma de 32 técnicos da SEDESP para receberem o Curso Orientação para o Crédito, ministrado no SEBRAE/PB.

Em 11 de abril de 2005, é publicada a Lei Ordinária Municipal nº 10.431, que institui o Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios - Empreender/JP. O artigo 1º⁶⁰ da lei coloca o Empreender/JP como instrumento de ação governamental para promover inclusão social e desenvolvimento sustentável. No mesmo dia, também foi publicado o Decreto Municipal nº 5.294 que regulamenta a lei citada. Apesar de ter sido criado em 11 de abril de 2005, a primeira liberação de crédito do Empreender/JP só aconteceu em julho daquele ano⁶¹.

2.6.2 Estrutura e funcionamento

Toda a estrutura e o funcionamento do Empreender/JP estão atrelados às diretrizes básicas fixadas nos 7 incisos do artigo 1º da Lei Ordinária Municipal nº

⁶⁰ Art. 1º Fica instituído o PROGRAMA MUNICIPAL DE APOIO AOS PEQUENOS NEGÓCIOS - EMPREENDER - JP, como instrumento de promoção da inclusão social e do desenvolvimento sustentável, através de programas especiais de capacitação empreendedora e financiamento com os seguintes objetivos [...]

⁶¹ A informação pode ser confirmada no sitio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, em notícia veiculada no dia 16 de janeiro de 2008. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 21 abr. 2010.

10.431/05. Os órgãos, as competências, as demais ações, enfim, todo o programa, encontra-se subordinado às linhas mestras fixadas nesse dispositivo legal.

O primeiro inciso⁶² aponta a principal forma de intervenção do programa, ou seja, aborda os empréstimos a serem concedidos para pequenos e microempreendedores. O Empreender/JP visa elevar o nível de empregabilidade das pessoas através da criação, reativação ou ampliação de pequenos negócios, porém, o programa em si mesmo não cria, reativa ou amplia a atividade econômica, ele apenas concede crédito produtivo, seja para capital de giro ou para investimento. Com o crédito, o pequeno ou microempreendedor, formal ou informal, obtém os recursos financeiros necessários para criar, reativar ou ampliar a atividade econômica.

Enquanto o inciso I propõe aumentar o nível de empregabilidade das pessoas, o inciso II⁶³ reconhece outra alternativa para o desenvolvimento sustentável. Pela dicção do segundo inciso, o Empreender/JP busca “elevar a qualidade de vida da população pela criação de fontes de renda [...]”. O destaque fica para a constatação de que não apenas o emprego é fonte de qualidade de vida, mas também o desempenho de arte, ofício, profissão ou atividade empresária em caráter individual. Ao final do inciso, a norma retoma o foco do Empreender/JP e determina que as fontes alternativas de renda devam proporcionar “[...] sustentação às famílias de empreendedores, em particular as de baixa renda;”.

O inciso III⁶⁴ toca em ponto relevante na metodologia empregada pelo programa municipal. Trata da capacitação e qualificação gerencial dos pequenos e microempreendedores. Essa tarefa é necessária para que o indivíduo tenha maiores chances de sobreviver no mercado competitivo atual. O empreendimento informal é gerido sem o cumprimento de várias obrigações impostas aos demais empreendedores. Muitas vezes, o desejo de permanecer na informalidade ou a

⁶² Art. 1º
I - aumentar as oportunidades de emprego através da criação, ampliação, modernização, transferência ou reativação de pequenos negócios, formais e informais, através de empréstimos de recursos financeiros aos empreendedores;

⁶³ Art. 1º
II - elevar a qualidade de vida da população pela criação de fontes de renda segura e consistente, que proporcione sustentação às famílias de empreendedores, em particular as de baixa renda;

⁶⁴ Art. 1º
III - promover a capacitação e qualificação gerencial de empreendedores e gestores de pequenos negócios, visando aprimorar suas aptidões e assegurar acesso à inovação tecnológica que lhes garantam maior eficiência produtiva e competitividade no mercado;

dificuldade de acesso ao mercado formal deve-se, em parte, pela rigorosa burocracia que cerca o desempenho da atividade econômica no cenário brasileiro⁶⁵. Porém, mesmo quando atua no mercado informal, permanece a necessidade planejar as ações, organizar as tarefas, controlar as finanças, adotar práticas decorrentes da inovação tecnológica, ou seja, mesmo na informalidade, o pequeno ou microempreendedor precisará de conhecimentos teóricos e práticos que poderão ser decisivos para sua sobrevivência no mercado. Tais conhecimentos são ainda mais necessários, quando se percebe que o objetivo almejado pelo programa é a formalização do empreendimento.

Outra linha mestra do Empreender/JP consiste nas ações tendentes a promover sistemas associativos para pequenos e microempreendedores (inciso IV)⁶⁶. Cada empreendedor isoladamente adquire e vende pequeno volume de bens, porém, um conjunto relativamente numeroso de empreendedores pode movimentar recursos comparáveis a grandes empresas. A articulação dessas ações individuais pode ser, e no mais das vezes é, forte instrumento para conseguir condição mais favorável ao interesse dos pequenos e microempreendedores nas relações comerciais. O programa municipal apóia a criação de centrais de compra e centrais de venda, mas, conforme restou fixado na parte final do inciso IV, deixa-os “[...] sob a gestão dos empreendedores, formais e informais, de pequenos negócios;”.

O quinto inciso⁶⁷ determina que é objetivo do Empreender/JP desenvolver ações para oferecer infraestrutura que viabilize aos pequenos e microempreendedores escoar sua produção. Dito por outras palavras, constitui-se em meta do programa zelar pela viabilidade da atividade econômica do pequeno ou microempreendedor, dando-lhe apoio para ter acesso ao mercado, construindo ou

⁶⁵ O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, reduziu boa parte da burocracia atrelada ao funcionamento da empresa no mercado formal, desde que esta se enquadre no regime diferenciado instituído por aquela lei. Principalmente, no que se refere ao Microempreendedor Individual, que aufera renda bruta anual de até R\$ 36.000,00, nos termos do artigo 18-A da Lei Complementar nº 123/06, o conjunto de exigências e a carga tributária foram consideravelmente reduzidos.

⁶⁶ Art. 1º
IV - promover sistemas associativos de produção mediante a criação e a manutenção de centrais de compras, de produção e vendas, sob a gestão dos empreendedores, formais e informais, de pequenos negócios;

⁶⁷ Art. 1º
V - oferecer infra-estrutura para facilitar escoamento da produção e possibilitar o acesso dos pequenos empreendedores ao sistema de comercialização;

apoiando a construção da ponte que o ligaria ao sistema de comercialização de produtos e serviços.

O inciso VI⁶⁸ traduz-se numa continuidade do anterior. Segundo o dispositivo legal, o Empreender/JP deve “[...] viabilizar a participação de pequenos negócios, formais e informais em feiras e exposições [...]”. Resta evidente que a participação em feiras e exposições é ação que visa promover o acesso do empreendedor ao mercado, tanto para conseguir boas oportunidades de parceria comercial, quanto para expor seus produtos e serviços a quantidade numerosa de consumidores potenciais. Várias iniciativas tornaram concreta essa disposição legal, o programa não apenas viabilizou a participação de muitos empreendedores em feiras e exposições⁶⁹, como também promoveu com recursos próprios eventos para essa finalidade⁷⁰.

O sétimo inciso⁷¹ fixa que o Empreender/JP tem por obrigação apoiar e estimular a criação e desenvolvimento de outras organizações que tenham por escopo trabalhar no ramo do microcrédito. Dentro dessa perspectiva, o programa já foi objeto de visitação por técnicos e autoridades de várias cidades do Brasil. Alguns desejam conhecer a experiência para poder replicá-la, como foram os casos de Vitória-ES⁷², Osasco-SP⁷³ e Jaboatão dos Guararapes-PE⁷⁴. Outros buscam o Empreender/JP para intercâmbio de experiências e, dessa forma, poderem aprimorar os programas de microcrédito já existentes em suas cidades de origem, a

⁶⁸ Art. 1º
VI - viabilizar a participação de pequenos negócios, formais e informais em feiras e exposições onde quer que sua presença possa contribuir para o desenvolvimento de suas atividades; e

⁶⁹ A informação pode ser confirmada em várias notícias veiculadas no sítio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, a exemplo da Multifeira Brasil Mostra Brasil (26/06/2008 e 03/07/2009); a Feira de Cosméticos e Beleza - Professional Beauty & SPA (14/09/2009); e a Multifeira Shopping da Moda (03/05/2010). Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 4 mai. 2010.

⁷⁰ Os eventos foram realizados nos bairros pessoenses de Mangabeira, Rangel, Mandacaru, Cruz das Armas e Bancários durante os finais de semana do mês de agosto de 2009. A informação pode ser confirmada no sítio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, em notícia veiculada no dia 24 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 4 mai. 2010.

⁷¹ Art. 1º
VII - apoiar e estimular a criação de organizações e mecanismos de microcrédito.

⁷² A informação pode ser confirmada no sítio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, em notícia veiculada no dia 30 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

⁷³ A informação pode ser confirmada no sítio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, em notícia veiculada no dia 30 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

⁷⁴ A informação pode ser confirmada no sítio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, em notícia veiculada no dia 20 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

exemplo de Manaus-AM⁷⁵. Em Maceió-AL⁷⁶, a implantação de programa de microcrédito inspirado no Empreender/JP está em curso, já na cidade de Cajazeiras-PB⁷⁷ esse objetivo foi alcançado desde o ano de 2009. A Fundação Prefeito Faria Lima visitou o programa em outubro de 2008⁷⁸ com o objetivo de levantar subsídios para estudo que visava à reestruturação do Banco do Povo do Estado de São Paulo. A intenção era desburocratizar o crédito, expandir a carteira de beneficiados e fazer os empréstimos chegarem às áreas mais carentes.

Os créditos concedidos a partir do Empreender/JP são debitados a conta do Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios ou, simplesmente, Fundo do Empreender/JP criado pelo artigo 2º⁷⁹ da Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05. O artigo 4º lista as fontes de recursos do referido fundo, a saber: a) amortizações dos empréstimos concedidos; b) juros e quaisquer outros rendimentos eventuais; c) doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades públicas ou privadas que desejem participar de programas de redução das disparidades sociais de renda; d) rendimentos resultantes de aplicações financeiras dos recursos não comprometidos; e) transferências de agências e fundos de desenvolvimento, nacionais e internacionais, a título de contribuição, subvenção ou doação, além de outras formas de transferências a fundo perdido; f) valores decorrentes da remuneração do Fundo pelos financiamentos concedidos pelo agente financeiro; e g) o produto resultante de 1,5% sobre todos os valores de pagamentos realizados pelo Município de João Pessoa, relativos ao fornecimento de bens, serviços e contratação de obras.

A fonte de recursos que merece destaque é aquela citada no item “f” acima. A maior parte da composição do Fundo decorre desta fonte, vez que ela engloba quase todos os pagamentos efetuados pelo Município de João Pessoa. No

⁷⁵ A informação pode ser confirmada no sitio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, em notícia veiculada no dia 27 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

⁷⁶ Trata-se do Programa Investe Maceió, que está recebendo o apoio da equipe técnica da SEDESP. A informação pode ser confirmada no sitio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, em notícia veiculada no dia 20 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2010

⁷⁷ A informação pode ser confirmada no sitio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, em notícia veiculada no dia 12 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

⁷⁸ A informação pode ser confirmada no sitio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, em notícia veiculada no dia 17 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

⁷⁹ Art. 2º Para implementação e operacionalização do PROGRAMA EMPREENDER - JP, fica instituído o FUNDO MUNICIPAL DE APOIO AOS PEQUENOS NEGÓCIOS.

momento em que o executor da obra ou fornecedor de bens ou serviços é pago, a autoridade responsável pelo pagamento desconta a importância correspondente a 1,5% sobre o valor pago, juntamente com as demais deduções cabíveis.

Porém, nos termos do parágrafo único do artigo 4º, nem todos os pagamentos efetuados pelo Município sofrerão o desconto. Ficaram excluídos os valores relativos aos serviços públicos prestados por concessionárias para os quais seja dispensado o procedimento licitatório; os valores decorrentes das remunerações ou adiantamentos feitos aos servidores públicos; e os pagamentos de valor inferior a 4 salários mínimos.

Outro fundo atrelado ao Empreender/JP é o Fundo Garantidor previsto no artigo 11⁸⁰ da Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05. O objetivo primordial deste fundo é garantir a liquidação dos contratos de empréstimo em caso de falecimento do mutuário. Funciona, portanto, de maneira semelhante ao contrato de seguro. Apesar de o §3º do artigo mencionado afirmar que o Fundo Garantidor possa contar com transferências de recursos advindas do Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios, a SEDESP optou por construir outra solução para composição dos recursos do Fundo Garantidor. Atualmente, o saldo devedor de cada empréstimo é acrescido de 2% e esse encargo adicional, no momento do adimplemento de cada prestação, é destinado ao Fundo Garantidor.

Cabe ao titular da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Produção - SEDESP a direção geral do Empreender/JP. O *caput* do artigo 5º da Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05 determina que a “[...] supervisão do Fundo será exercida pelo Conselho Consultivo dos Pequenos Negócios do Município de João Pessoa [...]”. Este Conselho compõe a estrutura organizacional da SEDESP, e o item 4.5 do artigo 6º da Lei Ordinária Municipal nº 10.429/05 coloca-o como órgão de aconselhamento do titular da pasta. A função de aconselhamento insere o Conselho

⁸⁰ Art. 11. Fica criado o Fundo Garantidor, vinculado ao PROGRAMA MUNICIPAL DE APOIO AOS PEQUENOS NEGÓCIOS - EMPREENDERJP, com o objetivo de cobrir eventuais perdas resultantes de inadimplências dos financiamentos concedidos pelo agente financeiro.

§ 1º O agente financeiro somente será ressarcido dos contratos inadimplidos decorridos sessenta dias do vencimento, através do débito em conta do Fundo Garantidor.

§ 2º O agente financeiro deverá proceder à cobrança dos contratos inadimplidos.

§ 3º Também poderão compor o Fundo Garantidor ao PROGRAMA MUNICIPAL DE APOIO AOS PEQUENOS NEGÓCIOS - EMPREENDERJP e utilizados dentro dos objetivos deste, os recursos do Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios.

como órgão de apoio à gestão do titular, este, portanto, seria o responsável pela tomada de decisão, após oitiva do Conselho.

Apesar da subordinação formal que existe entre o Conselho e o titular da SEDESP, a estrutura do programa assegura impessoalidade à gestão. A análise do Conselho e dos demais órgãos envolvidos na execução do programa pode demonstrar que a possibilidade de manipulação pessoal do programa não é relevante.

O Conselho é formado por 12 membros, a partir de composição bastante eclética. Há três representantes do Governo Municipal, sendo 1 do Poder Legislativo e 2 do Poder Executivo. Um representante do Poder Executivo é indicado pela SEDESP, que será membro nato e atuará como presidente do Conselho; o outro será indicado pela Secretaria Municipal de Planejamento, que também será membro nato e atuará como vice-presidente.

Organizações vinculadas aos empreendedores indicam 5 membros conselheiros, quais sejam: 1 representante das entidades do setor produtivo do comércio; 1 representante das entidades do setor produtivo da indústria; 1 representante das Cooperativas; 1 representante da Associação das Micro e Pequenas Empresas da Paraíba - FEMIPE e 1 representante da Federação das Micro e Pequenas Empresas da Paraíba.

Os trabalhadores estão representados pela indicação de 1 membro oriundo da Central Única dos Trabalhadores - CUT e a sociedade civil também tem seu representante, pois 1 membro é indicado por Associações Comunitárias de Bairro. Por fim, outras duas entidades indicam, cada qual, 1 representante: a Universidade Federal da Paraíba - UFPB e o SEBRAE/PB.

O Conselho tem a função de deliberar sobre importantes questões do Empreender/JP. Além de elaborar seu regimento interno, os incisos do artigo 5º destinam ao Conselho as seguintes atribuições, a saber: a) auxiliar no estabelecimento de critérios e fixação de limites globais e individuais para a concessão dos financiamentos e subvenções, observadas as disponibilidades do Fundo; b) sugerir prazos de amortização e carência, bem como os encargos dos mutuários e multas por eventual inadimplemento contratual; c) analisar mensalmente as contas operacionais do Fundo, por meio de balancetes, além de avaliar os resultados e propor medidas de aprimoramento de suas atividades; e d) manifestar-

se previamente sobre ajustes a serem celebrados com terceiros, tendo por objeto recursos ao Fundo.

Percebe-se, portanto, que o Conselho atua como curador do Fundo. Todas as suas atribuições apontam para ação que tem como foco o zelo e a vigilância em relação aos recursos do programa. O órgão de gestão do Fundo tem a obrigação de consultar o Conselho nas matérias indicadas nos incisos do artigo 5º, pois somente após a manifestação deste haverá o respaldo necessário para que sejam tomadas as decisões que afetam os recursos do Empreender/JP.

O Fundo é gerido por Comitê Gestor, que adota, nos seus procedimentos, as linhas gerais fixadas pelo Conselho. O Comitê Gestor é composto por 5 membros, a saber: o titular da Diretoria de Fomento da Produção e dos Pequenos Negócios, que atuará na condição de presidente; 1 representante da Secretaria de Desenvolvimento Social, que atuará na condição de vice-presidente; 1 representante da Secretaria das Finanças; 1 representante da Associação das Micro e Pequenas Empresas de João Pessoa; e 1 representante dos Agentes Financeiros.

A principal função do Comitê Gestor é a aprovação das propostas de crédito formuladas pelos interessados, ou seja, esse órgão atua como o “chefe do cofre”, enquanto que o Conselho age no sentido de estipular as condições gerais em que a “chave do cofre” poderá ser utilizada. Segundo o artigo 9º da Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05, compete ainda ao Comitê Gestor: a avaliação dos resultados da aplicação dos recursos do Fundo; determinar as normas, procedimentos e condições operacionais do Fundo a serem cumpridas pelos Agentes Financeiros; elaborar as prestações de contas referentes às despesas administrativas de funcionamento e operacionalização do Fundo; e encaminhar à Câmara Municipal de João Pessoa as respectivas prestações de contas com a documentação comprobatória até o 15º dia do mês subsequente.

Outra função relevante do Comitê Gestor está definida no *caput* do artigo 11⁸¹ do Decreto Municipal nº 5.294/05 e refere-se à elaboração da proposta de taxa de juros aplicável aos financiamentos. Essa proposta é submetida ao Conselho e, após aprovada, torna-se vinculante. Atualmente, a taxa de juros cobrada

⁸¹ Art. 11. Os juros e outros encargos financeiros aplicados no Programa EMPREENDERJP, com a utilização dos recursos do Fundo de Apoio aos Pequenos Negócios, serão definidos por propostas ou indicativos do Comitê Gestor do Fundo de Apoio aos Pequenos Negócios e submetidos ao Conselho Consultivo dos Pequenos Negócios do Município de João Pessoa.

corresponde a 0,9% ao mês, calculados e capitalizados conforme a Tabela Price⁸². Segundo o §1º⁸³ do artigo mencionado, a taxa de juros deverá representar o menor percentual possível, permitindo o equilíbrio entre a necessidade de garantir a continuidade do programa e a intenção de promover inclusão social da população carente.

O Comitê Gestor é auxiliado em suas funções pela Secretaria Executiva, cujos membros são designados pelo titular da SEDESP. Além das tarefas de expediente relacionadas às despesas administrativas de funcionamento e operacionalização do Fundo, incumbe à Secretaria Executiva do Comitê Gestor receber, analisar e emitir parecer no que respeita às solicitações de financiamento, nos termos do inciso II do §2º do artigo 9º⁸⁴ da Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05.

Os recursos do Fundo ficam depositados no Agente Financeiro. Segundo o artigo 10º⁸⁵ da Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05, o Agente Financeiro poderá ser ente da própria estrutura administrativa, que, neste caso, denominar-se-á Agência de Desenvolvimento de Pequenos Negócios, ou poderá ser escolhido dentre bancos oficiais com os quais o Município deve firmar parceria no sentido de operacionalizar as linhas de crédito do Empreender/JP. Atualmente, os recursos são mantidos no Banco do Brasil S/A e não há ente da estrutura administrativa municipal que mantenha em atividade qualquer linha de crédito do programa.

As atribuições e obrigações previstas na legislação para o Agente Financeiro foram idealizadas ora supondo que se tratava de ente que compunha a

⁸² A Tabela Price constitui-se num dos métodos usados em amortização de empréstimo. Foi desenvolvido em 1771 pelo reverendo presbiteriano Richard Price. A principal característica da Tabela Price ou Sistema Francês de Amortização são as prestações iguais. Este método foi denominado de tabela de juro composto pelo seu criador na obra "Observations on Reversionary Payments" (ANTONIK e ASSUNÇÃO, 2006, p.122 e 123).

⁸³ Art. 11.....
 § 1º Os juros do Programa EMPREENDER-JP, com a utilização de recursos do Fundo de Apoio e Pequenos Negócios, serão os de menor percentual possível, necessários à garantia de perenidade do Programa EMPREENDER - JP, bem como a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda, como parte da natureza de inclusão social da população carente do Município de João Pessoa, característica e marca do Programa.

⁸⁴ Art. 9º Compete ao Comitê Gestor do FUNDO MUNICIPAL DE APOIO AOS PEQUENOS NEGÓCIOS:

[...]

§ 2º Compete a Secretaria Executiva:

[...]

II - Receber, analisar e emitir parecer conclusivo no que respeita às solicitações de financiamento;

⁸⁵ Art. 10. Os recursos do FUNDO MUNICIPAL DE APOIO AOS PEQUENOS NEGÓCIOS - EMPREENDER - JP serão operacionalizados pela Agência de Desenvolvimento de Pequenos Negócios ou agentes financeiros selecionados dentre os bancos oficiais, os quais celebrarão convênios com o Município de João Pessoa para operacionalizar linhas de crédito.

estrutura administrativa da SEDESP, ora supondo que se tratava de banco oficial. Por exemplo, o direito a perceber remuneração por atuar como Agente Financeiro do programa aplica-se na situação atual, pois é o Banco do Brasil S/A que desempenha a função, já a obrigação de providenciar para o programa contabilidade própria, fazendo publicar anualmente os balanços de recursos do Fundo, apenas seria aplicável à Agência de Desenvolvimento de Pequenos Negócios e não ao Banco do Brasil S/A, pois este já se encontra sujeito às regras próprias de contabilidade aplicável às instituições financeiras.

Outras 2 atribuições previstas para o Agente Financeiro são desempenhadas atualmente pelos técnicos da SEDESP, através da Secretaria Executiva do Comitê Gestor, são elas: providenciar a emissão de cada contrato de financiamento, de acordo com as normas e procedimentos emanados do Comitê Gestor do Fundo⁸⁶; e controlar a situação do mutuário, dando quitação quando do encerramento dos contratos⁸⁷. Tais competências seriam desempenhadas pela Agência de Desenvolvimento de Pequenos Negócios, caso a mesma houvesse sido criada e, por sua relevância, não foram repassadas ao Banco do Brasil S/A.

O procedimento de contratação⁸⁸ inicia-se com a SEDESP publicando edital na imprensa e no Semanário Oficial do Município, para definir local e horário das inscrições dos interessados, conforme preceitua o inciso II do artigo 2º⁸⁹ da Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05. Os editais eram publicados periodicamente, entretanto, essa sistemática causava transtornos devido à grande quantidade de pessoas que procurava os locais de inscrição. Atualmente, optou-se por publicar edital que permitiu a abertura permanente de inscrições, estas podem ser feitas na unidade da SEDESP destinada a tal fim, durante o expediente normal de trabalho.

Segundo o artigo 4º do Decreto Municipal nº 5.294/05, para inscrever-se o pretendente deve cumprir os seguintes requisitos: a) ser maior de 18 anos; b) residir em João Pessoa a pelo menos 6 meses; c) não estar registrado com informações

⁸⁶ Art. 10, §3º, III, da Lei Ordinária Municipal n.º 10.431/05.

⁸⁷ Art. 10, §3º, IV, da Lei Ordinária Municipal n.º 10.431/05.

⁸⁸ As informações relativas ao procedimento de contratação no âmbito do Empreender/JP para os quais não foi citada fonte diferente decorrem de entrevistas concedidas por Nathália Maria Vieira Albuquerque, que ocupava o cargo de secretária executiva do Comitê Gestor até junho de 2010.

⁸⁹ Art. 2º
II - a Prefeitura fará publicar Edital na imprensa e no Semanário Oficial, definindo local e horário para inscrição dos interessados, como também a relação dos processos deferidos e indeferidos dos empréstimos do EMPREENDER - JP.

restritivas de crédito junto ao SPC e ao SERASA; e d) não estar prestando serviço à Prefeitura Municipal de João Pessoa. Também são admitidas inscrições de grupos associativos de natureza familiar ou comunitário, conforme a parte final do *caput* do artigo 4º.

Após se inscrever, o candidato passa por período de capacitação que é composto por 2 etapas. A primeira, denominada de Capacitação Empreendedora, refere-se à participação no Curso Básico de Gestão Empresarial, com carga horária de 16 horas-aula, ministrado pelo SEBRAE/PB. Neste curso, é utilizada a metodologia BEST GAME⁹⁰, que consiste em propor tarefas práticas com perfil lúdico aos participantes, essa estratégia facilita o aprendizado do público alvo do programa.

A segunda etapa, denominada de Capacitação Profissional Específica, consiste na participação em 2 palestras ministradas também por técnicos do SEBRAE/PB. As palestras não são previamente determinadas pela SEDESP, ficando à livre escolha do pretendente, entretanto, orienta-se que, se possível, o tema da palestra guarde correlação com a atividade do empreendimento. O artigo 5º⁹¹ do Decreto Municipal nº 5.294/05 permite que o Município firme parcerias com outras entidades do Sistema “S” - SESI, SENAC, SENAR entre outras - para ofertar outros cursos e palestras durante a fase de capacitação, mas, até o momento, apenas o SEBRAE/PB está autorizado a prestar o serviço, conforme o Convênio de Cooperação Técnica e Financeira nº 2, de 21 de março de 2005.

Concluída a fase de capacitação, o candidato segue para a última etapa antes da liberação do crédito, isto é, a fase de elaboração do Plano de Negócio. Equipe formada por técnicos da SEDESP e do SEBRAE/PB recebe os pretendentes a partir de agendamento prévio. Na entrevista, são levantados vários dados para diagnosticar a situação atual do empreendimento e planejar sua atividade para os próximos meses ou anos, sendo que o prazo a ser abrangido no planejamento depende do perfil de cada projeto. Caso se trate de candidato que ainda não iniciou sua atividade, o Plano de Negócio contempla apenas o planejamento das ações

⁹⁰ A informação pode ser confirmada no sitio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 2 mai. 2010.

⁹¹ Art. 5º As atividades de Capacitação Empreendedora e Capacitação Específica serão desenvolvidas em parcerias com entidades do Sistema “S” (SEBRAE, SESI, SENAC e SENAR) e instituições que reúnam as condições exigidas pelo Programa, obedecendo às determinações técnicas e necessidades relatadas nos projetos.

futuras, com base nas expectativas do candidato e na experiência que os técnicos já acumularam em outros empreendimentos semelhantes.

Depois da entrevista, o técnico responsável emite parecer sobre a viabilidade do empreendimento e sobre a capacidade de pagamento, opinando pela concessão ou não do crédito. Quando o parecer não é favorável, o empreendedor é cientificado para que tome providências no intuito de sanar os pontos negativos apontados pelo técnico e, enquanto isso está sendo solucionado, o procedimento continua em seu curso habitual.

Em seguida, é agendada visita no local do empreendimento ou local onde se deseja iniciar o empreendimento. Após a visita, será oferecido outro parecer sobre viabilidade do empreendimento e sobre a capacidade de pagamento, porém, sob a ótica da situação concreta encontrada no local escolhido para o desempenho da atividade. A visita é realizada por técnico diferente do que entrevistou o candidato. Novamente, o parecer poderá ser favorável ou não à liberação do crédito. Caso seja desfavorável o empreendedor é cientificado das pendências verificadas para que providencie as soluções.

É na fase de elaboração do Plano de Negócio em que são definidos itens essenciais, tais como: o valor e o tipo do crédito a ser concedido, o prazo de carência, o prazo de amortização, entre outros. O artigo 9^o⁹² do Decreto Municipal nº 5.294/05 prevê 3 tipos de crédito, conforme a finalidade em que serão empregados os recursos: crédito para investimento fixo, que deve ser utilizado na aquisição de máquinas e/ou equipamentos; crédito para capital de giro, que deve ser utilizado para aumentar a disponibilidade de ativos circulantes - mercadorias, por exemplo -; e crédito misto, que congrega ambas as finalidades descritas anteriormente.

Cada tipo de crédito tem limites de valor mínimo e máximo para serem concedidos ao empreendedor. O crédito para investimento fixo deverá ficar entre 1 e 27 salários mínimos. O crédito para capital de giro deverá permanecer entre 1 e 7 salários mínimos. O crédito misto variará entre 1 e 30 salários mínimos. O

⁹² Art. 9º São os seguintes os tetos para financiamento do Programa EMPREENDER-JP, com a utilização dos recursos do Fundo de Apoio aos Pequenos Negócios:

I - para Investimento Fixo: patamar equivalente a 1 (um) salário mínimo e teto de 27 (vinte e sete) salários mínimo;

II - para Capital de Giro: patamar equivalente a 1 (um) salário mínimo e teto de 7 (sete) salários mínimo;

III - para Investimento Misto, com capital de giro associado: patamar equivalente a 1 (Um) salário mínimo e teto de 30 (trinta) salários mínimo.

empreendedor deverá apresentar suas necessidades e expectativas aos técnicos durante a elaboração do Plano de Negócios, a partir dessa pretensão, os técnicos avaliarão o empreendimento para propor os valores a serem concedidos. O empreendedor auxilia os técnicos nessa tarefa, pois tenta fazer levantamento de preços e orçamentos que objetivam subsidiar sua proposta. Também é levada em consideração a capacidade de pagamento do empreendedor, ou seja, os técnicos avaliam o faturamento e a rentabilidade do empreendimento e conjugam essa informação com a quantidade de recursos de que o empreendedor necessita para seu sustento pessoal e, muitas vezes, o sustento de sua família também.

A partir das definições relativas ao montante do crédito a ser concedido e da capacidade de pagamento, são estipulados os prazos de carência e de amortização. O artigo 10⁹³ do Decreto Municipal nº 5.294/05 fixa limites de acordo com o tipo de crédito solicitado. Para crédito de investimento fixo ou misto, o prazo de carência será de até 1 ano e a amortização deverá ser feita em até 48 meses; já para crédito de capital de giro, o prazo de carência será de até 4 meses e a amortização deverá ser feita em até 12 meses. A prática administrativa tem concedido 3 meses de carência nos casos de crédito para investimento fixo ou misto e 1 mês de carência quando se trata de crédito para capital de giro.

Retomando o procedimento para liberação dos recursos, após o parecer decorrente da visita, o pedido de crédito é encaminhado à Secretaria Executiva do Comitê Gestor, para o parecer conclusivo, nos termos do inciso II do §2º do artigo 9º da Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05. O parecer da Secretaria Executiva deverá considerar os pareceres anteriores, inclusive no que pertine às observações feitas pelos técnicos que possam ter opinado contra a liberação do crédito. Caso o empreendedor não tenha sanado suas pendências, a Secretaria Executiva deverá considerar tal fato na sua apreciação e poderá inclusive recomendar novos ajustes a serem realizados pelo empreendedor.

⁹³ Art. 10. Os prazos para pagamento pelos beneficiários dos financiamentos do Programa EMPREENDER-JP, com a utilização dos recursos do Fundo de Apoio Pequenos Negócios são os seguintes:

I - para Investimento Fixo e para Investimentos Mistos, com capital de giro associado:

a) carência de até 1 (um) ano e prazo de até 48 (quarenta e oito) meses para pagamento do principal e juros

II - para Capital de Giro:

b) carência de até 04 (quatro) meses e prazo de até 12 (doze) meses para pagamento do principal e juros.

Após os 3 pareceres, o processo é encaminhado ao Comitê Gestor para decisão final. Deverão ser considerados os pareceres anteriores, mas o julgamento final acerca do pedido de crédito cabe ao Comitê Gestor, que poderá acatar ou não os pareceres anteriormente elaborados.

Caso se decida por conceder o crédito, o pedido entra na lista para agendamento da liberação dos recursos. Esse agendamento é realizado conforme a disponibilidade financeira do Fundo do Empreender/JP. Na data e local previamente agendados, o candidato comparece e assina o Termo de Adesão⁹⁴, em seguida, o crédito é liberado através do Agente Financeiro, no caso o Banco do Brasil S/A. Operacionalmente, o participante do programa recebe cheque nominal emitido pelo Comitê Gestor contra o Fundo do Empreender/JP. O artigo 12⁹⁵ do Decreto Municipal nº 5.294/05 permite que a liberação do crédito, no lugar de ser feita de uma só vez, possa ser efetivada por meio de parcelas, de acordo com cronograma montado quando da elaboração do Plano de Negócio.

Depois de concedido o crédito, o empreendimento será acompanhado para duas finalidades principais. A primeira refere-se ao monitoramento da gestão, a segunda em relação à inadimplência.

O artigo 15⁹⁶, *caput*, do Decreto Municipal nº 5.294/05 determina que seja mantido serviço de acompanhamento das operações de crédito, em articulação com o setor de análises de propostas, para avaliar o andamento da atividade econômica e oferecer apoio técnico aos tomadores de empréstimo, tanto na correção de possíveis falhas de planejamento, como nos demais casos imprevistos que possam prejudicar o sucesso do empreendimento. Em face da disponibilidade limitada de pessoal, a SEDESP mantém parceria com o Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba - CEFET para ampliar a capacidade de acompanhamento

⁹⁴ No passado, cada participante assinava 3 vias de contrato de financiamento. Atualmente, o contrato padrão encontra-se arquivado em Cartório de Registro de Títulos e Documentos de João Pessoa. Para economizar tempo e recursos, o participante assina Termo de Adesão que, além de conter os dados específicos da operação, faz referência ao contrato padrão registrado em cartório, onde estão contempladas as condições gerais de contratação.

⁹⁵ Art. 12. A liberação dos recursos aos beneficiários do Programa será realizada de acordo com o cronograma físico-financeiro previsto no Plano de Negócios.

⁹⁶ Art. 15. O Comitê Gestor do Fundo EMPREENDER-JP manterá serviço de acompanhamento das operações de crédito, em articulação com o setor de análises de propostas e agentes financeiros, com a finalidade de avaliar o seu andamento e de fornecer aos tomadores orientação na correção de possíveis falhas de planejamento e de outros imprevistos que possam comprometer o sucesso dos empreendimentos financiados.

pós-crédito, todavia, o efetivo atual ainda não é suficiente para monitoramento de todos os empreendedores.

O segundo foco do acompanhamento pós-crédito refere-se à inadimplência. Segundo o parágrafo único do artigo 15 do decreto regulamentador do programa, quando ocorre atraso no pagamento das prestações, tentar-se-á investigar se a falta de cumprimento da obrigação refere-se a “[...] circunstâncias ou fatores supervenientes alheios à vontade do tomador, que possam ser responsáveis por dificuldades momentâneas de pagamento [...]”, situação em que o Comitê Gestor terá a competência de avaliar possível prorrogação no vencimento das parcelas ou renegociação completa do financiamento.

Por outro lado, se a inadimplência decorre de desídia do empreendedor, tentar-se-á recuperar o crédito, emitindo cartas de cobrança e enviando o nome do empreendedor ao cadastro do Serviço de Proteção ao Crédito - SPC. A atribuição de cobrança dos inadimplentes está prevista no artigo 11⁹⁷, §2º, da Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05. Segundo a norma citada, a tarefa deveria ser desempenhada pelo Agente Financeiro, entretanto, é o setor de auditoria da SEDESP que vem executando a tarefa.

Em qualquer caso, segundo o §2º do artigo 11⁹⁸ do Decreto Municipal nº 5.294/05, a inadimplência gera a cobrança de juros e multa moratórios especificados em lei. Na atualidade, os montantes cobrados correspondem a 1% ao mês de juros moratórios e 2% de multa moratória, incidindo ambos sobre o valor da parcela inadimplida.

2.6.3 Dados estatísticos da atuação

Antes de propriamente apresentar os dados estatísticos da atuação do Empreender/JP⁹⁹, faz-se necessário descrever as linhas de crédito a partir das quais

⁹⁷ Art. 11.....

§ 2º O agente financeiro deverá proceder à cobrança dos contratos inadimplidos.

⁹⁸ Art. 11.....

[...]

§ 2º Atrasos de pagamentos de parcelas do financiamento por parte dos beneficiários, incorrerão em juros pro rata e multa mensal especificados em Lei.

⁹⁹ Os dados e estatísticas relativos ao Empreender/JP para os quais não foi citada fonte diferente decorrem de entrevistas e informações concedidas por Nathália Maria Vieira Albuquerque, que ocupava o cargo de secretária executiva do Comitê Gestor até junho de 2010.

é operacionalizado o programa. Tem-se 11 linhas de crédito, com as seguintes características:

- a) Comerciantes Informais - Tipo A. Essa linha destina-se à liberação de empréstimos para vendedores ambulantes que serão realocados para áreas previamente estabelecidas pela Prefeitura Municipal. Será utilizada quando a Prefeitura Municipal julgar necessário o procedimento de realocação;
- b) Cinturão Verde - Tipo B. Destina-se à liberação de empréstimos para agricultores da zona rural de João Pessoa atendidos pelo Projeto Cinturão Verde;
- c) Tradicional - Tipo C. Trata-se da linha de crédito para atender empreendedores que não se enquadrem nas demais linhas e necessitem de empréstimos para investimento fixo;
- d) Mercados Públicos - Tipo D. O público alvo são empreendedores localizados em Mercados Públicos de João Pessoa. Destina-se à realocação, modernização e capital de giro;
- e) Capital de Giro - Tipo E. Trata-se da linha de crédito para atender empreendedores que não se enquadrem nas demais linhas e necessitem de empréstimos para capital de giro;
- f) Bancos Comunitários - Tipo F. Linha de crédito específica para empreendedores encaminhados por Banco Comunitário que mantenha contato institucional com a Prefeitura Municipal;
- g) Grupos Comunitários - Tipo G. Destina-se à liberação de empréstimos para empreendedores que participam de grupos comunitários assistidos pela Prefeitura Municipal;

- h) Aposentados e Pensionistas - Tipo H¹⁰⁰. Os aposentados ou pensionistas que possuam ou queiram iniciar atividades de complementação da renda. A demanda deverá ser encaminhada pelo Instituto de Previdência do Município;
- i) Empreender Jovem - Tipo J. Para empreendedores com idades entre 18 e 29 anos que estejam regularmente matriculados ou sejam recém formados em instituições de ensino técnico, profissionalizante ou de ensino superior;
- j) Empreender Mulher - Tipo M. Destina-se a mulheres incluídas em áreas de risco social que exercem liderança familiar e tenham sido encaminhadas pela Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres da Prefeitura Municipal;
- k) SuperAção - Tipo S. Linha específica para pessoas portadoras de deficiência, assim reconhecidas e encaminhadas pela Associação de Deficientes e Familiares de João Pessoa - ASDEF.

As linhas de crédito Tradicional - Tipo C e Capital de Giro - Tipo E são genéricas, pois não têm público alvo específico, já as demais linhas de crédito têm a finalidade de atingir público determinado.

Os dados relativos ao valor total emprestado, ao número de contratos e à média de valor liberado em cada operação, encontram-se abaixo, consolidados até 12 de março de 2010¹⁰¹:

¹⁰⁰ Também denominado de Especial 50+.

¹⁰¹ Na tabela, constam apenas 10 das 11 linhas de crédito. A linha de crédito relativa aos Bancos Comunitários - Tipo F não figura na relação, tendo em vista que a mesma não havia sido utilizada até 12 de março de 2010, data a qual se referem os dados coletados.

Tabela 2 - Dados por linhas de crédito

Linhas de Crédito	Valor Global Liberado (R\$)	Contratos	
		Quantidade	Média (R\$)
Tradicional - C	9.774.526,51	5.670	1.723,90
Cinturão Verde - B	475.194,40	189	2.514,25
Mercados Públicos - D	299.352,60	226	1.324,56
Comerciantes Informais - A	195.238,00	368	530,53
Grupos Comunitários - G	128.612,00	82	1.568,43
Empreender Mulher - M	658.332,54	379	1.737,02
Capital de Giro - E	367.797,60	192	1.915,61
Aposentados e Pensionistas - H	75.609,00	41	1.844,12
SuperAção - S	43.136,00	14	3.081,14
Empreender Jovem - J	69.941,20	23	3.040,92
TOTAL	12.087.739,85	7.184	1.682,59

Até 12 de março de 2010, o número total de pessoas que se haviam inscrito no Empreender/JP atingia a marca de 22.457, sendo que, desse total de inscritos, 16.659 tinham sido convocados para a fase de capacitação. Nem todos os convocados atenderam o chamamento, havendo a desistência de 4.173 potenciais empreendedores. Das 12.486 pessoas que decidiram participar da fase de capacitação, 8.161 já haviam elaborado seus Planos de Negócios com o apoio da equipe formada por técnicos da SEDESP e do SEBRAE/PB.

De acordo com o balanço estatístico¹⁰², a maior parte dos proponentes do Empreender/JP solicita empréstimos para iniciar ou ampliar atividades econômicas inseridas no segmento do comércio. O gráfico abaixo apresenta a participação de cada ramo de atividade econômica:

¹⁰² A informação pode ser confirmada no sítio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, em notícia veiculada no dia 26 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

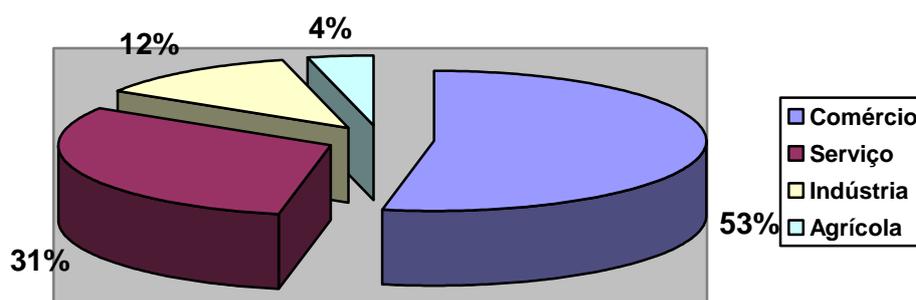


Figura 2 - Dados por segmento de atividade econômica

As atividades inseridas no seguimento da indústria não configuram empreendimentos de grande porte. São, em sua maioria, atividades em que o empreendedor manipula matérias primas a partir de seu próprio trabalho ou com a ajuda de familiares. Sendo assim, o produto final elaborado por meio dessa sistemática caracteriza-se por ser mercadoria artesanal.

Em relação à análise de sexo, percebe-se que há predominância de mulheres dentre as pessoas que buscam o Empreender/JP, conforme o gráfico a seguir:

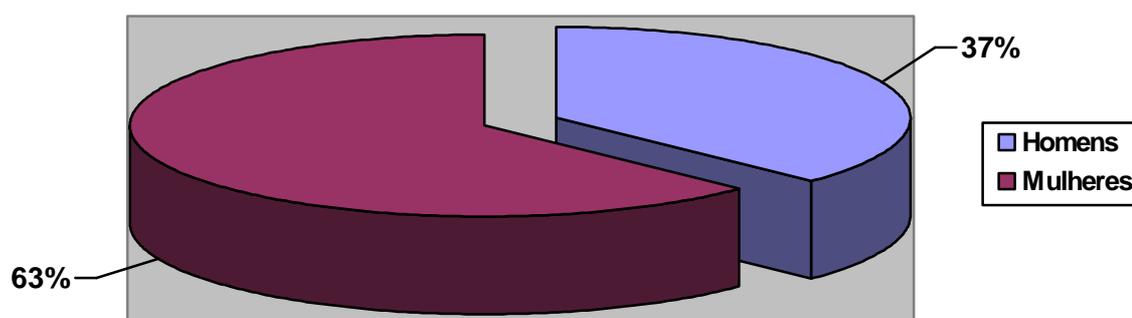


Figura 3 - Dados por sexo

Em parte, a maior participação feminina no número total de proponentes de empréstimos pode ser explicada pela existência de linha de crédito específica para aquele segmento, ou seja, a linha de crédito Empreender Mulher - Tipo M.

Em relação à distribuição espacial dos empreendedores nos diversos bairros do Município de João Pessoa, tem-se o seguinte quadro, atualizado também com dados consolidados até 12 de março de 2010:

Tabela 3 - Dados por bairro

Ordem	Bairro	Quantidade	Percentual (%)
1º	Mangabeira	1.120	15,16
2º	Valentina	720	9,75
3º	Centro	478	6,47
4º	Funcionários	421	5,70
5º	Cruz das Armas	381	5,16
6º	Mandacaru	303	4,10
7º	Cristo	289	3,91
8º	Geisel	255	3,45
9º	Jardim Veneza	191	2,59
10º	Indústrias	173	2,34
11º	Rangel	163	2,21
12º	Jaguaribe	147	1,99
13º	Costa e Silva	138	1,87
14º	José Américo	138	1,87
15º	Gramame	133	1,80
16º	Torre	126	1,71
17º	Padre Zé	125	1,69
18º	Bancários	123	1,67
19º	Alto do Mateus	121	1,64
20º	Novais	115	1,56
Outros Bairros		1.727	23,38
TOTAL GERAL		7.387	100,00

O número total de empreendedores no relatório acima contempla 203 pessoas a mais que o número de contratos indicados na tabela que separa os dados por linhas de crédito. A divergência entre os 7.184 contratos e os 7.387 participantes explica-se pelo fato de terem sido consideradas, na contagem por bairros, as pessoas que, no momento da coleta dos dados, estavam aptas para receber o empréstimo, mas ainda estavam aguardando a liberação dos recursos.

Há de se notar que os 7 primeiros bairros concentram mais da metade de todos os empreendedores, precisamente 50,25% do total, sendo que, destes 7

bairros, apenas dois não são da zona sul da cidade: Centro, com 478 participantes e Mandacaru, com 303 participantes. A tendência de concentração de participantes nos bairros da zona sul é confirmada se expandirmos a análise para considerar os dados dos 30 bairros onde há maior número de participantes, neste caso, a zona sul passa a congregar 65,30% do total de participantes.

Até a 64ª liberação de recursos, ocorrida em 29 de outubro de 2010, o Empreender já havia concedido R\$ 16.200.149,95 em empréstimos através de recursos próprios. Somando-se aquele valor aos recursos liberados por meio de parcerias realizadas com o Governo Federal, atinge-se a quantia de R\$ 22.281.688,80, para o total de 9.591 contratos¹⁰³.

¹⁰³ A informação pode ser confirmada no sítio oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, em notícia veiculada no dia 29 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

3 ESTUDO DE CASO

Neste capítulo, a primeira seção destina-se a observações preliminares à apresentação do método utilizado no estudo de caso. A segunda seção descreve os procedimentos utilizados na pesquisa empírica. A terceira e quarta seções, destinam-se respectivamente à apresentação e análise/interpretação dos dados coletados.

3.1 Observações preliminares

O objetivo da presente pesquisa é averiguar se existem efeitos de desenvolvimento econômico e humano na política estatal de microcrédito que possam ser considerados fatos concretizadores de normas constitucionais. Essa investigação será conduzida no âmbito de normas fixadas na Constituição Federal de 1988 e terá como cenário concreto o Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios - Empreender/JP.

Porém, antes de adentrar especificamente no método utilizado para a coleta e análise de dados, é necessário abordar alguns temas que vão colaborar e, até mesmo, justificar as opções de método adotadas na presente pesquisa. Trata-se de temas que tendem a promover a transição entre o discurso teórico realizado até este ponto e a prática de campo que está por vir.

Para delinear melhor o foco da pesquisa, faz-se necessário abordar o que se deve entender por efeitos de desenvolvimento econômico e humano. Nesta pesquisa, adota-se perspectiva de desenvolvimento semelhante àquela defendida por SEN, para quem o desenvolvimento econômico não se constitui apenas em incremento dos indicadores econômicos clássicos, como Produto Nacional Bruto - PNB e Renda Per Capita, isto é, indicadores sempre baseados na renda. Segundo aquele autor, o desenvolvimento econômico do país está atrelado ao grau de liberdades materiais de que o povo desfruta (2000, p. 17-18).

Nesta pesquisa, deseja-se visualizar desenvolvimento econômico não apenas como crescimento da renda, mas como realidade mais ampla, vinculada à qualidade de vida das pessoas. Essa é, de fato, a proposta de SEN, que inclui, dentre outros, o exercício de direitos políticos, a emancipação feminina e a

expectativa de vida entre os indicadores aptos para avaliar o desenvolvimento econômico do país. Porém, a expressão “desenvolvimento econômico” ainda está bastante atrelada à visão mais estreita, que se restringe aos indicadores de renda, fazendo com que desenvolvimento econômico tenda a ser identificado como simples crescimento econômico, dessa forma, propõe-se utilizar duas expressões para aferir o desenvolvimento econômico *lato sensu*.

No caso, a presente pesquisa utilizará a expressão desenvolvimento econômico para indicar os efeitos decorrentes do incremento de renda, na perspectiva estreita do crescimento econômico, e, por outro lado, utilizará a expressão desenvolvimento humano para indicar outros aspectos da realidade mais ampla de desenvolvimento, à semelhança do que foi proposto por SEN.

Dentro da expressão desenvolvimento humano encontrar-se-ão indicadores de qualidade de vida que não sejam, especificamente, a renda da pessoa ou a renda do país. São indicadores como o nível de escolaridade, o acesso à água tratada, o grau de liberdade de manifestação de pensamento, o exercício de direitos políticos (democracia), enfim, vários aspectos que muitas vezes não podem ser medidos de maneira quantitativa, mas que estão vinculados à noção de desenvolvimento como sinônimo de bem estar e qualidade de vida.

Entretanto, em que pese desenvolvimento humano corresponder a variados indicadores, a presente pesquisa utilizará o grau de bem estar do indivíduo a partir de sua avaliação pessoal. Dentro do espectro mais amplo da expressão desenvolvimento humano, não se extrairá um indicador específico, mas sim um indicador não quantitativo que tende a resumir o objetivo final de qualidade de vida. A intenção é avaliar a política estatal de microcrédito como promotora de felicidade e bem estar, pois esse é o objetivo último do desenvolvimento humano ou do desenvolvimento econômico *lato sensu*. Essa questão ficará melhor esclarecida logo a seguir, quando forem abordadas as normas da Constituição Federal de 1988 que se relacionam com os efeitos positivos da política estatal de microcrédito.

Frise-se, neste ponto, que a expressão desenvolvimento econômico será identificada como crescimento econômico, focada no incremento de renda. A expressão desenvolvimento humano será identificada com os demais indicadores que objetivam a qualidade de vida das pessoas, tais como nível de escolaridade, nível de participação política, entre outros, mas que, para efeito da presente

pesquisa, não se extrairá indicador específico, devendo-se utilizar a noção geral de felicidade e de bem estar que resume o objetivo final da expressão desenvolvimento humano.

Outra questão relevante refere-se a quais normas da Constituição Federal de 1988 pretende-se averiguar se estão ou não sendo concretizadas a partir da política estatal de microcrédito. Mais especificamente, deseja-se saber quais normas da Constituição Federal de 1988 tendem a ser concretizadas a partir dos efeitos de desenvolvimento econômico e humano da política estatal de microcrédito.

Há várias diretrizes na Carta Magna que guardam correlação com a política estatal de microcrédito. É possível citar as seguintes passagens:

- a) como fundamentos da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa¹⁰⁴;
- b) dentre os objetivos da República Federativa do Brasil, a construção de sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a necessidade de erradicar a pobreza e a marginalização; a obrigação de reduzir as desigualdades sociais e regionais e o dever de promover o bem de todos sem quaisquer distinções¹⁰⁵;
- c) dentre os fins da Ordem Econômica, a intenção de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social¹⁰⁶; e
- d) dentre os princípios da Ordem Econômica, a necessidade de reduzir as desigualdades regionais e sociais; a busca pelo pleno emprego e a obrigação de instituir tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

¹⁰⁵ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

¹⁰⁶ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios [...].

Apesar das várias passagens citadas abordarem temas relacionados aos efeitos da política estatal de microcrédito, decidiu-se extrair duas normas para análise na presente pesquisa. Ambas encontram-se no artigo 3º, onde estão listados os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Para BERCOVIC, o referido artigo, dada sua relevância para a sistemática instituída pela Carta Magna, constitui-se na verdadeira “cláusula transformadora” do Brasil (2005, p. 36).

Dentre os objetivos indicados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988 encontra-se a redução das desigualdades sociais, prevista no inciso III¹⁰⁸. A redução das desigualdades sociais passa necessariamente pela redução na concentração da riqueza, ou seja, para que se atinja o referido objetivo, faz-se mister que as camadas mais empobrecidas da população obtenham incremento no seu nível de renda. Em termos mais rigorosos, a verificação da redução no nível de concentração de renda deve ser aferido pela diferença entre o nível de incremento na renda da parcela mais pobre da população e o nível de incremento na renda da população em geral, ou seja, só há efetivamente distribuição de riquezas se a parcela mais pobre da população obtiver nível de incremento de renda superior ao restante da população.

A verificação do cumprimento dessa norma constitucional correlaciona-se com os efeitos de desenvolvimento econômico que se espera atingir a partir da política estatal de microcrédito. Como já se expôs ao abordar as características do microcrédito, o mesmo está voltado para pequenos e microempreendedores que compõem a parcela menos favorecida da população, no que se refere à perspectiva da renda. Especificamente no caso do Empreender/JP, foi visto que várias das diretrizes institucionais fixadas na Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05 apontam para a necessidade de focar as ações em pequenos e microempreendedores (art. 1º, I a VII).

¹⁰⁷ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

¹⁰⁸ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Sendo assim, o inciso III do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, ao instituir o objetivo da redução das desigualdades sociais, constitui-se numa das normas que se deseja saber se está sendo concretizada a partir do Empreender/JP.

Outro objetivo listado no artigo 3º da Constituição Federal de 1988 refere-se à promoção do bem de todos, sem distinção de qualquer natureza, conforme o disposto no inciso IV¹⁰⁹ do dispositivo mencionado. A intenção de promover o bem estar identifica-se com a expressão desenvolvimento humano que foi proposta acima. Ou seja, o desígnio da Carta Magna é promover o bem estar e a felicidade de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O bem estar e a felicidade de todos passa pelo desenvolvimento econômico no sentido estrito de crescimento econômico, mas certamente não se resume a esse aspecto da vida humana. Tanto é verdadeira essa afirmação que a Lei Maior prevê a redução das desigualdades sociais e regionais no inciso III e a promoção do bem de todos no inciso IV, tornando claro que o bem estar geral não será alcançado apenas com o cumprimento do inciso III.

O inciso IV do artigo 3º é, portanto, a norma da Constituição Federal de 1988 que terá sua concretização averiguada na presente pesquisa, a partir dos efeitos de desenvolvimento humano da política estatal de microcrédito. É esta norma que resume o objetivo final de bem estar e qualidade de vida que foi mencionado acima. Não se trata de indicador específico que compõe a expressão desenvolvimento humano, trata-se de índice aglutinador, pois revela o objetivo último de bem estar e de qualidade de vida.

Ainda dentro da intenção de esclarecer e justificar as decisões tomadas para a pesquisa de campo, é necessário abordar as formas de vinculação e de concretização dos dispositivos constitucionais escolhidos, ou seja, os incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Segundo o que se expôs ao abordar a tipologia das normas constitucionais, os incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 constituem normas programáticas que se estruturam como normas de segunda instância que comandam comandar e representam vinculação material positiva aos

¹⁰⁹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

seus destinatários. São normas que instituem fins para o Estado e para a sociedade e, ainda, almejam objetivos sem indicar meio específico de alcançá-lo, devendo os destinatários utilizarem esforço permanente, em várias linhas de ação, para concretizar o texto da Carta Magna.

O caráter programático das disposições fixadas no artigo 3º da Constituição Federal de 1988 é sustentado por GRAU nos seguintes termos:

Uma das características da Constituição de 1988 está em que ela é marcadamente principiológica - e, por consequência, programática -, no sentido de que dispõe não apenas regras, mas também princípios. Assim, assumem extrema importância no seu contexto em especial os preceitos contidos nos seus arts. 1º, 3º e 170 [...]. (2008, p. 128-129)
(Grifo nosso)

Adiante, ao abordar os artigos 1º e 3º da Constituição Federal de 1988, aponta a vinculação do Estado e da sociedade como destinatários das normas ali inseridas:

De outra banda, sendo a Constituição do Brasil uma Constituição programática - no sentido de que enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade -, teremos que, quando ela refere “a República Federativa do Brasil”, está de fato a mencionar “o Brasil”, a sociedade brasileira.
Por isso dizemos que o Brasil tem como fundamentos aqueles indicados no art. 1º e que os objetivos fundamentais do Brasil são os descritos no art. 3º do texto constitucional. Por isso mesmo cumpre também observarmos que aí, nesses preceitos, opera-se a superação da dissociação entre a esfera política e a esfera social - aí caminham juntos, voltando-se à realização dos mesmos fins, o Estado e a sociedade. (GRAU, 2008, p. 130)

Ao indicar que o Estado e a sociedade brasileiros estão vinculados a alcançar os objetivos fixados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, deve-se incluir nesse rol os Municípios brasileiros. Em face do disposto no artigo 18¹¹⁰ da Lei Maior, não há dúvidas de que o Município compõe a estrutura do Estado Federal no Brasil, ou seja, constitui-se em ente federativo, tal como ocorre com os Estados

¹¹⁰ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Membros e com o Distrito Federal. Isso implica dizer que os Municípios brasileiros são destinatários das normas fixadas no referido artigo, devendo envidar esforços permanentes de concretização das normas programáticas fixadas constitucionalmente.

Neste ponto, é necessário fazer esclarecimento. Quando se abordaram os destinatários do dirigismo constitucional, deu-se ênfase aos órgãos e entes da estrutura estatal, no caso, o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. As normas constitucionais também vinculam os entes federativos, no que se refere à imposição de fins e tarefas caracterizadoras da Constituição Dirigente. As afirmações acima estão focadas em pontos de vista diferentes, mas ambas são verdadeiras.

Quando se afirma que os entes federativos estão vinculados às normas da Constituição Dirigente, está-se a visualizar a distribuição descentralizada das tarefas a serem cumpridas pelos entes políticos da federação, dentro do prisma de colaboração que permeia o pacto federativo. Quando se afirma que os órgãos estatais estão vinculados às normas da Constituição Dirigente, quer-se destacar o tipo de tarefa que se está fixando, ou seja, se tal tarefa é própria de determinado órgão ou de outro, conforme as características que lhes são peculiares.

Se a Constituição Dirigente determina fins e tarefas a determinado ente federativo, este deverá cumprir a missão a partir das estruturas estatais apropriadas para tanto. No caso da União¹¹¹, essa inferência é mais direta, pois sua estrutura estatal está descrita no próprio texto constitucional, neste caso, a Lei Maior pode diretamente fixar tarefas para quaisquer dos seus órgãos que gozam de previsão constitucional. No caso dos demais entes federativos, a Carta Magna algumas vezes não fixa a tarefa diretamente a órgão específico da estrutura estatal do ente federativo, no lugar disto, prevê certo espaço de autonomia para que aquele ente possa se auto-organizar no sentido de cumprir a tarefa.

Tal é o que ocorre no caso do artigo 3º da Constituição Federal de 1988. Não há indicação da estrutura estatal apta a cumprir os objetivos fixados constitucionalmente. A conjugação do artigo referido com o disposto no *caput* artigo

¹¹¹ A afirmação acima não implica que a Carta Magna esteja sempre obrigada a indicar o órgão ou ente da União que seja destinatário de seus comandos. Há exemplos na Lei Maior onde o dispositivo constitucional dirige-se à União sem indicar, de imediato, o órgão ou ente incumbido de concretizar a norma. O próprio artigo 3º, por vincular também a União, constitui-se em exemplo dessa situação.

29¹¹² da Carta Magna leva a concluir que o Município, na qualidade de ente federativo, deverá utilizar sua prerrogativa de auto-organização para estruturar a forma de cumprimento dos fins e tarefas listados no artigo 3º.

Quando se realizam as seguintes afirmações: os Municípios brasileiros encontram-se vinculados ao disposto no artigo 3º da Constituição Federal de 1988; a Lei Maior não indica, de plano, o órgão ou entidade diretamente vinculado ao cumprimento dos fins e tarefas ali fixados; fica reconhecida ao Município, com base no artigo 29 da Carta Magna, a qualidade de ente federativo, dotado da prerrogativa de auto-organização; enfim, pode-se imaginar que o Município estaria livre para cumprir as tarefas previstas no artigo 3º da Lei Maior da forma que lhe aprouvesse. Contudo, essa conclusão não é válida.

A prerrogativa de auto-organização dos entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) deve ser exercida a partir do modelo encontrado na Constituição Federal de 1988. Os artigos 25¹¹³ e 29, ao reconhecerem o poder de auto-organização de cada ente da federação, indicam expressamente a necessidade de observância dos princípios constitucionais. A doutrina identifica esse preceito como Princípio da Simetria Constitucional. No caso dos Municípios, o artigo 29 vai mais além e determina que a prerrogativa de auto-organização deverá ser exercida com observância também dos princípios declinados na Constituição do respectivo Estado Membro.

Em virtude disso, há de se perceber que, dentre outras limitações, o Município deve adotar o modelo constitucional da separação de poderes, tal como previsto no artigo 2º¹¹⁴ da Constituição Federal de 1988, com a peculiaridade de que, diante das atuais disposições constitucionais, não lhe é permitida a organização de estrutura típica do Poder Judiciário, restando-lhe, não a faculdade, mas a imposição de organizar apenas o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O Poder Executivo Municipal, inclusive, deve ficar sujeito ao Princípio da Legalidade como

¹¹² Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos [...]

¹¹³ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

¹¹⁴ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

norteador da atividade administrativa, tendo em vista o disposto no *caput* do artigo 37¹¹⁵ da Constituição Federal de 1988.

As afirmações e inferências feitas acima servem para identificar que o artigo 3º da Constituição Federal de 1988 deve ser concretizado pelos Municípios a partir de vinculação que têm como destinatário imediato o Poder Legislativo. Neste caso, o Poder Executivo atuaria apenas como destinatário mediato, após a existência de interposição legislativa.

Outra conclusão não seria possível, pois:

- a) o artigo 3º constituir-se em norma programática de segunda instância que comanda comandar, sem aplicabilidade imediata, ou seja, trata-se de dispositivo dependente de complementação normativa;
- b) o âmbito de aplicação da referida norma não é específico, exigindo a eleição política dos meios e dos cenários de concretização de seus comandos;
- c) a eleição política dos meios e dos cenários de concretização é, na verdade, a qualificação do interesse público, que é atribuição típica do Poder Legislativo (CANOTILHO, 2001, p. 242);
- d) o Município, por obediência aos princípios da Carta Magna, ao exercer seu poder de auto-organização, deve adotar o modelo da separação de poderes e o Poder Executivo Municipal deverá sujeitar-se ao Princípio da Legalidade como norteador da atividade administrativa, nos termos do artigo 37 da Carta Magna.

Sendo assim, mesmo reconhecendo a prerrogativa de auto-organização do Município, percebe-se que essa prerrogativa deve ser exercida de maneira a indicar o Poder Legislativo como destinatário direto da norma inserta no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, restando ao Poder Executivo Municipal a prerrogativa

¹¹⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]

de agir mediante vinculação mediata, apenas depois da imprescindível interposição legislativa.

No caso do Município de João Pessoa, a respectiva Lei Orgânica repete, com algumas alterações, o texto dos incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 nos incisos III e IV do artigo 2º¹¹⁶, sem mencionar atribuições específicas ao Poder Executivo Municipal. A referência aos objetivos é realizada de maneira genérica, à semelhança do que ocorre na Carta Magna Federal, dessa forma, o Poder Legislativo Municipal surge como órgão diretamente vinculado aos seus termos.

Concluída a argumentação de que o Município de João Pessoa, tal como os demais Municípios brasileiros, encontra-se diretamente vinculado ao objetivos do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 a partir da atuação do Poder Legislativo, passa-se a abordar como se dá a concretização dos dispositivos constitucionais citados.

No caso em apreço, o Poder Legislativo Municipal age pelo exercício de competência de qualificação legislativa positivamente vinculada, ou seja, o legislador detém a prerrogativa de qualificar autonomamente o interesse público, mas não apenas isso, o Poder Legislativo Municipal tem o dever de agir para veicular o conteúdo determinado por exigência do dispositivo constitucional. Entretanto, como se trata de norma programática, há razoável liberdade de opção política do Poder Legislativo em escolher os meios e, neste caso, também os cenários de aplicação para atingir aqueles objetivos.

Tendo em vista a magnitude dos objetivos fixados no artigo 3º da Carta Magna, é perceptível que a República Federativa do Brasil tem de envidar esforços permanentes para atingi-los e, não apenas isso, deverá procurar atingi-los por meios variados e em várias frentes de ação. O que se deseja afirmar é que a edição de lei para estruturar determinado programa estatal pode ser considerado esforço de

¹¹⁶ Art. 2º A organização Municipal fundamenta-se na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, no pluralismo político, na moralidade administrativa e na responsabilidade pública.

Parágrafo único. Constituem objetivos fundamentais do Município:

[...]

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos

concretização dos objetivos fundamentais citados, mas não configurará, certamente, concretização plena de tais objetivos.

O Poder Legislativo do Município de João Pessoa, ao editar a Lei Ordinária nº 10.431/05¹¹⁷, estruturando o Programa Empreender/JP, pratica ato no sentido de concretizar os objetivos descritos no artigo 3º da Lei Maior, mas evidentemente não o concretiza plenamente. O objetivo deve ser cumprido pela República Federativa do Brasil e não pode, portanto, ser inteiramente alcançado a partir de ato praticado em nível local. Porém, mesmo em nível local, ao tentar concretizar o disposto no artigo 3º da Carta Magna (e artigo 2º da Lei Orgânica de João Pessoa), o Poder Legislativo Municipal também não atinge plenamente aquele objetivo. Essa afirmação é confirmada por duas razões, a saber: a) em primeiro lugar, a instituição de um único programa estatal certamente não seria suficiente para atingir objetivos tão elevados, pois, ainda que o Empreender/JP fosse extremamente exitoso, não poderia, por si só, suprir todas as necessidades humanas descritas no artigo 3º da Lei Maior; e b) em segundo lugar, a mera edição de lei constitui-se em passo inicial no sentido da concretização plena do dispositivo constitucional, pois a Carta Magna, tida como Constituição Dirigente, não almeja apenas a edição de ato normativo, almeja, na verdade, o cumprimento real dos objetivos traçados no plano normativo global do Estado e da sociedade.

Compreende-se, portanto, que o Poder Legislativo do Município de João Pessoa, ao editar a Lei Ordinária nº 10.431/05, está exercendo sua competência, em virtude de vinculação positiva de agir. O artigo 3º da Lei Maior é norma de segunda instância que comanda comandar, exigindo complementação legislativa. Essa competência é exercida diante de vários cenários de ação possíveis (norma programática), mas sempre a partir de juízos de valor político que representam a qualificação do interesse público dentre esses vários cenários de ação. Ao realizar essa qualificação do interesse público, o Poder Legislativo Municipal está apenas dando início à sequência de atos que tendem a concretizar plenamente os objetivos fundamentais da Carta Magna, pois a simples edição de lei não é suficiente para atingir objetivos tão elevados.

¹¹⁷ Ao afirmar que o Poder Legislativo Municipal editou a referida lei não se está esquecendo que o Poder Executivo Municipal teve participação no processo de elaboração da lei por meio da sanção, apenas está-se ressaltando que a vinculação constitucional destina-se primariamente ao Poder Legislativo.

Trata-se, enfim, de sequência de atos, no contexto do esforço permanente de concretização. O primeiro ato, ou seja, a lei editada pelo Poder Legislativo, cumpre a primeira etapa da concretização no intuito de conferir aplicabilidade à norma constitucional. A norma programática do artigo 3º é norma que não detém aplicabilidade imediata, porque não têm a capacidade de produzir, de imediato, todos os efeitos jurídicos que o constituinte quis regular. Significa dizer que, no âmbito do Município de João Pessoa, a Lei Ordinária nº 10.431/05 vem no sentido de conferir aplicabilidade jurídica ao disposto no artigo 3º da Lei Maior¹¹⁸. Obviamente, não se trata de hipótese em que houve complementação legislativa ao ponto de conferir aplicabilidade integral (concretização plena) à norma constitucional do artigo 3º, pois, como visto, há vários outros cenários de ação para promover integralmente os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, e a Lei Ordinária nº 10.431/05 representa apenas um dos cenários possíveis.

Os atos seguintes de concretização vão se dar no âmbito do Poder Executivo Municipal. Aqui é necessário efetuar esclarecimento. Os atos a serem praticados pelo Poder Executivo vão complementando as diretrizes legais, para conferir-lhes aplicabilidade jurídica, e também constituem cumprimento da lei, no sentido de conferir-lhe eficácia social ou efetividade.

Como já exposto acima, ao abordarem-se os destinatários do dirigismo constitucional, o plano normativo global da Constituição Dirigente é, quase sempre, cumprido a partir do encadeamento de atos que se iniciam no Poder Legislativo e seguem até o Poder Executivo. O Poder Legislativo complementa a Constituição, observando seus preceitos formais e materiais, e, com isso, serve de fundamento de validade e legitimidade para a atuação do Poder Executivo. Este deve agir em conformidade com as decisões tomadas pelo Poder Legislativo, editando atos regulamentadores através de decretos e instruções normativas. Esses atos regulamentadores são, ao mesmo tempo, complementação das leis às quais se referem e, por outro lado, cumprimento dos comandos normativos da mesma lei.

O que se deseja afirmar é que, visualizando a questão por um ângulo, a regulamentação do Poder Executivo confere aplicabilidade jurídica à lei, pois esta carece, em várias passagens, de complementação normativa para estar apta a

¹¹⁸ Evidentemente, a referida lei tem por objetivo também conferir aplicabilidade jurídica ao disposto no artigo 2º da Lei Orgânica do Município de João Pessoa.

produzir os efeitos jurídicos planejados. Visualizando a questão por outro ângulo, a regulamentação do Poder Executivo constitui-se em execução, ou seja, cumprimento dos comandos fixados legalmente. Essa distinção decorre dos conceitos de eficácia jurídica e de eficácia social ou efetividade:

A eficácia social designa uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma; refere-se ao fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada [...] eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita. (SILVA, 1998, p. 65-66)

A regulamentação do Poder Executivo é cumprimento da lei, dando-lhe efetividade ou eficácia social e, ainda, constitui, em muitos pontos¹¹⁹, ato de complementação normativa, dando-lhe eficácia jurídica¹²⁰. No caso em apreço, o Decreto Municipal nº 5.294/05¹²¹, que regulamenta o Empreender/JP, é, ao mesmo tempo, ato que confere efetividade e eficácia jurídica à Lei Ordinária nº 10.431/05.

Sendo assim, no plano da eficácia jurídica, o Empreender/JP pode ser identificado como concretização das normas fixadas nos incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988. O encadeamento normativo formado pelas normas fixadas nos incisos III e IV do artigo 2º da Lei Orgânica do Município de João Pessoa; pela Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05; pelo Decreto Municipal nº 5.294/05, bem como pelos demais atos normativos emanados das autoridades e órgãos vinculados à estrutura do Empreender/JP constituem, em conjunto, concretização dos incisos III e IV do artigo 3º da Carta Magna. A concretização dá-se na medida em que esse encadeamento pode ser identificado como uma das vertentes normativas que confere àqueles dispositivos constitucionais a capacidade de regular juridicamente fatos concretos para os quais foram concebidos, ou seja, lhes confere aplicabilidade jurídica.

¹¹⁹ A expressão “em muitos pontos” justifica-se, pois a Lei Ordinária n. 10.431/05, como pode ocorrer em qualquer lei, contempla também dispositivos de eficácia plena, que se aplicam desde o momento da sua entrada em vigor para produzir os efeitos jurídicos planejados.

¹²⁰ Para aprofundamento dos conceitos de existência, validade, vigência, eficácia e efetividade aplicáveis às normas jurídicas, consultar os verbetes em ARNAUD et. al. 1999.

¹²¹ Pode-se acrescentar ao rol de atos que ao mesmo tempo cumprem e complementam a Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05 aqueles editados pelos órgãos e autoridades que compõem a estrutura do Empreender/JP, ou seja, o Conselho Consultivo, o Comitê Gestor e a Secretaria Executiva.

Essa constatação inicial extrai-se unicamente no plano formal, a partir da comparação entre os objetivos listados nos incisos III e IV do artigo 3º da Carta Magna e aqueles encontrados no encadeamento normativo da legislação municipal, conforme citado no parágrafo anterior. Os objetivos expressamente declarados na Lei Orgânica de João Pessoa e nas normas que instituem e regulamentam o Empreender/JP permitem constatar uma unidade de desígnios com os objetivos propostos nos incisos III e IV do artigo 3º da Lei Maior. Em outras palavras, o Empreender/JP:

a) está voltado para o desenvolvimento econômico ou crescimento econômico de parcela da população de menor nível de renda (art. 1º, I, IV, V, VI e VII da Lei Ordinária nº 10.431/05)¹²², comungando com o objetivo de redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, da CF/88); e

b) está voltado também para o desenvolvimento humano, quando se propõe a elevar a qualidade de vida dos participantes do programa (art. 1º, II e III, da Lei Ordinária nº 10.431/05)¹²³, comungando com o objetivo de promoção do bem de todos, ou seja, a preocupação com a felicidade e o bem estar das pessoas (art. 3º, III, da CF/88).

Porém, o percurso da concretização não para neste ponto, ou seja, no plano simplesmente formal, onde são comparados instrumentos normativos. Como visto acima, resta o plano da eficácia social ou da efetividade, que não se resolve apenas quando o órgão ou ente destinatário da norma constitucional ou legal cumpre com o comando que lhe foi direcionado. Essa obediência à norma constitucional pelo Poder Legislativo e a obediência do Poder Executivo à lei encontram-se nos primeiros planos da efetividade. A eficácia social almeja, em última instância, o cumprimento da norma pelos seus destinatários finais.

¹²² A referência aos dispositivos citados da Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05 é meramente exemplificativa, pois outros pontos da lei e do decreto que a regulamenta apresentam a correspondência de desígnios que se está ilustrando a partir desse exemplo. Para a visão mais completa da correspondência entre os objetivos normativos do Empreender/JP e o disposto nos incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, vide a seção acima que trata da estrutura e funcionamento do Empreender/JP.

¹²³ Idem nota anterior.

Os destinatários das normas veiculadas pelo Poder Executivo Municipal, sejam servidores públicos ou não, têm o dever de agir no sentido de cumprir os comandos regulamentares, isto é, têm o dever de conferir-lhes efetividade, comportando-se conforme as ordens emanadas pela norma regulamentadora. Trata-se, enfim, da eficácia social que se almeja encontrar na conduta do destinatário final das normas jurídicas.

A presente pesquisa poderia seguir para a coleta e análise de dados a partir deste ponto, ou seja, a intenção de averiguar se existem efeitos de desenvolvimento econômico e humano no Empreender/JP que possam ser considerados fatos concretizadores dos incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 poderia ser aferido pela seguinte indagação: os destinatários finais das normas jurídicas que instituem e regulamentam o Empreender/JP estão lhes dando eficácia social? Ou, dito de outra forma: os destinatários finais estão pautando suas condutas a partir do cumprimento das normas jurídicas que instituem e regulamentam o Empreender/JP?

O correto entendimento do dirigismo constitucional permite afirmar que esta verificação não seria suficiente para que se concluísse pela presença de elementos concretizadores reais da Constituição Dirigente. É necessário ir mais além. A Constituição Dirigente “está morta se o dirigismo constitucional for entendido como normativismo constitucional revolucionário capaz de, só por si, operar transformações emancipatórias” (CANOTILHO, 2001, prefácio, XXIX), porém, ainda assim, mesmo sabendo que não pode agir só e precisa contar com a colaboração de vários atores, reconhece-se que a Constituição Dirigente almeja a transformação da realidade, isto é, a transformação do *statu quo*.

Como plano normativo global do Estado e da sociedade, a Constituição Dirigente deseja, evidentemente, que os destinatários finais pautem sua conduta de acordo com a Lei Maior e com as demais normas que lhe dão eficácia jurídica, mas além, disso, deseja que o cumprimento desses comandos normativos sejam traduzidos em resultados concretos de modificação da realidade, ou seja, almeja que a eficácia social das normas possa conduzir, de fato, o Estado e a sociedade à realização dos fins que foram planejados constitucionalmente.

Sendo assim, mais que efetividade, a Constituição Dirigente almeja a eficácia finalista de suas normas. Essa categoria de eficácia refere-se aos efeitos

finais do ato normativo, pressupondo que toda norma jurídica, além de ter sido elaborada para ser obedecida, foi concebida para que se atingissem determinados fins a partir dessa obediência. É possível que a norma jurídica seja observada, que os destinatários pautem suas condutas a partir da norma e, ainda assim, que os objetivos não sejam alcançados. Tal situação pode ocorrer, por exemplo, se a norma foi elaborada a partir de diagnóstico equivocado do problema ao qual se propunha resolver ou, apesar de estar disponível o diagnóstico correto, elegeu-se meios inadequados para os fins que se almejava alcançar. Nessas hipóteses, a norma, apesar de cumprida, não estaria apta a produzir os resultados concretos que se esperava.

GRAU, após comentar a classificação que distingue eficácia jurídica e eficácia social, sendo esta identificada também como efetividade, aborda a eficácia finalista nos seguintes termos:

Paralelamente àquela distinção, contudo, doutrina mais recente - atribuído ao primeiro vocábulo diverso significado - tem distinguido entre eficácia e efetividade.

Segundo Antoine Jeammaud a efetividade de uma norma se refere à relação de conformidade (ou, pelo menos, de não contrariedade), com ela, das situações ou comportamentos que se realizam no seu âmbito de abrangência. O conceito de eficácia, por outro lado, sugere uma necessária referência aos fins perseguidos pela autoridade legisladora - autoridade normativa, direi eu.

Coincidem os conceitos de efetividade e de eficácia social. Já a eficácia, neste novo sentido atribuído ao vocábulo, designa o modo de apreciação das conseqüências das normas jurídicas e de sua adequação aos fins por elas visados. Eficácia, então, implica realização efetiva dos resultados buscados pela norma. (2007, p. 318-319)

A presente pesquisa de campo, portanto, visa aferir se os efeitos de desenvolvimento econômico e humano decorrentes do Empreender/JP podem ser considerados atos concretizadores dos incisos III e IV do artigo 3º da Carta Magna, mas não sob o prisma de concretização como eficácia jurídica ou como efetividade, mas sim como eficácia finalista, ou seja, como verificação da presença de resultados concretos que possam indicar que alguns dos objetivos da República Federativa do Brasil foram atingidos, ainda que tenham sido atingidos de maneira parcial.

A questão relativa à eficácia jurídica já foi descrita acima, sob o aspecto formal e, a partir deste ponto, torna-se pressuposto da pesquisa que se vai desenvolver em campo, ou seja, toma-se como pressuposto da pesquisa de campo a constatação de que a legislação que institui e regulamenta o Empreender/JP é, sob o prisma formal, um dos encadeamentos normativos que garantem eficácia jurídica às normas dos incisos III e IV do artigo 3º da Carta Magna. A afirmação desse pressuposto é necessária, pois não seria recomendável buscar em campo a presença de eficácia finalista, nos termos que se propõe, se o Empreender/JP, sob o aspecto normativo, não estivesse comungando com os mesmos desígnios fixados nos incisos III e IV do artigo 3º da Lei Maior.

Por outro lado, ao buscar a investigação sobre a eficácia finalista, entende-se que a efetividade encontra-se subsumida nesse contexto. Não seria razoável supor que o Empreender/JP pudesse alcançar os fins a que se propõe, caso os destinatários das normas que lhe são aplicáveis estivessem pautando suas condutas de maneira contrária a tais normas. Sendo assim, se a pesquisa de campo coleta dados que justificam o juízo de valor positivo sobre a presença da eficácia finalista, deduz-se que esses objetivos apenas foram alcançados em virtude da circunstância de existir, em primeiro plano, efetividade ou eficácia social nas normas que regem o referido programa de microcrédito. Ainda que não se possa deduzir a presença de eficácia social plena, isto é, ainda que as normas não sejam cumpridas de maneira integral por todos os destinatários finais, caso seja constada a existência de eficácia finalista, deduz-se que existe eficácia social em grau suficientemente relevante para que os fins do Empreender/JP pudessem ser atingidos.

É, portanto, a partir deste ponto que se vai ao campo. Busca-se aferir o nível de concretização real das normas constitucionais mencionadas a partir da política estatal de microcrédito representada, neste caso, pelo Empreender/JP. Trata-se de investigação marcada pela interdisciplinariedade, pois a averiguação dos comportamentos sociais e dos efeitos finalísticos das normas jurídicas não estão compreendidos no âmbito estritamente jurídico.

Atualmente, há relativo consenso de que o estudo do comportamento do destinatário final em relação ao comando da norma (eficácia social ou efetividade) pertence à Sociologia, mais especificamente à Sociologia Jurídica (SILVA, 1998, p. 13) e (BOBBIO, 2008, p. 27-28). Por outro lado, a investigação sobre a presença ou

ausência dos resultados planejados pelas normas jurídicas (eficácia finalista) pode pertencer a diversos ramos das ciências sociais, tais como: a economia, a psicologia, a sociologia novamente, entre outras. O ramo envolvido dependerá da perspectiva sobre a qual os resultados serão analisados e, ainda, dependerá das finalidades almejadas pelas normas jurídicas sob análise.

Na próxima seção, descrever-se-ão os métodos utilizados na presente pesquisa e, a partir da visualização dos métodos e técnicas, perceber-se-á que a investigação relativa à eficácia finalista demandou o uso de instrumentos que são mais comuns noutros ramos das ciências sociais.

Particularmente, quando o fim a ser investigado tinha conteúdo econômico, a técnica de análise dos dados utilizou conceitos próprios da ciência econômica, a exemplo de renda individual, Produto Interno Bruto - PIB e segmento de atividade econômica. Especificamente neste ponto, é possível identificar a presente pesquisa como investigação inserida no âmbito da chamada Análise Econômica do Direito ou *Law & Economics*.

Em que pese a existência de ao menos duas grandes correntes acerca dos estudos de *Law & Economics* (BERTRAN, 2008, p. 54-55), é possível afirmar, em linhas gerais, que a Análise Econômica do Direito visa empregar instrumentais teóricos e empíricos próprios da ciência econômica para aprimorar a compreensão e o alcance do direito. A partir desse aprimoramento, espera-se que a construção da norma jurídica ou da decisão judicial seja cada vez mais adequada ao problema que deseja solucionar ou, em termos mais rigorosos, seja cada vez mais adequada ao fim que almeja alcançar. Trata-se de “olhar econômico” sobre o direito, olhar esse que se encontra voltado, principalmente, para as consequências da decisão normativa ou judicial.

Sendo assim, é visível que a pesquisa empírica que investiga a presença de efeitos de desenvolvimento econômico em determinada política estatal de microcrédito está, em última análise, investigando as consequências econômicas das normas jurídicas que dão suporte ao programa governamental, ou seja, está inserida no campo da Análise Econômica do Direito.

3.2 Abordagem metodológica

Muitos foram os métodos e procedimentos utilizados para que os objetivos da presente pesquisa fossem alcançados.

Nos dois primeiros capítulos, a pesquisa pautou-se, fundamentalmente, por revisão bibliográfica para elaboração dos referenciais teóricos relativos à Constituição Dirigente e ao Microcrédito. Foram utilizados alguns métodos de procedimento, tais como: o método hermenêutico, quando da consulta e análise dos textos normativos, principalmente, do texto da Constituição Federal de 1988 e da legislação que institui e regulamenta o Empreender/JP; e o método histórico, que foi utilizado quando se investigou o percurso do constitucionalismo, do dirigismo constitucional e, ainda, quando se averiguaram as origens dos institutos do crédito e do microcrédito.

A exceção ao perfil de revisão bibliográfica presente nos dois primeiros capítulos ficou a cargo de alguns temas e informações trazidos acerca do Empreender/JP. A maior parte dos dados não foi resgatada a partir de revisão bibliográfica, mas sim por meio de investigação empírica, contudo, constitui-se na única passagem que fugiu à regra¹²⁴.

Na seção anterior, buscou-se efetuar transição entre o discurso teórico que vinha ocorrendo e a prática de campo que estava por vir. Tratava-se de afunilamento no discurso, que saía de categorias mais gerais e encaminhava-se para tópicos mais particulares, através de percurso dedutivo.

O caminho a ser trilhado a partir deste ponto encontra-se atrelado ao método de procedimento empírico. O objetivo principal da pesquisa é tentar encontrar solução para o seguinte problema: a política estatal de microcrédito do Empreender/JP promove efeitos de desenvolvimento econômico e humano tendentes à concretização dos incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988? Para essa indagação, elaborou-se resposta provisória no sentido afirmativo, ou seja, a hipótese provisória da pesquisa é no sentido de que o Empreender/JP consegue promover efeitos de desenvolvimento econômico e humano tendentes à

¹²⁴ Decidiu-se inserir seção relativa ao Empreender/JP no Capítulo II, pois o caminho percorrido pelo discurso naquele capítulo partia das experiências de microcrédito ocorridas em vários países do mundo, passando pela América Latina, pelo Brasil até chegar ao caso local relativo ao Empreender/JP.

concretização dos incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988. A forma escolhida para averiguar a consistência da hipótese provisória de resposta foi a pesquisa empírica, isto é, o método de procedimento empírico.

Contudo, visualizando-se a pesquisa a partir de panorama geral, percebe-se que a linha central de raciocínio que conduz todo o discurso caracteriza-se pela adoção do método de abordagem hipotético-dedutivo de KARL POPPER. Como dito, a utilização do método de procedimento empírico busca averiguar a consistência da hipótese provisória de resposta ao problema, esse objetivo nada mais é que a tentativa de falseamento, conforme descrita no método Popperiano. A intenção é testar a hipótese provisória de resposta, a partir do método de procedimento empírico, para poder concluir pelo seu falseamento ou corroboração. Em caso de corroboração, extrair-se-á, não apenas a conclusão de que o Empreender/JP constitui-se em caso particular de concretização das normas constitucionais referidas, mas extrair-se-á também que, por efeito indutivo, pode-se estender, ainda que em caráter sempre provisório, a mesma conclusão para outros programas de microcrédito.

Retornando ao método de procedimento empírico, passa-se a detalhar as ações desempenhadas para a coleta e análise dos dados da pesquisa de campo.

A intenção no estudo de caso do Empreender/JP foi coletar os dados necessários à pesquisa a partir de duas fontes, a saber: dos servidores que trabalhavam nos setores administrativos que gerenciam e executam o programa; e diretamente dos pequenos e microempreendedores.

A coleta de dados iniciou-se a partir de visitas à SEDESP, onde foram feitas observações e entrevistas abertas com servidores do mencionado órgão. Nessas observações e entrevistas abertas, foi colhida parte dos dados que dão suporte à seção que abordou o Empreender/JP, principalmente na parte relacionada à estrutura, funcionamento e os dados estatísticos da atuação.

Foi também por meio dessa abordagem inicial que se decidiu quais dados seriam coletados diretamente dos pequenos e microempreendedores. Evidentemente, essa decisão também levou em consideração os objetivos da pesquisa. A intenção era levantar dados que apontassem o incremento de renda e a variação no nível de bem estar do participante do programa, sendo que, neste último caso, a avaliação dos níveis de bem estar seria realizada pelo próprio participante

do programa, ou seja, constituir-se-ia em auto-avaliação. No que tange à primeira situação, era possível utilizar informações objetivas, mas na segunda situação seria recomendável a coleta de dados por instrumento que permitisse a exposição livre dos motivos que justificam a avaliação de bem estar ou, noutras palavras, se a intenção era colher a variação nos níveis de bem estar dos participantes do Empreender/JP a partir da avaliação pessoal deles próprios, seria mais conveniente que a exposição de motivos fosse feita de maneira subjetiva. A partir dessa constatação, tomou-se a decisão de coletar os dados dos pequenos e microempreendedores a partir da técnica de aplicação de entrevistas, no lugar de questionários. Com a entrevista sendo conduzida pessoalmente pelo pesquisador, seria possível captar melhor a subjetividade inserida em cada resposta.

Ainda dentro desse momento inicial de observação, percebeu-se que parte dos dados que seriam relevantes para a pesquisa não necessitaria ser coletado por meio das entrevistas. Os candidatos, no momento em que efetuavam sua inscrição no programa, forneciam informações relevantes. Estas informações eram complementadas adiante, no momento de elaboração do Plano de Negócio. As fichas individuais passavam a compor o banco de dados eletrônico, que é gerido a partir de sistema de informática específico da SEDESP. Analisando os registros individuais, percebeu-se que os mesmos eram úteis, não apenas para selecionar a amostra a ser entrevistada no universo do público alvo da pesquisa, mas também para colher, previamente, dados importantes que já estavam disponíveis¹²⁵.

Elaborou-se, então, Roteiro de Entrevista Semi-estruturada, conforme o modelo do Apêndice A¹²⁶. No referido apêndice, vê-se que a primeira parte do roteiro contempla informações pré-existentes, isto é, já coletadas a partir do banco de dados do Empreender/JP. São informações referentes à época de ingresso do participante no programa ou época de renovação do crédito; ao montante de renda nessa mesma época; ao sexo e ao segmento de atividade econômica do empreendimento. Os dados relacionados ao sexo e ao segmento de atividade econômica foram utilizados para aferir se interferiam nas outras variáveis que tinham

¹²⁵ A referida análise e seleção da amostra contou com a colaboração imprescindível dos servidores Ruy Ribeiro das Chagas, Diretor de Fomento à Produção, e Magno Benevides Fontolan, Assessor Administrativo para Recuperação de Crédito.

¹²⁶ O modelo do Roteiro de Entrevista Sem-estruturada, que consta no Apêndice A, foi homologado pelo Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos do Hospital Lauro Wanderley da Universidade Federal da Paraíba, conforme certidão que consta no Anexo.

sido coletadas em campo. Já a informação acerca do rendimento foi necessária para efetuar-se a comparação com os dados coletados sobre a renda do participante do Empreender/JP no mês de referência. Para efeito da pesquisa, foi utilizado como mês de referência dezembro de 2010. A partir da comparação, tornou-se possível analisar a evolução da renda dos empreendedores entrevistados. Por fim, a informação relativa à época de ingresso no programa ou renovação do crédito complementa a informação sobre a renda auferida nesta mesma época, ou seja, serviu para situar a variação de renda no período compreendido entre àquela data e a renda obtida no mês de referência.

A segunda parte do roteiro refere-se aos dados efetivamente coletados por meio da entrevista. Compõe-se de cinco perguntas, sendo quatro perguntas fechadas e uma pergunta aberta, o que caracteriza roteiro de entrevista semi-estruturada (BONI e QUARESMA, 2005, p. 75).

Os dados coletados a partir das perguntas fechadas foram a renda do entrevistado no mês de referência, denominada de renda atual¹²⁷, e a avaliação que o mesmo faz de três situações, a saber: a) como avalia o desempenho do Empreender/JP; b) como avalia seu bem estar antes de participar do Empreender/JP; e c) como avalia seu bem estar depois de participar do Empreender/JP.

Como já exposto, a primeira pergunta fechada, relativa à renda do entrevistado no mês de referência, foi coletada com o intuito de compará-la com a renda auferida à época de ingresso no Empreender/JP ou renovação de crédito. Essa informação foi necessária para poder comparar o incremento de renda dos entrevistados com o aumento da renda média no Brasil para o mesmo período.

A segunda pergunta fechada refere-se ao desempenho do Empreender/JP, na visão do entrevistado. O objetivo de coletar tais dados foi compará-los com os resultados das outras perguntas que abordam o bem estar do entrevistado, ou seja, o propósito foi aferir um possível vínculo entre o grau de satisfação do entrevistado com o desempenho do Empreender/JP e o bem estar que este programa pode ou não proporcionar em sua vida.

¹²⁷ Na presente pesquisa, foram utilizadas como sinônimas as expressões renda no mês de referência e a renda atual.

A terceira pergunta fechada solicitava que o entrevistado avaliasse seu bem estar antes de participar do Empreender/JP. A quarta pergunta fechada, por outro lado, solicitava que o entrevistado avaliasse seu bem estar depois de participar do Empreender/JP. Tais perguntas são complementares e visavam aferir a variação no nível de bem estar do entrevistado no período compreendido entre a época de ingresso no programa e o momento da entrevista.

A resposta às perguntas sobre a avaliação que o entrevistado faz do Empreender/JP e do seu bem estar eram fornecidas por itens que variavam entre as seguintes opções: muito ruim, ruim, razoável, bom e muito bom. Essa estrutura de resposta decorre da opção pelo uso da Escala de LIKERT para aferir o grau de satisfação dos entrevistados (GÜNTHER, 2003, p. 26-27).

Ao final, era realizada a quinta e última pergunta, caracterizada por ser aberta. A intenção de elaborar pergunta aberta encontra-se atrelada ao motivo que foi apontado para realizar-se a opção por entrevista no lugar de questionário. A aferição do bem estar do entrevistado merecia exposição livre e subjetiva, sendo assim, as perguntas fechadas sobre o tema não seriam suficientes para melhor caracterizar a relação entre o Empreender/JP e o bem estar dos entrevistados. Nesta pergunta aberta, indagou-se especificamente por que o entrevistado acredita que o Empreender/JP contribuiu para a melhoria do seu bem estar. Obviamente, essa pergunta só foi respondida de maneira coerente, se o entrevistado reconhecesse nexo de causalidade entre o Empreender/JP e alguma melhoria em seu bem estar.

Os dados coletados por meio das respostas fechadas foram analisados a partir de suas frequências e da investigação de possíveis correlações entre si. Para tanto, foi utilizado o programa Statistical Package for the Social Sciences - SPSS¹²⁸.

Por lado, a análise dos dados coletados por meio da pergunta aberta sobre o bem estar do entrevistado foi realizada através da técnica de Análise de Conteúdo. Este método pode ser aplicado ao conteúdo de qualquer expressão que possa ser convertida em texto.

Em preliminar, é necessário distinguir Análise de Conteúdo e Análise de Discurso. Na Análise de Discurso, o pesquisador investiga o discurso subjacente ao

¹²⁸ Para o manuseio do referido programa, foi essencial a colaboração recebida da doutoranda do Programa Integrado de Pós-graduação em Psicologia Social, Dayse Ayres Mendes do Nascimento.

conteúdo que foi explicitado pelo emissor da mensagem, procura vincular o conteúdo ao contexto do qual parte a mensagem. Tem como pressuposto “uma rejeição da noção realista de que a linguagem é simplesmente um meio neutro de refletir, ou descrever o mundo” (GILL apud CARENGNATO e MUTTI, 2006, p. 680). Sendo assim, a Análise de Discurso pode ser realizada em objetos que não constituam texto, mas que, ainda assim, expressem mensagens, tais como fotos, filmes e linguagem corporal.

Por outro lado, a Análise de Conteúdo não tem por foco o contexto subjacente à mensagem, preocupa-se com o conteúdo efetivamente veiculado pelo emissor. Não significa dizer que a Análise de Conteúdo seja indiferente ao contexto ou não reconheça a existência de intenções na mensagem veiculada, apenas se ressalta o conteúdo em si. O contexto não é o propósito principal da Análise de Conteúdo, podendo ser útil na interpretação da mensagem, mas a função interpretativa do contexto deve estar sempre vinculada à expressão material do conteúdo da mensagem, nunca buscando encontrar sentidos que não constem, expressamente, naquele conteúdo.

Em virtude dos objetivos da pesquisa e, ainda, tendo em vista o cenário de aplicação da mesma, pode-se utilizar métodos variados no que tange à Análise de Conteúdo, tais como: análise temática ou categorial, análise de avaliação ou representacional, análise da enunciação, análise da expressão, análise das relações ou associações, análise do discurso, análise léxica ou sintática, análise transversal ou longitudinal, análise do geral para o particular, análise do particular para o geral, análise segundo o tipo de relação mantida com o objeto estudado, análise dimensional, análise de dupla categorização em quadro de dupla entrada, dentre outras (OLIVEIRA, 2008, p. 571).

No caso da presente pesquisa, optou-se pela Análise de Conteúdo Temático-Categorial. Trata-se de análise quantitativa de categorias de respostas que foram previamente classificadas pelo pesquisador a partir de avaliação qualitativa. As etapas da referida análise foram assim distribuídas: a) a primeira ação refere-se à análise prévia do material coletado nas respostas à pergunta aberta, fez-se a leitura exaustiva do conteúdo para formular as hipóteses provisórias de categorias de respostas; b) a segunda etapa consistiu em definir as unidades de registros, as unidades de contexto e as categorias de respostas propriamente ditas, depois disso

e com base nessas definições, o conteúdo das respostas foram reorganizados para possibilitar as operações do passo seguinte; e c) na terceira etapa, procedeu-se à quantificação e interpretação das categorias de respostas (OLIVEIRA, 2008, p. 572-573).

3.3 Apresentação dos dados coletados

O público alvo da pesquisa foi os participantes do Empreender/JP. Definiu-se a amostra em 30 entrevistados. Todos consentiram de forma expressa, livre e consciente por sua participação na pesquisa, através da assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme o modelo do Apêndice B¹²⁹.

O número relativamente pequeno deveu-se à limitação material da pesquisa. Foram determinantes para essa limitação duas circunstâncias, a saber: em primeiro lugar, a opção por entrevista semi-estruturada, que contempla pergunta aberta além das perguntas fechadas; em segundo lugar, a opção pela técnica de Análise de Conteúdo Temático-Categorial das respostas dadas à pergunta aberta. Tais circunstâncias foram relevantes, tendo em vista que toda coleta e análise qualitativa e quantitativa dos dados dependeram da intervenção pessoal do pesquisador.

Conforme as informações descritas acima na subseção que abordou a estrutura e funcionamento do Empreender/JP, a seleção da amostra respeitou a proporcionalidade de sexo e de segmento de atividade econômica encontrada no público alvo (GÜNTHER, 2003, p. 4). As subdivisões do público alvo em linhas de crédito ou pelo fator geográfico, tal como se expôs na referida subseção, não foram respeitadas, pois não foram utilizadas nas análises do material coletado.

Sendo assim, respeitadas as proporções de sexo e de segmento de atividade econômica, amostra ficou assim distribuída:

¹²⁹ O modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que consta no Apêndice B, foi homologado pelo Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos do Hospital Lauro Wanderley da Universidade Federal da Paraíba, conforme certidão que consta no Anexo.

Tabela 4 - Segmentação da amostra por sexo e atividade econômica

	C		S		I/A		Totais	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Homens	6	20,00	3	10,00	2	6,67	11	37,67
Mulheres	10	33,33	6	20,00	3	10,00	19	63,33
Totais	16	53,33	9	30,00	5	16,67	30	100,00

Legenda: C - comércio; S - serviço e I/A - indústria/agrícola.

Outro ponto relevante na seleção da amostra refere-se à data de ingresso/renovação de crédito. Esta data refere-se sempre ao primeiro trimestre do ano de 2009. Também se refere a esta data a informação relativa à renda inicial, ou seja, a informação pré-existente sobre a renda inicial corresponde à renda declarada pelo entrevistado ao Empreender/JP no primeiro trimestre de 2009.

Segmentando-se as informações sobre renda, sexo e atividade econômica da amostra nas faixas de renda que são utilizadas na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio - PNAD do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, tem-se o seguinte quadro:

Tabela 5 - Segmentação da amostra por faixas de renda

Faixas	Sexo	C	S	I/A	Totais		
					n	%	
Até 1 SM ¹³⁰	H	3	1	0	4	10	33,33
	M	5	1	0	6		
Mais de 1 a 2 SM	H	2	0	2	4	11	36,67
	M	3	3	1	7		
Mais de 2 a 3 SM	H	0	1	0	1	3	10,00
	M	0	1	1	2		
Mais de 3 a 5 SM	H	1	1	0	2	6	20,00
	M	2	1	1	4		
Totais		16	9	5		30	100,00

Legenda: C - comércio; S - serviço e I/A - indústria/agrícola. H - homens e M - mulheres.

O Apêndice C contempla, em detalhes, os dados relativos a todos os sujeitos da amostra.

¹³⁰ A sigla SM refere-se a salário mínimo. Para efeito de estratificação da amostra, utilizou-se o salário mínimo vigente a partir de 01/02/2009, que, no caso, correspondia a R\$ 465,00.

Concluída a exposição e caracterização da amostra, são apresentados a seguir os dados coletados para cada pergunta realizada. A primeira pergunta referia-se à renda do entrevistado no mês de referência. Com as respostas dadas, foi possível elaborar outro quadro que, novamente, segmenta as informações sobre renda, sexo e atividade econômica nas faixas de renda que são utilizadas na PNAD do IBGE:

Tabela 6 - Frequência das respostas dadas a pergunta 1

Faixas	Sexo	C	S	I/A	Totais		
					n	%	
Até 1 SM ¹³¹	H	0	0	0	0	5	16,67
	M	3	1	1	5		
Mais de 1 a 2 SM	H	3	1	1	5	10	33,33
	M	4	1	0	5		
Mais de 2 a 3 SM	H	1	1	1	3	6	20,00
	M	0	2	1	3		
Mais de 3 a 5 SM	H	1	0	0	1	5	16,67
	M	2	2	0	4		
Mais de 5 a 10 SM	H	1	1	0	2	4	13,33
	M	1	0	1	2		
Totais		16	9	5		30	100,00

Legenda: C - comércio; S - serviço e I/A - indústria/agrícola. H - homens e M - mulheres.

A segunda pergunta indagava do entrevistado acerca da avaliação que o mesmo fazia do Empreender/JP. Conforme já exposto, esta pergunta utilizou a Escala de LIKERT para oferecer as seguintes opções de resposta: muito ruim, ruim, razoável, bom e muito bom. Abaixo são apresentadas as frequências das respostas coletadas, segmentando-as por sexo e atividade econômica:

¹³¹ Para efeito de estratificação dos dados coletados, utilizou-se o salário mínimo vigente no mês de referência, isto é, em dezembro de 2010. Naquela data, o salário mínimo correspondia a R\$ 510,00.

Tabela 7 - Frequência das respostas dadas a pergunta 2

Respostas	Sexo	C	S	I/A	Totais		
					n	%	
Muito Ruim, Ruim e Razoável	H	0	0	0	0	0	0,00
	M	0	0	0	0		
Bom	H	3	2	0	5	10	33,33
	M	2	1	2	5		
Muito Bom	H	3	1	2	6	20	66,67
	M	8	5	1	14		
Totais		16	9	5		30	100,00

Legenda: C - comércio; S - serviço e I/A - indústria/agrícola. H - homens e M - mulheres.

A terceira pergunta indagava do entrevistado sobre a avaliação que o mesmo fazia acerca do seu bem estar **antes** de participar do Empreender/JP. Conforme já exposto, também para esta pergunta utilizou-se a Escala de LIKERT. A seguir, são apresentadas as frequências das respostas coletadas, segmentando a informação por sexo e atividade econômica:

Tabela 8 - Frequência das respostas dadas a pergunta 3

Respostas	Sexo	C	S	I/A	Totais		
					n	%	
Muito Ruim	H	0	0	0	0	4	13,33
	M	2	1	1	4		
Ruim	H	3	0	0	3	5	16,67
	M	0	2	0	2		
Razoável	H	3	3	2	8	18	60,00
	M	5	3	2	10		
Bom	H	0	0	0	0	3	10,00
	M	3	0	0	0		
Muito Bom	H	0	0	0	0	0	0,00
	M	0	0	0	0		
Totais		16	9	5		30	100,00

Legenda: C - comércio; S - serviço e I/A - indústria/agrícola. H - homens e M - mulheres.

A quarta pergunta indagava do entrevistado sobre a avaliação que o mesmo fazia acerca do seu bem estar depois de participar do Empreender/JP. Vale ressaltar que, diferentemente da pergunta anterior, o objetivo da pergunta 4 era conhecer o

estado de bem estar do entrevistado **depois** de ter participado do Empreender/JP, justamente para averiguar possível variação no seu bem estar. A seguir, são apresentadas, no formato da escala de LIKERT, as freqüências das respostas coletadas, segmentando-as por sexo e atividade econômica:

Tabela 9 - Freqüência das respostas dadas a pergunta 4

Respostas	Sexo	C	S	I/A	Totais		
					n	%	
Muito Ruim	H	0	0	0	0	0	0,00
	M	0	0	0	0		
Ruim	H	0	0	0	0	1	3,33
	M	0	0	1	1		
Razoável	H	0	0	0	0	2	6,67
	M	2	0	0	2		
Bom	H	5	3	2	10	15	50,00
	M	3	1	1	5		
Muito Bom	H	1	0	0	1	12	40,00
	M	5	5	1	11		
Totais		16	9	5		30	100,00

Legenda: C - comércio; S - serviço e I/A - indústria/agrícola. H - homens e M - mulheres.

No Apêndice D, são apresentados os detalhes das respostas dadas por todos os sujeitos às perguntas fechadas 1, 2, 3 e 4.

A quinta e última pergunta indagava do entrevistado por que o mesmo acreditava que o Empreender/JP havia contribuído para a melhoria de seu bem estar, tratava-se, portanto, da única pergunta aberta. A apresentação dos dados relativos às respostas será realizada na seção seguinte, pois sua exposição já envolve a análise e a interpretação dos resultados.

3.4 Análise e interpretação dos dados coletados

O primeiro item a analisar refere-se ao foco do Empreender/JP, isto é, deseja-se saber se os entrevistados são pessoas que podem ser classificadas nas faixas iniciais de rendimento, conforme a distribuição da população. A partir dessa

comparação, saber-se-á se o Empreender/JP tem por foco as pessoas menos favorecidas no quesito de renda.

Segundo a PNAD do IBGE, a população nordestina encontrava-se classificada nas seguintes faixas de renda em 2009:

Tabela 10 - Segmentação da população nordestina. *Segmentação por Faixas de Renda*

Faixas	N 1.000 pessoas	%
Sem rendimento	15.157	33,81
Até 1 SM	17.791	39,69
Mais de 1 a 2 SM	7.096	15,83
Mais de 2 a 3 SM	1.721	3,84
Mais de 3 a 5 SM	1.421	3,17
Mais de 5 a 10 SM	859	1,92
Mais de 10 a 20 SM	369	0,82
Mais de 20 SM	122	0,27
Totais	44.827	100,00 ¹³²

Fonte: elaboração própria com base na PNAD/IBGE (Tabela 7.1.1 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões, segundo o sexo e as classes de rendimento mensal - 2009).

Comparando a tabela acima com a segmentação da amostra da pesquisa pelas faixas de renda, percebe-se que, em ambos os casos, a grande maioria dos indivíduos encontra-se concentrada nas faixas que vão até 3 salários mínimos. No caso da amostra, 80% dos sujeitos auferiam renda mensal de até 3 salários mínimos e, no caso da distribuição da população nordestina, esse conjunto de indivíduos correspondia a 93,17% do total.

Na amostra, 6 indivíduos tinham renda superior a 3 salários mínimos, mas, ainda assim, foram classificados na faixa seguinte, pois não auferiam renda superior a 5 salários mínimos.

Percebe-se que há certa sincronia entre a distribuição da população nordestina e a amostra da pesquisa, não se trata, obviamente, de igualdade, mas sim de semelhança. Essa constatação permite extrair a conclusão de que o Empreender/JP tem por foco pessoas que estão distribuídas entre as faixas de

¹³² Originalmente, o somatório dos percentuais não corresponde a 100%, tendo em vista que os dados relativos ao número de indivíduos em cada faixa foram disponibilizados pelo IBGE desprezando-se os três últimos numerais, por causa da ordem de grandeza.

renda, tal como elas estão normalmente distribuídas entre a população nordestina. Por outras palavras, o Empreender/JP não se concentra exclusivamente nas faixas iniciais de rendimento.

No Brasil, a metodologia oficial¹³³ considera miserável ou indigente aquele que auferir menos que $\frac{1}{4}$ de salário mínimo por mês, por outro lado, a mesma metodologia considera pobre aquele que auferir mais de $\frac{1}{4}$ e menos que $\frac{1}{2}$ salário mínimo por mês.

Como esforço de raciocínio, para reforçar as conclusões preliminarmente expostas, tentar-se-á estimar a renda *per capita* dos participantes da amostra. Levando em consideração que, segundo a PNAD do IBGE, cada família nordestina tinha em 2009 uma média de 3,2 pessoas¹³⁴ e, supondo que apenas o entrevistado auferisse renda na sua família, tem-se que:

Tabela 11 - Segmentação da amostra por faixas de renda. *Classificação de Miserabilidade e Pobreza*

Faixas	SM Per Capita	Classificação	N	%	Cumulativo
Até 1 SM	≤ 0,31	M e P	10	33,33	33,33
Mais de 1 a 2 SM	> 0,31 e ≤ 0,62	P e ÑP	11	36,67	70,00
Mais de 2 a 3 SM	> 0,62 e ≤ 0,94	ÑP	3	10,00	80,00
Mais de 3 a 5 SM	> 0,94 e ≤ 1,56	ÑP	6	20,00	100,00

Legenda: M - miseráveis; P - pobres e ÑP - não pobres.

Vê-se que 30% da amostra é seguramente considerada não pobre, pois está alocada nas 2 últimas faixas de renda. Ao lado disso, parte dos 36,67% que se encontram na segunda faixa de renda não pode ser considerada pobre, pois sua renda mensal *per capita* seria igual ou superior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Enfim, mais que 30% da amostra são de pessoas consideradas não pobres, segundo a classificação oficial. Na verdade, fazendo a análise sujeito a sujeito, perceber-se-á que na

¹³³ A informação pode ser confirmada no sitio oficial do IBGE, na seção relativa ao Glossário. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/glossario/pobreza.html>>. Acesso em: 24 jan. 2011.

¹³⁴ Fonte: PNAD/IBGE (Tabela 5.2 - Número médio de pessoas por família residente em domicílio particular, por Grandes Regiões, segundo o sexo e a condição de atividade, na semana de referência, das pessoas de referência das famílias - 2008-2009).

amostra 6,67% são miseráveis, 46,67% são pobres e 46,67% são não pobres, conforme o detalhamento do Apêndice E.

O motivo pelo qual os sujeitos da amostra representam relevante grau de semelhança com a distribuição das faixas de renda encontradas na população nordestina deve-se ao fato de o Empreender/JP não inserir critério de renda na seleção de seus participantes. Segundo o artigo 4º do Decreto Municipal nº 5.294/05, para participar o programa, é necessário preencher apenas os seguintes requisitos: a) ser maior de 18 anos; b) residir em João Pessoa a pelo menos 6 meses; c) não estar registrado com informações restritivas de crédito junto ao SPC e ao SERASA; e d) não estar prestando serviço à Prefeitura Municipal de João Pessoa. Percebe-se que não há nenhuma condição que restrinja os participantes pelo critério de renda, logo, haveria tendência de a amostra refletir, no que tange à renda, a distribuição normal encontrada na população nordestina.

Provavelmente, a amostra apenas não é retrato fiel da distribuição da população nordestina, por causa do limite de crédito que vai até 30 salários mínimos. Esse limite pode funcionar como condição implícita. Em virtude do montante dos empréstimos não serem vultosos, é possível que pessoas inseridas nas mais altas faixas de renda não se sintam atraídas pelo programa. Dessa forma, detectou-se que, pelos dados da amostra, o Empreender/JP tende a não contemplar pessoas com faixa de renda superior a 5 salários mínimos.

O segundo item a analisar complementa o primeiro e tem por foco a variação na renda dos entrevistados em comparação com o desempenho da economia no mesmo período. Inicialmente, corrigiu-se a renda inicial declarada de cada entrevistado utilizando-se o índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA¹³⁵, calculado e divulgado pelo IBGE. Em seguida, calculou-se a média das rendas iniciais corrigidas e a média das rendas atuais para chegar-se à variação média nas rendas dos entrevistados, em valores percentuais.

A partir dessa informação, comparou-se a variação de renda dos entrevistados com o desempenho da economia brasileira para o mesmo período,

¹³⁵ Utilizou-se a variação acumulada do IPCA entre janeiro de 2009 e dezembro de 2010 que importou em 9,95%.

conforme divulgado pelo IBGE no Relatório de Contas Nacionais Trimestrais¹³⁶. Abaixo, é possível visualizar a descrição da análise:

Tabela 12 - Quadro comparativo. Variação na Renda x Desempenho da Economia

Médias (R\$)		Variação (%)		Diferença (%)
Renda Inicial Corrigida	Renda Atual	Renda	PIB	
920,46	1.328,16	42,84	16,55	26,29

Percebe-se que a variação na renda dos entrevistados foi superior ao desempenho da economia. Enquanto a média dos entrevistados obteve uma variação positiva no patamar de 42,84%, a economia nacional variou positivamente em 16,55%, observando-se uma diferença de 26,29%.

Conjugando-se esta constatação com a análise anterior sobre o foco do Empreender/JP, é possível vislumbrar que o referido programa tem o potencial de ser instrumento de distribuição de renda, entretanto, esse potencial não está sendo utilizado completamente. Isso ocorre porque parte do ganho de rendimento experimentado pelos participantes que correspondem a pessoas miseráveis ou pobres pode estar sendo compensada pelo ganho obtido pelos participantes considerados não pobres. Por outras palavras, a distribuição de renda só ocorre quando as pessoas incluídas nas menores faixas de renda conseguem desempenho melhor que o da economia em geral. Na média, foi constatado que os participantes do Empreender/JP conseguem, de fato, desempenho bem melhor que a economia em geral, mas, como o programa contempla pessoas inseridas em várias faixas de renda, os participantes de maior faixa de renda também conseguem obter resultados melhores que o desempenho da economia, logo, apropriam-se também de maior fatia do “bolo econômico”, quando comparados com a economia em geral (ou seja, com a população que não participou do Empreender/JP). Esse fato pode estar compensando os ganhos obtidos pelos participantes considerados miseráveis ou pobres.

¹³⁶ Fonte: Relatório de Contas Nacionais Trimestrais do IBGE relativo ao 4º trimestre de 2010 (Tabela 5 - Série Encadeada do índice de Volume Trimestral). Na tabela mencionada, encontra-se a série histórica do valor que foi utilizado em 1995 como base para refletir a variação no PIB.

Vale ressaltar, conforme já exposto acima, que não foi detectado na amostra pessoas que pudessem ser classificadas em altas faixas de renda. Mesmo os sujeitos da amostra que foram considerados não pobres estavam classificados, no máximo, na faixa de pessoas que obtiveram renda de até 5 salários mínimos. Essa constatação permite concluir que, ao menos parcialmente, o Empreender/JP reduz a desigualdade social pelo efeito de distribuição de renda. O fato de provavelmente não existir participante que pudesse ser classificado nas mais altas faixas de renda, algo que se afirma com base na inexistência de pessoas com esse perfil na amostra¹³⁷, aliado à constatação de que os participantes do programa conseguem obter resultados melhores que o desempenho da economia em geral, permite concluir que há efeitos de distribuição de renda.

Em 2009, o IBGE¹³⁸ constatou que 10,00% da população ocupada com os rendimentos mais elevados concentraram 42,50% do total de rendimentos de trabalho. Como o Empreender/JP não é atrativo para as mais altas faixas de renda, termina contribuindo para reduzir essa concentração de riqueza.

Frise-se, apenas, que o efeito de distribuição de renda poderia ser potencializado caso o Empreender/JP incluísse requisito de renda no momento de seleção dos participantes. Essa medida garantiria que as pessoas atingidas estivessem nas faixas iniciais de rendimento. Dito de forma mais específica, a utilização do Empreender/JP como instrumento de redução das desigualdades sociais seria fortalecido, caso fosse utilizado como limite de renda o valor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* (limite de valor abaixo do qual a pessoa é considerada pobre).

Contudo, outra observação faz-se necessária.

As conclusões que acima estão sendo declinadas não podem servir propriamente como críticas ao programa. Na verdade, ao realizar essas observações, apenas se está comparando os resultados do programa aos

¹³⁷ Como já foi dito, o Empreender/JP não contempla requisito de participação relativo à renda, logo, a conclusão de que não há participante com renda superior a 5 salários mínimos é apenas relativa. É possível que exista participante de maior renda, mas a tendência é no sentido de que a quantidade não seja representativa, tanto porque a amostra não captou nenhum exemplar, como porque os valores limites dos empréstimos tendem a fazer com que o programa não seja atrativo ao público das mais altas faixas de renda.

¹³⁸ Fonte: Síntese de Indicadores 2009 da versão completa da PNAD, p. 72. Para o ano de 2008, a situação era quase idêntica, os 10% mais ricos concentravam 42,70% do total de rendimentos do trabalho.

propósitos da presente pesquisa. Lembre-se que o problema formulado era o seguinte: saber se o Empreender/JP contemplava efeitos de desenvolvimento econômico e humano que podiam ser considerados atos concretizadores dos incisos III e IV do artigo 3º da Carta Magna, mas não sob o prisma de concretização como eficácia jurídica ou como efetividade, mas sim como eficácia finalista, ou seja, como verificação da presença de resultados concretos que possam indicar que alguns dos objetivos da República Federativa do Brasil foram atingidos, ainda que tenham sido atingidos de maneira parcial.

Após a análise dos dados relativos à renda, pode-se afirmar que, no que tange à redução das desigualdades sociais, constatou-se que o Empreender/JP consegue atingir, ainda que de maneira parcial, os propósitos fixados no inciso III do artigo 3º da Carta Magna, entretanto, caso houvesse requisito de renda no programa, este se tornaria instrumento mais apto para atingir aquele objetivo por meio do efeito de distribuição de renda.

Contudo, a ausência desse requisito para ingresso não pode ser considerada inconstitucionalidade ou ponto negativo daquela política pública.

Não há inconstitucionalidade, pois: por um lado, os desígnios da Carta Magna e dos instrumentos normativos que instituem e disciplinam o Empreender/JP são harmoniosos entre si (questão já explicitada acima); por outro lado, os objetivos da República Federativa, por sua magnitude, devem ser alcançados por meio de ações permanentes em vários cenários de concretização e por vários atores diferentes, sendo esperado que o Empreender/JP não pudesse atingi-los por si só.

Também não é possível utilizar as conclusões como críticas ao programa, pois, desde sua instituição, a partir da Lei Ordinária nº 10.431/05, restou fixado que a intenção era alcançar micro e pequenos empreendedores, conforme foi descrito na subseção que abordou a estrutura e funcionamento do Empreender/JP. A referida lei municipal cita também a população de baixa renda, deixando transparecer a intenção de reduzir as desigualdades sociais, mas a tônica fica para os micro e pequenos empreendedores.

No Brasil, tal como já foi exposto na seção que abordou a definição e as características do microcrédito, a Lei Complementar n.º 123/06 definiu como microempresa quem auferir receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 240.000,00 e como empresa de pequeno porte quem auferir receita bruta anual superior a R\$

240.000,00 e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00. Percebe-se, portanto, que o Empreender/JP não discrepa da política nacional. Além disso, a própria Lei Complementar n.º 123/06, conforme se depreende de sua ementa e de seu artigo 1º, *caput*, constitui-se no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito de todas as políticas públicas dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A definição atual da lei complementar é, portanto, vinculante para todos os níveis de poder no Estado brasileiro.

Enfim, como o Empreender/JP não foi instituído com o propósito único e exclusivo de alcançar a população de baixa renda, a constatação de que a distribuição dos participantes do programa, no que tange à renda, é semelhante à distribuição da população nordestina, deve ser interpretada como resultado natural de sua atividade. Porém, o ganho de renda experimentado por seus participantes, apesar de ser expressivo, apesar de ser superior ao desempenho da economia em geral, apenas pode ser considerado concretização parcial do inciso III do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, tanto porque se trata de ação de nível local, e isso já se sabia, como porque parte dos ganhos obtidos por pessoas miseráveis e pobres termina sendo parcialmente compensada pelos ganhos dos participantes não pobres, o que reduz o efeito de distribuição de renda. Esse último ponto foi descoberto por meio dos resultados da pesquisa.

O terceiro item a ser analisado foi a possível correlação entre as variáveis utilizadas na pesquisa. Essa verificação foi feita para todos os dados pré-existentes e todos os dados coletados a partir das perguntas fechadas (perguntas 1, 2, 3 e 4). Utilizando-se o programa Statistical Package for the Social Sciences - SPSS, efetuou-se o teste não paramétrico de correlação ρ (rô) de Spearman. No Apêndice F, encontra-se a tabela completa das correlações entre as variáveis. Não foi identificada qualquer correlação entre as variáveis citadas, salvo em duas situações a seguir descritas.

No primeiro caso, observou-se correlação positiva entre renda inicial e renda atual ($\rho = 0,869$, $p < 0,001$). Essa correlação não poderia ser classificada como algo inesperado, pois seria natural supor que quanto mais alta a renda inicial declarada, mais alta seria renda atual.

No segundo caso, observou-se correlação negativa entre renda atual e a pergunta 3 sobre como se encontrava o bem estar do entrevistado antes de participar do Empreender/JP ($\rho = -0,439$, $p < 0,015$). Aqui é possível antever que a renda atual mais elevada indica que o sujeito tende a lembrar-se do passado com maior pesar, ou seja, quem tem maior renda atual tende a avaliar mais negativamente seu bem estar antes de participar do Empreender/JP. Isso significa que a renda e o bem estar dos sujeitos estão conectados. As análises a seguir, além de tentar esclarecer melhor a relação entre renda e bem estar, visam abordar os efeitos de desenvolvimento humano do Empreender/JP, mais especificamente os efeitos de bem estar, como forma de concretização do inciso IV do artigo 3º Carta Magna.

No banco de dados do programa SPSS foram criadas duas novas variáveis, a saber: a variação na renda, resultante da diferença entre a renda atual e a renda inicial; e a variação no bem estar, resultante da diferença entre a resposta dada a pergunta 4 e à pergunta 3. No que tange a esta última variável, é preciso ressaltar que o cálculo da diferença foi possível pelo fato de ter-se utilizado a escala de LIKERT, onde se convencionou que cada resposta correspondia a um numeral que variava de 1 a 5, conforme a legenda que consta no Apêndice D.

A intenção de criar essas novas variáveis era averiguar o comportamento do bem estar dos entrevistados e estabelecer possíveis correlações entre a variação de renda e a variação no bem estar. Essas análises deveriam trazer luzes para a resolução do problema da pesquisa.

Preliminarmente, apresenta-se abaixo a tabela com as freqüências dos valores obtidos com a criação da variável denominada variação no bem estar:

Tabela 13 - Frequência da variação no bem estar

Varição	N	%
-4	0	0,00
-3	0	0,00
-2	0	0,00
-1	2	6,67
0	1	3,33
1	14	46,67
2	6	20,00
3	4	13,33
4	3	10,00
TOTAL	30	100,00

Percebe-se que a grande maioria dos entrevistados, no caso 90%, declarou ter tido melhoria no seu bem estar após ter participado do Empreender/JP, ou seja, houve variação positiva em seu bem estar. Por si só, esse resultado já permite antever que o Empreender/JP tende a promover o bem estar dos participantes do programa, porém, para atingir-se conclusão mais confiável, foram realizadas mais três análises, a saber: a primeira tentou verificar correlação entre a variação no bem estar e a avaliação que foi feita acerca do Empreender/JP (pergunta 2); a segunda tentou estabelecer correlação entre a variação na renda e a variação no bem estar; e, por fim, a última tarefa refere-se à Análise de Conteúdo das respostas dadas à pergunta 5, em que se indagava ao entrevistado por que ele acreditava que o Empreender/JP havia contribuído para a melhoria no seu bem estar.

A primeira análise, que tenta averiguar possível correlação entre a variação no bem estar e as respostas dadas à pergunta 2, tinha o propósito de saber se a melhoria no bem estar dos participantes contribui positivamente na avaliação que os mesmos têm do Empreender/JP. Utilizando-se o SPSS para efetuar o teste não paramétrico de correlação ρ (rô) de Spearman, verificou-se que não há

correlação entre a variação no bem estar e a avaliação que os entrevistados faziam do Empreender/JP, conforme se vê no Apêndice G.

É importante lembrar que houve pouca variação nos resultados das freqüências das respostas dadas à pergunta 2. A totalidade da amostra ficou restrita a duas alternativas de resposta, no caso, 33,33% avaliaram o Empreender/JP como um programa bom e 66,66%, como muito bom. Essa inflexibilidade de resposta permite concluir que os entrevistados, tendo ou não melhoria no seu bem estar, conseguiram avaliar o Empreender/JP de maneira independente, ou seja, o julgamento que foi feito sobre o desempenho do programa tomou por base critérios que não estavam relacionados aos resultados que o Empreender/JP pudesse ter causado na vida dos entrevistados. Possivelmente, os critérios de julgamento utilizados pelos entrevistados foram, dentre outros, a organização e eficiência administrativa do programa, a qualidade no atendimento e acompanhamento fornecido pelos servidores do órgão, a facilidade de acesso ao crédito, enfim, fatores que poderiam até indiretamente interferir no bem estar dos entrevistados, mas que são de tal modo independentes daquela variação, que o teste não apontou significância estatística nessa correlação.

A segunda análise, que tenta averiguar possível correlação entre a variação no bem estar e a variação na renda, tinha o propósito de saber se a melhoria na renda contribui positivamente para o estado de bem estar dos entrevistados. Utilizando-se o SPSS para efetuar o teste não paramétrico de correlação ρ (rô) de Spearman, verificou-se que há correlação positiva estatisticamente significativa entre a variação no bem estar e a variação na renda ($\rho = 0,512$, $p < 0,004$), conforme se vê no Apêndice H.

A presença dessa correlação significativa indica que a melhoria de renda é, certamente, fator relevante para o bem estar dos entrevistados. Apesar de não ser o único fator que influencia o bem estar, a renda contribui de forma significativa, pois, mesmo ao lado de outros fatores que poderiam, inclusive, contribuir negativamente, mostrou-se como variável relevante o suficiente para demonstrar sua correlação positiva com a variação no bem estar. Vale dizer, então, que a melhoria de renda corresponde à melhoria no bem estar e a piora na renda corresponde à piora no bem estar. Essa harmonia apenas foi quebrada em dois casos, a saber: o sujeito 8, que apesar de obter variação positiva na sua renda,

afirmou ter tido variação nula em seu bem estar e o sujeito 14, em que houve variação negativa na renda e, por outro lado, variação positiva no bem estar.

A terceira tarefa realizada para melhor compreender a variação positiva no bem estar decorre da Análise de Conteúdo que se fez das respostas dadas à única pergunta aberta, ou seja, a pergunta n.º 5, que indagava do entrevistado por que ele acreditava que o Empreender/JP havia contribuído para a melhoria em seu bem estar.

No que tange às repostas dadas, foram realizadas as 3 etapas referidas na seção relativa à abordagem metodológica. As 3 etapas correspondem aos passos que devem ser desempenhados para utilização da técnica da Análise de Conteúdo. Após a análise prévia e leitura exhaustiva do material coletado, foram definidas 7 categorias de respostas, conforme as seguintes descrições:

- 1) Disponibilidade de capital e/ou juros baixos: esta categoria visa agrupar os fragmentos de respostas que atribuem relevância ao fato de ter sido disponibilizado o capital ou atribuem relevância ao montante diminuto de juros cobrados na operação ou, ainda, atribuem relevância em conjunto a ambos os fatores (capital e juros baixos). São exemplos de tais padrões de respostas:

O Empreender foi bom para mim porque garantiu o capital para mim, para eu fazer meu estoque, para garantir meu estoque, aí tudo isso é muito bom, muito bom para a gente. É porque antes do Empreender eu não tinha capital para comprar meus produtos, para vender Romanel mesmo, e Natura, que a gente só paga, tem quinze dias só para pagar, quem não tem o capital, tem muita dificuldade, e muita gente compra, a gente dá trinta, sessenta dias quando vem pagar não tem mais nem graça, às vezes passa quatro, cinco meses, para gente receber e com o capital aí é diferente, a gente dá para ir segurando a barra. (suj. 7);

Por outro os juros também que é muito baixo, facilita para gente, não é aquela coisa que você fica sufocada para pagar. Para mim foi maravilhoso, valeu a pena, em termos de juros está ótimo. (suj. 11);

- 2) Não pertinentes/não relevantes: nesta categoria, encontram-se os fragmentos de respostas que não guardam relação com a pergunta feita ou, ainda, apesar de conterem alguma relação, não são relevantes porque não

explicam as razões da variação no bem estar do entrevistado. São exemplos de tais padrões de respostas:

Eu acho o seguinte: porque o trabalho aumentou muito, o trabalho, e eu só fui ter o sucesso pelo o Empreender. Eu acho que é de grande interesse a cada um de nós o Empreender. (suj. 9);

Eu fiz dois empréstimo, eu paguei e fiz outro, um de mil e quinhentos e depois fiz de dois mil e é muito bom, muito bom mesmo, não tem nem o que dizer assim. As pessoas que, satisfeito, as pessoas que encontrar uma solução dessa, tá bom demais” (suj. 20);

3) Confiança depositada: esta categoria contempla os fragmentos de respostas que atribuem relevância ao fato de o empréstimo ter sido disponibilizado mediante poucas exigências. Apesar de não poderem oferecer garantias, não terem empresas formalizadas ou, até mesmo, não poderem comprovar a renda que possuíam, os entrevistados receberam crédito, ou seja, foram merecedores de confiança. São exemplos de tais padrões de respostas:

Você imagina uma coisa, na época do Empreender quando eu fui procurar, eu não tinha renda, não tinha como comprovar renda, não tinha registro em carteira, só tinha o nome limpo, mas não tinha mais outra coisa. Então achei alguém que confiasse em mim, mas eu não tinha uma renda específica, dizer assim: eu ganhava X. E achei alguém que confiou naquela quantia que pudesse me emprestar, que poderiam ter sido ressarcido daquele dinheiro. [...] Porque ele acreditou em mim, ele não me conhecia, mas ele acreditou no meu potencial, ele acreditou que eu não seria mais uma pessoa. (suj. 15);

Eu acho no termo de eu abrir meu próprio negócio, do voto que eles deram para mim, de me emprestar um dinheiro que eu não tinha como eu encontrar, de ter essa possibilidade, de encontrar de arrumar um empréstimo desse. E a confiança que ele passa para pessoas que abre seu negócio, dá força para você abre seu negócio [...] porque não é todo canto que a gente tem um voto desse.” (suj. 20)

4) Treinamento/capacitação: nesta categoria, constam os fragmentos de respostas que consideraram o treinamento e a capacitação recebida no

programa como elementos importantes para a melhoria no bem estar do entrevistado. São exemplos de tais padrões de respostas:

Ele me deu uma visão de mercado empreendedor, uma visão de uma pessoa que queira crescer, fazendo aquilo que quer, que gosta, e sabe que tem uma contribuição direta para o crescimento do mercado no trabalho municipal e que tenha uma valia para a sociedade. Você está gerando custos, está gerando valores, para você e para o próximo, está trazendo benefícios para o próximo também, cedendo oportunidades de vendas daquilo que você está empreendendo. (suj. 2);

Orientações de profissionais de qualidade. Eles também realizam visitas domiciliar para estar nos ajudando a administrar este dinheiro também. (suj. 13);

5) Não causais: esta categoria contém os fragmentos de respostas em que o entrevistado aponta causas diversas do Empreender/JP para as alterações que ocorreram, ou não ocorreram, no seu bem estar¹³⁹. São exemplos de tais padrões de respostas:

A melhoria na minha qualidade de vida não foi por causa do Empreender. O empréstimo não deu certo porque o dinheiro foi pouco e não deu para eu fazer meu negócio, não deu para eu comprar as formas dos pré-moldados. Minha vida melhorou por causa do meu trabalho de dança de cultura popular, que vem dando muito certo. (suj. 1);

O antes, foi porque eu estava com saúde como eu lhe expliquei, e o depois que foi que eu fiz já o ano passado, foi porque eu tive muito doente, estado muito grave de doença, com cirurgia para fazer correndo muito atrás, entreguei o meu processo todo na mão dos outros, aí ficou um pouco difícil para mim, só por isso. Não tem nada haver, ele foi uma maravilha. Estou repetindo duas vezes porque realmente foi para mim uma maravilha. E como lhe falei, se eu tivesse com mais

¹³⁹ A pergunta aberta foi feita ao entrevistado mesmo quando este, ao responder as perguntas fechadas 3 e 4, afirmou que seu bem estar havia piorado ou não havia sofrido alteração. O intuito era reunir mais elementos sobre a forma pela qual o Empreender/JP poderia estar interferindo, ou não, na qualidade de vida dos participantes do programa. Os sujeitos 10 e 28, que experimentaram piora no seu bem estar, e o sujeito 8, que não experimentou alteração no seu bem estar, deram respostas que foram classificadas nesta categoria. Entretanto, não apenas os sujeitos 10, 28 e 8 ofereceram respostas que puderam ser classificadas naquela categoria, os sujeitos 1, 14 e 29, que obtiveram melhoria no seu bem estar, atribuíram essa melhoria a outra causa, que não o Empreender/JP, ou, ainda, afirmaram existir uma concomitância de causas, que conjuntamente com o Empreender/JP, foram relevantes para explicar seu estado de bem estar no momento da entrevista.

saúde, tivesse já trabalhando no caso, eu ia repetir novamente, fazer de novo. (suj. 10);

6) Oportunidade de alteração na forma de trabalhar: nesta categoria, encontram-se os fragmentos de respostas onde foi dada relevância à alteração ocorrida na forma de trabalho. São casos em que a melhoria no bem estar estava atrelada ao fato de o empréstimo ter servido para a modificação na rotina de trabalho do entrevistado ou de pessoa muito próxima a ele. São exemplos de tais padrões de respostas:

O Empreender melhorou minha vida no momento em que eu estava mais desesperada, porque eu não tinha mais sossego no meu trabalho, tinha que estar sempre viajando em vários bairros, caminhando de ônibus, bairro em bairro, saía de manhã logo cedo, chegava muito tarde, eu não tinha oportunidade de estar com minha família. Depois que eu descobri o Empreender, veio a oportunidade de eu abrir meu próprio negócio, de dar mais assistência à minha casa, à minha família e ter a minha renda bem gratificante. Para mim foi um oportunidade boa, abençoada e eu tenho certeza que vou ampliar meu negócio, está me dando uma renda na forma que eu gostaria de ter. Não me atrapalhou. O fato de eu estar lá fora não significa que eu ganhava mais do que aqui não, aqui eu ganho melhor ainda, porque eu tenho mais paz, mais sossego e mais satisfação no meu trabalho, então, para mim foi uma grande bênção. (suj. 22);

A forma que ele melhorou a minha vida porque, minha filha trabalhava para outras pessoas e, com o poder de Deus primeiramente, e com ajuda, com o dinheiro do Empreender, saiu tudo bem graças para ela. Ela agora trabalha para si entendeu, a gente tá tudo junto trabalhando no estabelecimento, para mim foi uma maravilha. Melhorou muito, bastante porque ela agora é só dona de si mesma, não trabalha para ninguém, trabalha para nós, para ela mesma e eu também. Ela é independente com certeza. Isso aí é muito importante. (suj. 25);

7) Reconhecimento profissional: nesta categoria, foi inserido um fragmento de resposta que não se amoldava nas demais. Além da impossibilidade de inserção noutra categoria, optou-se por classificar em separado o fragmento pela circunstância do mesmo encontrar-se em harmonia com um dos objetivos fundamentais do Empreender/JP. Segundo o inciso VI do artigo 1º da Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05, constitui objetivo do programa “[...]”

viabilizar a participação de pequenos negócios, formais e informais em feiras e exposições onde quer que sua presença possa contribuir para o desenvolvimento de suas atividades;”. A partir da participação em feiras e exposições, a entrevistada obteve reconhecimento do seu trabalho e esse reconhecimento foi de tal forma relevante que justificou sua citação como razão para melhoria em seu bem estar. O fragmento de resposta classificado nesta categoria foi:

Eu acho de grande interesse para mim... eu tenho que contar sucesso pelo Empreender, que foi uma porta que abriu na minha vida foi o Empreender. Hoje eu tenho... meu trabalho é bem visto, vai para os Estados Unidos, vai para o Chile e é bem sucedido. É tanto que até o SENAC, ele viu os meus trabalhos, e eu sou instrutora já pela quarta vez do SENAC por causa do meu trabalho. (suj. 9).

No Apêndice I, intitulado Categorização e Frequência das Respostas Subjetivas, encontram-se as transcrições de todos os fragmentos de respostas dadas à pergunta aberta, bem como a frequência encontrada em cada categoria. A maior parte dos vícios de linguagem e erros gramaticais foi suprimida nas transcrições por não terem relevância para a análise. No mais, as transcrições pretenderam ser o retrato mais fiel possível do depoimento dado por cada sujeito.

A título ilustrativo, elaborou-se quadro resumo do referido apêndice:

Tabela 14 - Categorização e frequência das respostas subjetivas. *Quadro Resumo*

Categoria	N	%
Disponibilidade de capital e/ou juros baixos	17	31,48
Não pertinentes/não relevantes	10	18,52
Confiança depositada	9	16,67
Treinamento/capacitação	7	12,96
Não causais	6	11,11
Oportunidade de alteração na forma de trabalhar	4	7,41
Reconhecimento profissional	1	1,85
TOTAL	54	100,00

$X^2 (6 N=30) 12,59; p < 0,05$ ¹⁴⁰

Antes de interpretar os resultados, é preciso esclarecer dois pontos. Em primeiro lugar, uma resposta dada por qualquer sujeito pode conter trechos que foram classificados em várias categorias diferentes, na verdade, poucas respostas foram suficientemente homogêneas para serem classificadas numa única categoria. Essa constatação justifica o fato de existirem 54 fragmentos de respostas, apesar de a amostra conter apenas 30 sujeitos. Em segundo lugar, a frequência de 18,52% de respostas Não pertinentes/não relevantes pode, em princípio, parecer elevada, mas, na verdade, não deve ser essa a conclusão. Em virtude do ambiente informal em que se davam as entrevistas, o sujeito, muitas vezes, sentia-se à vontade para abordar temas que fugiam à pergunta realizada. O fato de a pergunta aberta ser a última também colaborava para esse ambiente informal, pois, ao chegar-se na quinta pergunta, as formalidades iniciais já haviam sido superadas e a distância na relação entre pesquisador e entrevistado tinha ficado menor.

A primeira conclusão que se extrai da Análise de Conteúdo é que a renda permanece confirmada como elemento relevante para explicar a melhoria no bem estar dos participantes do programa. O fato de 31,48% dos entrevistados terem apontado a Disponibilidade de capital e/ou juros baixos como justificativa para a

¹⁴⁰ O teste não paramétrico Qui-quadrado (X^2) importou em 20,15, evidenciando que houve diferença significativa entre as categorias de resposta.

melhoria em seu bem estar permite afirmar que há sintonia entre este resultado e aquele apontado pela correlação significativa entre variação na renda e variação no bem estar. A categoria de resposta com maior frequência é justamente aquela onde o entrevistado aponta o capital como o fator importante para a melhoria na sua qualidade de vida.

A disponibilidade de capital produtivo é um dos fatores responsáveis pela aceleração no crescimento da atividade econômica do entrevistado. Fazer essa afirmação seria razoável apenas pela análise dos dados relativos às perguntas fechadas, porém, com o depoimento de cada sujeito, esse fato torna-se mais evidente, pois os próprios entrevistados atribuem seu bem estar atual ao fato de terem podido dispor de certa quantia para capital de giro ou investimento. Foi o crédito produtivo que possibilitou a alavancagem na renda do entrevistado e, em virtude dessa alavancagem, o mesmo obteve melhoria no seu bem estar.

Outro ponto relevante refere-se aos juros cobrados nas operações de crédito do Empreender/JP. Essa característica foi agregada à informação sobre a disponibilidade de capital para formação da categoria de resposta já citada. Isso decorre do fato de ambas as circunstâncias formarem cenário único. A reduzida taxa de juros contribui positivamente para o incremento de renda e está inevitavelmente associada à disponibilização do capital. Em função dos juros baixos, o sujeito pode obter maior quantia no empréstimo, ao fazer uso do limite de sua capacidade de pagamento. Esse limite seria atingido mais rapidamente, caso o encargo dos juros fosse substancialmente mais oneroso. Sendo possível obter maior valor no empréstimo, evidentemente, a alavancagem no rendimento decorrente da atividade econômica tende a ser maior e, por consequência, o bem estar também tende a variar positivamente.

Entretanto, outras ilações podem ser retiradas das categorias de respostas. A primeira delas refere-se ao fato de que a melhoria no bem estar é multifatorial, ou seja, é causada por várias circunstâncias. Neste ponto, é preciso ressaltar que não apenas o Empreender/JP foi apontado como fator que interveio no bem estar dos sujeitos. Tal como se pode vislumbrar na categoria de respostas denominada de Não causais, 11,11% dos entrevistados apontaram além do Empreender/JP outros fatores, concomitantes ou não, para explicar o seu bem estar no momento da entrevista. Por outro lado, somando-se as frequências das

categorias que apontam o Empreender/JP como responsável pela melhoria no bem estar do sujeito, percebe-se que 53,70% dos entrevistados acreditam que existe nexos de causalidade entre a elevação de sua qualidade de vida e o fato de terem participado do programa de microcrédito.

No intuito de melhor observar a realidade multifatorial que interfere no bem estar do sujeito, efetuou-se a mesma contagem, depois de excluídos os fragmentos de respostas consideradas Não pertinentes/não relevantes. Sendo assim, considerando apenas os fragmentos de respostas em que o entrevistado aborda especificamente as causas que interferiram na variação de seu bem estar, a frequência dos que apontam o Empreender/JP como fator relevante sobe para 86,36%, ou seja, os outros 13,64% de fragmentos de respostas classificam-se na categoria de Não causais, pois apontam outros fatores para a variação no bem estar.

Mesmo quando o Empreender/JP é apontado como causa, a circunstância de quase todas as respostas conterem fragmentos que puderam ser classificados em categorias diferentes, especialmente nas categorias Disponibilidade de capital e/ou juros baixos, Confiança depositada, Treinamento/capacitação, Oportunidade de alteração na forma de trabalhar e Reconhecimento profissional, denota que, via de regra, a elevação no bem estar dos participantes do programa dependeu de intervenções em vários cenários. Sendo assim, mais que um item específico, foram várias ações contidas no Empreender/JP que, em seu conjunto, provocaram a melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Possivelmente, essa multiplicidade de fatores inseridos no próprio Empreender/JP contribui para explicar porque todos os entrevistados, ao responderem a pergunta 2, avaliaram o referido programa como bom ou muito bom. Enfim, o Empreender/JP pode ser avaliado como bom ou muito bom, porque atua em várias frentes de maneira competente, isto é, disponibiliza capital a juros baixos; oferece crédito sem exigir garantias ou formalização da atividade; capacita os participantes para o empreendedorismo; serve como instrumento de alteração na rotina de trabalho das pessoas e, ainda, promove a divulgação do trabalho desenvolvido pelo empreendedor.

Vale ressaltar também outro ponto importante. A análise de algumas categorias torna clara a possibilidade de o microcrédito orientado poder funcionar

como fonte de realização pessoal. Os fragmentos de respostas que foram classificados como Confiança depositada, Treinamento/capacitação, Oportunidade de alteração na forma de trabalhar e Reconhecimento profissional demonstram que muitos indivíduos encontravam-se numa situação de fragilidade e obtiveram significativa melhoria na sua qualidade de vida depois de encontrar algo que resgatou sua autonomia.

De forma semelhante ao que ocorreu em Bangladesh, quando foi relatada a experiência de YUNUS, em que várias mulheres passaram a ser protagonistas de suas próprias vidas depois de receberem crédito para iniciar ou ampliar sua atividade econômica, também na presente pesquisa foi verificado que, para alguns participantes do Empreender/JP, o empréstimo serviu de instrumento para promover relevante elevação de sua estima pessoal. Mais que a disponibilidade de crédito, a confiança depositada, a abertura de novos rumos na vida profissional e o reconhecimento da sua arte ou ofício, conduziram várias pessoas a outro nível de qualidade de vida.

Muitas dessas pessoas estavam subempregadas, desempregadas ou experimentando alguma outra forma de exclusão. A oportunidade de iniciar atividade econômica ou de ampliá-la significativamente deu-lhes autonomia para conduzir os rumos de suas próprias vidas para caminhos bem mais gratificantes do que vinha ocorrendo até então. Eram casos em que o tomador do empréstimo estava diante de verdadeira “tábua de salvação”, a conjuntura da vida levou-o a uma situação de desemprego ou outra forma de exclusão social. A oportunidade de iniciar seu próprio empreendimento ou de ampliá-lo irá conduzi-lo a novo patamar de vida. Essa nova colocação social, além de promover o benefício econômico de redução de desigualdades, efeito já relatado na distribuição de renda, promove também resgate de dignidade, decorrentes dos efeitos positivos da ocupação, pois como é o dito popular: “o trabalho dignifica o homem”.

Tudo isso se torna ainda mais valoroso pela circunstância de o microcrédito estar inserido dentro de visão que coloca o Estado como fomentador da sociedade civil, pois será esta, a partir dos indivíduos beneficiados, que utilizará o crédito para atingir seus objetivos de vida.

Neste ponto, é importante afirmar que essa característica constitui-se em elemento que indica vantagem comparativa do microcrédito quando comparado a

outras políticas assistencialistas de combate à miséria e pobreza. Ao promover a ação assistencialista, o Estado oferece diretamente ao indivíduo o bem material de que precisa, seja na forma de alimento, moradia, valores financeiros ou outros. Essa política, quando implantada por períodos de médio ou longo prazo, pode conter, muitas vezes, o efeito colateral da dependência por parte de quem é beneficiário.

A política estatal de microcrédito não apresenta efeito colateral semelhante. Apesar de ser comum aceitar que o participante do programa renove o crédito produtivo por várias vezes, não é o Estado que substitui a iniciativa do indivíduo para agir por ele ou conseguir algo para ele, no microcrédito, cabe a cada participante dar curso ao seu empreendimento, ao seu projeto de vida. Será a partir de seu esforço que os resultados virão. Os agentes estatais vão, no máximo, prestar consultoria e monitorar o desenrolar da atividade econômica, com o intuito de orientar o participante no sentido de aprimorar as técnicas negociais, mas não vão assumir o rumo gerencial de sua atividade, retirando-lhe o protagonismo de vida ou evitando que os resultados obtidos apresentem-se com o sabor de uma conquista.

Evidentemente, não se está advogando a extinção de políticas assistencialistas. Há situações emergenciais em que as mesmas são imprescindíveis, tais como em enchentes ou outras catástrofes naturais. Também há casos nos quais o indivíduo que se encontra na posição de fragilidade social não poderá prover o próprio sustento, seja porque é criança/adolescente, seja porque é idoso, seja porque é inválido, enfim, não estará apto para, por si mesmo, dar conta dos recursos financeiros mínimos para atender às necessidades básicas. Também há situações em que o microcrédito não poderia ser aplicado ou, pelo menos, teria grandes dificuldades na implantação, como ocorre em regiões onde há pobreza extrema, aliada a circunstância de existirem poucos indivíduos numa comunidade que vive em certo isolamento. Nesta circunstância, a quase ausência de cadeia econômica dificultaria a implantação do microcrédito.

Enfim, pode haver várias situações em que a política estatal de microcrédito seja inaplicável ou não pareça adequada e, nessas hipóteses, restaria ao Estado lançar mão de políticas assistencialistas, justamente por serem mais eficazes ou mais aptas em determinadas circunstâncias¹⁴¹. Entretanto, em muitos

¹⁴¹ A presente pesquisa não visava investigação exaustiva para saber em quais hipóteses a política de microcrédito apresentava-se como mais apta a solucionar ou amenizar a miséria e pobreza

locais nos quais a política assistencialista é aplicada, também estão presentes as condições para implantar a política do microcrédito, inclusive de maneira concomitante, pois não são incompatíveis entre si. É possível que, em momento inicial, a política assistencialista seja imprescindível, podendo ser aplicada juntamente com o microcrédito e, posteriormente, ir sendo retirada paulatinamente, na medida em que o indivíduo vá ganhando autonomia para poder, por si mesmo, libertar-se da miséria ou pobreza.

Sendo assim, pode-se concluir que o Empreender/JP apresentou-se como instrumento governamental que produz efeitos reais de concretização da norma inserida no inciso IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, ou seja, a hipótese provisória de resposta ao problema foi corroborada mediante a pesquisa empírica, pois se constatou que o Empreender/JP promove o bem estar daqueles que participam do programa.

Obviamente, é necessário também aqui fazer-se a mesma observação que foi realizada acima, quando se abordaram os efeitos de concretização da norma inserida no artigo 3º, III, da Carta Magna. O nível de concretização alcançado pelo Empreender/JP ocorre em seara local e num determinado cenário de ação, os objetivos da Republica Federativa do Brasil devem ser perseguidos nacionalmente, por vários atores, em vários cenários de ação. Essa observação é necessária para delimitar o raio de possibilidades do programa municipal e, ainda, para estabelecer, de maneira apropriada, a relação que esse conjunto de ações representa no âmbito de concretização do artigo 3º, IV, da Constituição Federal de 1988.

Porém, aqui não se constata observação semelhante àquela ocorrida na análise da concretização do objetivo referente à redução das desigualdades sociais. Naquela oportunidade, afirmou-se que o Empreender/JP sofria redução nos seus efeitos de distribuição de renda, em virtude de parte dos ganhos obtidos por pessoas miseráveis e pobres serem compensados pelos ganhos de pessoas não pobres. Não cabe aqui conclusão idêntica ou semelhante. O Empreender/JP demonstrou-se apto a promover a melhoria no bem estar dos seus participantes, sem distinção de classe social, sexo, segmento de atividade econômica ou qualquer outra forma de

quando comparada às políticas assistencialistas. A menção à vantagem comparativa do microcrédito é feita a título ilustrativo, como conclusão colateral da pesquisa, a partir da observação empírica do Empreender/JP, porém, não foi escopo da pesquisa investigar o Empreender/JP para compará-lo a determinado caso de política estatal assistencialista.

distinção. Não foi apurada limitação intrínseca ao programa que reduza os efeitos de melhoria no bem estar, a única relativização a fazer, como já foi dito, decorre do fato de o Empreender/JP constituir-se em política local que atua em cenário determinado de ação, ou seja, não poderia, portanto, concretizar plenamente a norma do inciso IV do artigo 3º da Lei Maior, mas, como é perceptível, essa relativização dos efeitos decorre de fator alheio às possibilidades práticas do programa.

Em resumo, os resultados da pesquisa de campo permitem afirmar que o Empreender/JP contempla efeitos de desenvolvimento econômico e humano. O desenvolvimento econômico é obtido pela redução das desigualdades sociais, ou seja, pelo efeito da distribuição de renda, ainda que esse efeito seja parcialmente compensado, conforme referido acima. O desenvolvimento humano é obtido por meio da melhoria no bem estar dos participantes do programa, sem distinções de qualquer natureza. Ambos os efeitos são demonstrações reais de concretização das normas fixadas nos incisos III e IV do artigo 3º da Carta Magna, mas não apenas sob o prisma de concretização como eficácia jurídica ou como efetividade, mas sim como eficácia finalista, ou seja, como verificação da presença de resultados concretos que possam indicar que parte daqueles objetivos da República Federativa do Brasil foram atingidos, ainda que parcialmente.

De tudo que se expôs nessa seção, outra ilação também é válida, como arremate final. Em virtude de a hipótese provisória de resposta ao problema formulado ter sido corroborada a partir da pesquisa empírica, extrai-se, não apenas a conclusão de que o Empreender/JP constitui-se em caso particular de concretização das normas constitucionais referidas, mas extrai-se também que, por efeito indutivo, pode-se estender, ainda que em caráter sempre provisório, a mesma conclusão para outros programas de microcrédito.

CONCLUSÕES

Em que pese às várias conclusões alcançadas no decorrer da exposição, serão listadas a seguir aquelas pertencentes à linha de raciocínio que desvenda os principais aspectos da problemática que permeou a presente pesquisa.

Segundo o que se expôs ao abordar a tipologia das normas constitucionais, conjugando-se a classificação oferecida por CANOTILHO com a classificação de normas pelo critério dos comandos lógicos elaborada por BOBBIO, extrai-se que os dispositivos previstos nos incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 consubstanciam normas programáticas que se estruturam como normas de segunda instância que comandam comandar e representam vinculação material positiva de agir aos seus destinatários. São normas que instituem fins para o Estado e para a sociedade e, ainda, almejam objetivos sem indicar meio específico de alcançá-lo, devendo os destinatários utilizar esforço permanente, em várias linhas de ação, para concretizar o texto da Carta Magna.

O Brasil, ou seja, a República Federativa do Brasil e a sociedade brasileira estão vinculadas ao cumprimento dos fins e tarefas fixados nos dispositivos constitucionais supracitados. Significa dizer, portanto, que os Municípios, como entes integrantes da Federação, identificam-se como destinatários de tais normas.

No caso em apreço, o Poder Legislativo Municipal surge como destinatário imediato da Lei Maior, restando ao Poder Executivo Municipal a prerrogativa de agir mediante vinculação mediata, apenas depois da imprescindível interposição legislativa. Conforme já foi exposto, essa afirmação decorre das seguintes razões:

- a) o artigo 3º da Carta Magna, por constituir-se em norma programática de segunda instância que comanda comandar, apresenta-se sem aplicabilidade imediata, ou seja, trata-se de dispositivo dependente de complementação normativa;

b) o âmbito de aplicação da referida norma não é específico, exigindo a eleição política dos meios e dos cenários de concretização de seus comandos;

c) a eleição política dos meios e dos cenários de concretização é, na verdade, a qualificação do interesse público, que é atribuição típica do Poder Legislativo (CANOTILHO, 2001, p. 242);

d) o Município, por obediência aos princípios da Carta Magna, ao exercer seu poder de auto-organização, deve adotar o modelo da separação de poderes e o Poder Executivo Municipal deverá sujeitar-se ao Princípio da Legalidade como norteador da atividade administrativa, nos termos do artigo 37 da Lei Maior.

Em João Pessoa, os incisos III e IV do artigo 2º da respectiva Lei Orgânica, ao repetirem, com algumas alterações, o texto dos incisos III e IV do artigo 3º da Carta Magna, constituem-se no primeiro ato de concretização formal dos dispositivos citados da Lei Maior, que dizer: trata-se de concretização que se dá no plano da eficácia jurídica ou aplicabilidade.

Adiante, o Poder Legislativo Municipal, pelo exercício de competência positivamente vinculada e com a autonomia para qualificação do interesse público diante de vários cenários de ação, edita a Lei Ordinária nº 10.431/05 que, ao instituir e estruturar o Empreender/JP, constitui-se no segundo ato tendente a concretizar os dispositivos constitucionais citados, mas ainda em nível formal.

O Poder Executivo Municipal, autorizado por lei e gozando do fio condutor de legalidade e legitimidade decorrente da atuação prévia do Poder Legislativo Municipal, edita o Decreto Municipal nº 5.294/05, que regulamenta a Lei Ordinária nº 10.431/05. Trata-se de novo ato que, em última instância, cumpre a função de concretizar a Lei Maior, porém, ainda no plano formal.

A partir deste ponto, a edição do Decreto e os atos praticados pelo Poder Executivo, inclusive aqueles originados das demais autoridades e órgãos vinculados à estrutura do Empreender/JP, vão complementando as diretrizes legais, para conferir-lhes aplicabilidade jurídica, vale dizer, vão concretizando a lei no plano

formal, mas também constituem cumprimento da lei, no sentido de conferir-lhe eficácia social ou efetividade. Enfim, apresentam natureza dúplice. A efetividade encontrada aqui ocorre parcialmente, pois os destinatários finais são as pessoas, nas suas condutas individuais, sejam elas servidoras ou não do órgão municipal.

O encadeamento normativo formado pelas normas fixadas nos incisos III e IV do artigo 2º da Lei Orgânica do Município de João Pessoa; pela Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05; pelo Decreto Municipal nº 5.294/05, bem como pelos demais atos normativos emanados das autoridades e órgãos vinculados à estrutura do Empreender/JP constituem, em conjunto, concretização dos incisos III e IV do artigo 3º da Carta Magna. A concretização dá-se na medida em que esse encadeamento pode ser identificado como uma das vertentes normativas que confere àqueles dispositivos constitucionais a capacidade de regular juridicamente fatos concretos para os quais foram concebidos, ou seja, lhes confere aplicabilidade jurídica.

Essa constatação extrai-se unicamente no plano formal, a partir da comparação entre os objetivos listados nos incisos III e IV do artigo 3º da Carta Magna e aqueles encontrados no encadeamento normativo da legislação municipal, conforme citado no parágrafo anterior. Os objetivos expressamente declarados na Lei Orgânica de João Pessoa e nas normas que instituem e regulamentam o Empreender /JP permitem constatar uma unidade de desígnios com os objetivos propostos nos incisos III e IV do artigo 3º da Lei Maior.

Porém, coerente com as aspirações e o significado da Constituição Dirigente foi-se a campo para, a partir de investigação empírica, constatar que o Empreender/JP constitui-se em instrumento de concretização real, ou seja, instrumento que confere não apenas eficácia jurídica, mas eficácia finalista, ainda que parcial, aos objetivos de redução das desigualdades sociais e promoção de bem estar fixados nos incisos III e IV da Carta Magna. A constatação da efetividade das normas estaria implicitamente solucionada ao realizar-se a verificação dos efeitos concretos da eficácia finalista, pois não seria razoável supor que o Empreender/JP alcançasse os objetivos que lhe foram designados a partir de destinatários finais que pautassem sua conduta de maneira contrária às normas que instituem e regulamentam o programa.

Os resultados da pesquisa permitiram apontar que:

a) na média, os entrevistados participantes do Empreender/JP obtêm incremento de renda 26,29% superior, quando comparados ao desempenho da economia, no período compreendido entre o primeiro trimestre de 2009 e o quarto trimestre de 2010;

b) por não inserir critério de renda na seleção de participantes, a distribuição da amostra, no que se refere à renda, refletiu grande semelhança com a distribuição da população nordestina. Em face disso, parte dos ganhos obtidos pelas pessoas entrevistadas que podem ser consideradas miseráveis e pobres foi provavelmente compensada pelos ganhos, também acima da média, obtidos pelas pessoas classificadas como não pobres;

c) em virtude do item anterior, apurou-se efeito na redução da desigualdade social, através do mecanismo de distribuição de renda, que obteve intensidade menor que o potencial do qual dispunha o Empreender/JP, caso fosse inserido o critério de renda na seleção de participantes. Essa constatação não importa em juízos de desconformidade constitucional ou de censura ao programa;

d) a grande maioria dos entrevistados, no caso 90%, declarou ter tido melhoria no seu bem estar após ter participado do Empreender/JP, ou seja, houve variação positiva em seu bem estar;

e) a variação no bem estar é realidade multifatorial para a qual são apontadas causas que ora incluem, ora excluem o Empreender/JP. Entretanto, a Análise de Conteúdo permite afirmar que a melhoria de bem estar experimentada pelos entrevistados, conforme descrita no item anterior, em grande medida, decorreu do Empreender/JP. Verificou-se que se for excluída a categoria de resposta Não pertinentes/relevantes e considerados apenas os fragmentos de respostas em que o entrevistado aborda especificamente as causas que interferiram na variação de seu bem estar, a frequência dos que apontam o Empreender/JP como fator relevante importa em 86,36%, ou seja, os outros 13,64% de fragmentos de respostas classificam-se na categoria de Não

causais, pois apontam outros fatores para justificar a situação atual de bem estar do entrevistado;

f) a melhoria no bem estar dos entrevistados, isto é, a variação positiva no seu bem estar encontra-se intimamente ligada à variação positiva ocorrida na renda. Os testes de Spearman diagnosticaram correlação positiva estatisticamente significativa entre as duas variáveis. Além disso, a Análise de Conteúdo das respostas dadas à pergunta aberta confirmou a mesma conclusão, ao apresentar a categoria de resposta Disponibilidade de capital e/ou juros baixos com a maior frequência dentre todas as outras;

g) mesmo quando o Empreender/JP é apontado como causa para a melhoria no bem estar, a circunstância de quase todas as respostas à pergunta aberta conterem fragmentos que puderam ser classificados em categorias diferentes, especialmente nas categorias Disponibilidade de capital e/ou juros baixos, Confiança depositada, Treinamento/capacitação, Oportunidade de alteração na forma de trabalhar e Reconhecimento profissional, denota que, via de regra, a elevação no bem estar dos participantes do programa dependeu de intervenções em vários cenários. Sendo assim, mais que um item específico, foram várias ações contidas no Empreender/JP que, em seu conjunto, provocaram a melhoria na qualidade de vida das pessoas;

h) a conjugação dos vários aspectos do Empreender/JP que promovem melhoria no bem estar dos participantes, principalmente as que decorrem das categorias Confiança depositada, Treinamento/capacitação, Oportunidade de alteração na forma de trabalhar e Reconhecimento profissional, permitiu verificar que, em certos casos, o programa demonstrou-se como instrumento apto para efetuar verdadeiro resgate de dignidade, colocando o entrevistado em novo patamar social para assumir o protagonismo de sua vida;

i) em virtude da corroboração da hipótese provisória de resposta ao problema formulado na pesquisa e pela aplicação dos efeitos decorrentes do método

indutivo, é possível estender, mesmo que em caráter não definitivo, as conclusões acima para outros programas de microcrédito.

Por todo o exposto, a pesquisa conclui que o Empreender/JP constitui-se em política estatal de microcrédito que promove efeitos de desenvolvimento econômico e humano almejados pela Carta Magna de 1988, identificada e compreendida como Constituição Dirigente. Os efeitos de concretização requeridos pelos objetivos fixados nos incisos III e IV do artigo 3º da Carta Magna são alcançados, ainda que parcialmente, em dois planos. Em nível formal, concretiza-se a Carta Magna pelas normas municipais que com ela apresentam unidade de desígnios (eficácia jurídica). Em nível material, a concretização emerge pela constatação da existência de resultados reais que, para além da efetividade, preenchem de eficácia finalista o programa concebido nas normas constitucionais citadas. A concretização real advém dos resultados que se traduzem na redução da desigualdade social (distribuição de renda) e elevação no bem estar dos participantes do programa.

REFERÊNCIAS

ALVES, Sérgio Darcy da S. Soares; MARDEN, M. *Democratização do crédito no Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

ALMEIDA, Wilton Luiz Mota. *O sistema de microcrédito como estratégia de redução de pobreza: uma avaliação no âmbito dos municípios nordestinos*. Sergipe, 2009. 128p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) - Núcleo de Pós-Graduação em Pesquisa em Economia, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe.

ARNAUD, André-Jean et al. *Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. Trad. Maria Filipa Gonçalves. Lisboa: Livraria Clássica, 1964.

BARROS, Luiz Celso de. *Ciências das finanças e direito financeiro*. 4. ed. São Paulo: Edipro, 1991.

BARROSO, Luiz Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. São Paulo: Renovar, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito econômico*. São Paulo: Celso Bastos, 2004.

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

BERTRAN, Maria Paula Costa. *Interpretação contratual e análise econômica do direito: o caso da revisão dos contratos de leasing*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BEZERRA NETO, Joaquim José. *As taxas de juros praticadas nas operações de microcrédito: um dos elementos da inadimplência e inviabilidade do segmento das microfinanças*. Recife, 2006. 124p. Dissertação (Mestrado em administração - área de concentração em gestão pública) - Universidade Federal de Pernambuco.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral do Direito*. Trad. Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

_____. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro. *Processo, ideologias e sociedade*. Trad. Prof. Dr. Elicio de Cresci Sobrinho. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda et al. *Canotilho e a constituição dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2005.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. *Introdução ao direito comunitário*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MANKIWI, Nicholas Gregory. *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*. Trad. Maria J. C. Monteiro. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MARTINS, Fran. *Títulos de crédito: letra de câmbio e nota promissória*. 13ª ed., vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEZERRA, Jaime. *Microcredit in Brazil: the gap between supply and demand*. Microbanking Bulletin, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NERI, Marcelo Cortes (Org.). *Microcrédito, o mistério nordestino e o gramme brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.

NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de constitucionalidade: conceitos, sistemas e efeitos*. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 1999.

RIBEIRO, Cristina Tauaf. *Do microcrédito às microfinanças: desempenho financeiro, dependências de subsídios e fontes de financiamento: uma contribuição à análise da experiência brasileira*. São Paulo: PUC-SP, 2006.

RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos de crédito bancário*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999

ROCHA, Ângela da; MELLO, Renato Cotta de (Org.). *O desafio das microfinanças*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

SEN, Amartya. *O desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VENTURA, Deisy. *Monografia jurídica: uma visão prática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

YUNUS, Muhammad. *O banqueiro dos pobres*. Trad. Maria Cristina Guimarães Cupertino. São Paulo: Editora Ática, 2008.

ANTONIK, Luis Roberto; ASSUNÇÃO, Márcio da Silva. Tabela Price e anatocismo. *Rev. de Administração da UNIMEP*, v. 4, n. 1, jan./abr. 2006, p. 120-136. Disponível em: <<http://www.regen.com.br/ojs/index.php/regen/article/view/236/408>>. Acesso em: 2 maio 2011.

BANCOSOL. *BancoSol: del microcrédito a las microfinanzas*. Disponível em: <<http://www.bancosol.com.bo/archivos/otros/historiamicro.s.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2011.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. *Rev. Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC*, v. 2, n. 1(3), jan/jul. 2005, p. 68-80. Disponível em: <http://www.emtese.ufsc.br/3_art5.pdf>. Acesso em: 13 out. 2010.

BRASIL. Banco do Nordeste do Brasil. O que é o crediamigo?. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/Crediamigo/gerados/o_que_e_objetivos.asp>. Acesso em: 2 maio 2011.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto contexto - enfermagem*, Florianópolis, v. 15, n. 4, Dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-7072006000400017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 out. 2010.

GÜNTHER, Hartmut. Como Elaborar um Questionário. UnB, Laboratório de Psicologia Ambiental/Série: Planejamento de Pesquisa nas Ciências Sociais, n. 1. Brasília, 2003. Disponível em: <www.psi-ambiental.net/pdf/01Questionario.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

LASSALLE, Ferdinand. *Que é uma constituição?* eBooksBrasil, 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/constituicao.html>>. Acesso em: 16 out. 2010.

MAGALHAES, Reginaldo Sales; ABRAMOVAY, Ricardo. A formação de um mercado de microfinanças no sertão da Bahia. *Rev. Bras. Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 63, Fev. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 maio 2011.

MATOS, Franco de. Avaliações comparativas das atividades de microcrédito Brasil Bolívia. *Cadernos PROLAM/USP - Brazilian Journal of Latin American Studies*, São Paulo, v. 1, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/cadernos05_2003.pdf>. Acesso em: 2 maio 2011.

NERI, Marcelo Côrtes; GIOVANINI, Fabiano da Silva. Negócios nanicos, garantias e acesso a crédito. *Rev. Econ. Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, Dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482005000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 maio 2011.

OLIVEIRA, Denize Cristina. Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização. *Rev. Enfermagem da UFRJ*, Rio de Janeiro, n. 16(4), out/dez. 2008, p. 569-576. Disponível em: <http://lildbi.bireme.br/lildbi/docsonline/lilacs/20090500/409_v16n4a19.pdf>. Acesso em: 13 out. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *O ano internacional do microcrédito 2005*. Disponível em: <<http://www.yearofmicrocredit.org>>. Acesso em: 2 maio 2011.

SKOUFIAS, Emmaunel. *A proposal to evaluate the impact of Crediamigo and expansion of access to financial services in Brazil*. Disponível em: http://sitesources.worldbank.org/intispma/resouces/training-events-and-materials/skoufias_ca_rsb_proposal.pdf. Acesso em 22 de maio de 2009.

ZOUAIN, Deborah Moraes; BARONE, Francisco Marcelo. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, Abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000200010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 2 maio 2011.

APÊNDICE A
ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

SUJEITO_____

DADOS PRÉ-EXISTENTES				
Data de ingresso:		Sexo:	M ()	F ()
Renda inicial(R\$):				
Segmento de atividade econômica:	Comércio	Serviço	Indústria/Agrícola	
	()	()	()	
DADOS A COLETAR				
Perguntas Fechadas				
1) Renda atual(R\$):				
2) Como o senhor(a) avalia o Empreender/JP?				
Muito ruim	Ruim	Razoável	Bom	Muito bom
()	()	()	()	()
3) Como o senhor(a) avalia seu bem estar antes de participar do Empreender/JP?				
Muito ruim	Ruim	Razoável	Bom	Muito bom
()	()	()	()	()
4) Como o senhor(a) avalia seu bem estar depois de participar do Empreender/JP?				
Muito ruim	Ruim	Razoável	Bom	Muito bom
()	()	()	()	()
Pergunta Aberta				
5) Por que o senhor(a) acredita que o Empreender/JP contribuiu para a melhoria de seu bem estar?				

APÊNDICE B
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a)

Esta pesquisa é sobre concretização de normas constitucionais e os efeitos de desenvolvimento econômico e humano da política estatal de microcrédito no âmbito do Empreender/JP. A mesma está sendo desenvolvida por Waldemar de Albuquerque Aranha Neto, aluno do Curso de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do(a) Prof(a) Fredys Orlando Sorto.

Os objetivos do estudo são averiguar a existência de efeitos positivos de desenvolvimento econômico e humano, oriundos da política estatal de microcrédito, especialmente no âmbito dos participantes do Empreender/JP.

A finalidade deste trabalho é contribuir para a melhor compreensão dos mecanismos pelos quais a norma jurídica constitucional pode ser concretizada. A partir dessa compreensão, é possível aprimorar os métodos de construção das políticas públicas de microcrédito. Um programa estatal de microcrédito melhor elaborado pode atingir, mais facilmente, seus objetivos, tais como: redução das desigualdades sociais e promoção do bem estar dos participantes.

Solicitamos a sua colaboração para responder a entrevista proposta, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de jurídica e em revistas científicas. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo. Informamos que essa pesquisa não oferece riscos, previsíveis, para a sua saúde.

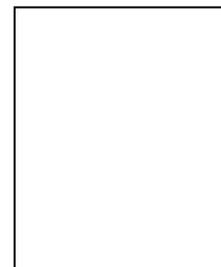
Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo ou resolver, a qualquer momento, desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano, nem haverá modificação na assistência que vem recebendo na SEDESP/Empreender/JP.

O pesquisador estará à sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido(a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia desse documento.

(Nome por extenso)
Assinatura do Participante da Pesquisa
ou Responsável Legal

OBERVAÇÃO: (em caso de analfabeto - acrescentar)



Espaço para impressão dactiloscópica

Assinatura da Testemunha

Contato com o Pesquisador (a) Responsável:

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para o (a) pesquisador (a) Waldemar de Albuquerque Aranha Neto.

Endereço profissional: Secretaria da Receita/Centro Administrativo Municipal sita à Av. Diógenes Chianca, 1777, Água Fria, João Pessoa-PB. Telefone: (83) 3218-9414

Atenciosamente,

Waldemar de Albuquerque Aranha Neto
Pesquisador Responsável

APÊNDICE C
DETALHAMENTO DOS DADOS DA AMOSTRA

Sujeito	DADOS PRÉ-EXISTENTES			
	Data	Renda Inicial	Sexo	Atividade
1	jan/09	465,00	H	C
2	jan/09	915,00	H	C
3	mar/09	400,00	H	C
4	jan/09	415,00	H	C
5	jan/09	650,00	H	C
6	fev/09	1.600,00	H	C
7	mar/09	800,00	M	C
8	jan/09	500,00	M	C
9	jan/09	470,00	M	C
10	jan/09	390,00	M	C
11	jan/09	1.700,00	M	C
12	jan/09	300,00	M	C
13	jan/09	445,00	M	C
14	jan/09	415,00	M	C
15	jan/09	1.500,00	M	C
16	jan/09	400,00	M	C
17	jan/09	2.000,00	H	S
18	jan/09	1.200,00	H	S
19	fev/09	400,00	H	S
20	jan/09	200,00	M	S
21	jan/09	1.250,00	M	S
22	jan/09	1.600,00	M	S
23	jan/09	800,00	M	S
24	jan/09	700,00	M	S
25	jan/09	500,00	M	S
26	jan/09	900,00	H	I/A
27	fev/09	800,00	H	I/A
28	fev/09	600,00	M	I/A
29	jan/09	1.500,00	M	I/A
30	fev/09	1.300,00	M	I/A

Legenda: C - comércio; S - serviço e I/A - indústria/agricola. H - homens e M - mulheres.

APÊNDICE D
DETALHAMENTO DOS DADOS COLETADOS

Sujeito	DADOS COLETADOS			
	Pergunta 1	Pergunta 2	Pergunta 3	Pergunta 4
1	545,00	4	3	4
2	1.300,00	5	2	4
3	700,00	4	3	4
4	700,00	5	2	5
5	2.700,00	5	2	4
6	2.500,00	4	3	4
7	1.900,00	5	1	4
8	800,00	5	3	3
9	800,00	4	3	5
10	390,00	5	4	3
11	2.500,00	5	4	5
12	510,00	4	3	4
13	600,00	5	3	5
14	200,00	5	3	4
15	3.000,00	5	1	5
16	600,00	5	4	5
17	3.700,00	5	3	4
18	1.500,00	4	3	4
19	600,00	4	3	4
20	350,00	5	3	5
21	1.800,00	5	3	5
22	2.100,00	5	1	5
23	1.500,00	5	3	4
24	1.200,00	4	2	5
25	1.000,00	5	2	5
26	1.200,00	5	3	4
27	1.000,00	5	3	4
28	0,00	5	3	2
29	2.700,00	4	1	5
30	1.450,00	4	3	4

Legenda: 1 - muito ruim; 2 - ruim; 3 - razoável; 4 - bom e 5 - muito bom.

APÊNDICE E
DETALHAMENTO DA AMOSTRA POR CLASSIFICAÇÃO DE RENDA

Suj.	Renda Inicial	Renda em SM	Renda <i>Per Capita</i> em SM	Classificação	N	%
20	200,00	0,43	0,13	Miseráveis	2	6,67%
12	300,00	0,65	0,20			
10	390,00	0,84	0,26			
3	400,00	0,86	0,27	Pobres	14	46,67%
16	400,00	0,86	0,27			
19	400,00	0,86	0,27			
4	415,00	0,89	0,28			
14	415,00	0,89	0,28			
13	445,00	0,96	0,30			
1	465,00	1,00	0,31			
9	470,00	1,01	0,32			
8	500,00	1,08	0,34			
25	500,00	1,08	0,34			
28	600,00	1,29	0,40			
5	650,00	1,40	0,44			
24	700,00	1,51	0,47			
7	800,00	1,72	0,54			
23	800,00	1,72	0,54			
27	800,00	1,72	0,54			
26	900,00	1,94	0,60			
2	915,00	1,97	0,61			
18	1.200,00	2,58	0,81			
21	1.250,00	2,69	0,84			
30	1.300,00	2,80	0,87			
15	1.500,00	3,23	1,01			
29	1.500,00	3,23	1,01			
6	1.600,00	3,44	1,08			
22	1.600,00	3,44	1,08			
11	1.700,00	3,66	1,14			
17	2.000,00	4,30	1,34			

OBS₁: O salário mínimo utilizado corresponde ao que estava vigente em 01/02/2009, ou seja, R\$ 465,00.

OBS₂: Utilizou-se o número médio de 3,2 pessoas por família para calcular a renda *per capita* em salários mínimos, conforme os dados da PNAD do IBGE para 2009.

APÊNDICE F
VARIÁVEIS PRÉ-EXISTENTES E VARIÁVEIS COLETADAS
TESTE DE CORRELAÇÃO NÃO PARAMÉTRICO ρ DE SPEARMAN

Spearman's rho		Sexo	Renda_inicial	Ativi_econômica	Renda_atual	Avaliação_empreender	Bem_estar_antes	Bem_estar_depois
Sexo	Correlation Coefficient	1,000	-,084	,004	-,136	,196	,014	,319
	Sig. (2-tailed)	.	,659	,982	,474	,300	,943	,085
	N	30	30	30	30	30	30	30
Renda_inicial	Correlation Coefficient	-,084	1,000	,326	,869**	,057	-,297	,116
	Sig. (2-tailed)	,659	.	,079	,000	,764	,110	,542
	N	30	30	30	30	30	30	30
Ativi_econômica	Correlation Coefficient	,004	,326	1,000	,130	-,059	-,095	-,018
	Sig. (2-tailed)	,982	,079	.	,495	,758	,619	,925
	N	30	30	30	30	30	30	30
Renda_atual	Correlation Coefficient	-,136	,869**	,130	1,000	,033	-,439*	,233
	Sig. (2-tailed)	,474	,000	,495	.	,864	,015	,216
	N	30	30	30	30	30	30	30
Avaliação_empreender	Correlation Coefficient	,196	,057	-,059	,033	1,000	-,023	,041
	Sig. (2-tailed)	,300	,764	,758	,864	.	,903	,830
	N	30	30	30	30	30	30	30
Bem_estar_antes	Correlation Coefficient	,014	-,297	-,095	-,439*	-,023	1,000	-,288
	Sig. (2-tailed)	,943	,110	,619	,015	,903	.	,122
	N	30	30	30	30	30	30	30
Bem_estar_depois	Correlation Coefficient	,319	,116	-,018	,233	,041	-,288	1,000
	Sig. (2-tailed)	,085	,542	,925	,216	,830	,122	.
	N	30	30	30	30	30	30	30

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

APÊNDICE G
AVALIAÇÃO DO EMPREENDER/JP E VARIAÇÃO NO BEM ESTAR
TESTE DE CORRELAÇÃO NÃO PARAMÉTRICO ρ DE SPEARMAN

Spearman's rho		Avaliação_empreender	Variação no bem estar
Avaliação_empreender	Correlation Coefficient	1,000	,056
	Sig. (2-tailed)	.	,767
	N	30	30
Variação no bem estar	Correlation Coefficient	,056	1,000
	Sig. (2-tailed)	,767	.
	N	30	30

APÊNDICE H
VARIAÇÃO NO BEM ESTAR E VARIAÇÃO NA RENDA
TESTE DE CORRELAÇÃO NÃO PARAMÉTRICO ρ DE SPEARMAN

Spearman's rho		Variação no bem estar	Variação na renda
Variação no bem estar	Correlation Coefficient	1,000	,512**
	Sig. (2-tailed)	.	,004
	N	30	30
Variação na renda	Correlation Coefficient	,512**	1,000
	Sig. (2-tailed)	,004	.
	N	30	30

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

APÊNDICE I
CATEGORIZAÇÃO E FREQUÊNCIA DAS RESPOSTAS SUBJETIVAS

Em relação à pergunta sobre porque o entrevistado acreditava que o Empreender/JP havia contribuído para a melhoria de seu bem estar, as respostas foram classificadas em algumas categorias, conforme o quadro a seguir:

Categorias	Respostas	F	%
Disponibilidade de capital e/ou juros baixos	<p>“Melhorou mais porque aquele dinheiro que eu não tinha para arrumar e pelo Empreender facilitou. É um juro baixo e a pessoa pega aquele dinheirinho, faz um investimento e capital de giro e vai movimentando até pagar, aí, depois que paga, pega mais, aí eu achei que melhorou muito” (suj. 3).</p> <p>“Melhorou minha vida porque agora eu estou comprando a dinheiro, eu comprava fiado, aí a mercadoria era mais cara, eu não tinha condição de repassar um preço melhor para o cliente. E agora não, eu tenho condição de passar melhor para o cliente, melhor preço. Melhorou muito, muito” (suj. 4).</p> <p>“Melhorou pelo fato de desenvolver mais as vendas, dar mais segurança nas atividades e a renda familiar também.” (suj. 6).</p> <p>“O Empreender foi bom para mim porque garantiu o capital para mim, para eu fazer meu estoque, para garantir meu estoque, aí tudo isso é muito bom, muito bom para a gente. É porque antes do Empreender eu não tinha capital para comprar meus produtos, para vender Romanel mesmo, e Natura, que a gente só paga, tem quinze dias só para pagar, quem não tem o capital, tem muita dificuldade, e muita gente compra, a gente dá trinta, sessenta dias quando vem pagar não tem mais nem graça, às vezes passa quatro, cinco meses, para gente receber e com o capital aí é diferente, a gente dá para ir segurando a barra” (suj. 7).</p> <p>“Com este empréstimo, a gente fazer comprar o material e fazendo e o que a gente paga, a mensalidade, não tem muitos juros, tem nada, a gente paga aquilo direitinho, você sabendo fazer o trabalho, você não vai se esforçar para tirar de outra renda, você vai tirar do próprio trabalho, do seu trabalho.” (suj. 9).</p> <p>“Por outro os juros também que é muito baixo, facilita para gente, não é aquela coisa que você fica sufocada para pagar. Para mim foi maravilhoso, valeu a pena,</p>	17	31,48

	<p>em termos de juros está ótimo.” (suj. 11).</p> <p>“A minha qualidade de vida melhorou pela seguinte forma: a gente trabalhava só na parte de vendas, é muito sacrificado só aquela comissão, ganhava comissão mensal e eu pensei assim: ah meu Deus! Se eu tivesse um capital, mesmo que fosse pequeno para investir em alguma coisa, como uma renda extra, aí foi quando eu procurei o Empreender através de algumas pessoas amigas e disseram: vá lá que tão fazendo empréstimo! Aí eu conheci como fosse empréstimo e a gente foi atrás e conseguimos e fiquei feliz por isso. Aí a gente investiu, no início era só pão, bolo, salgados essas coisas e hoje a gente conseguiu já ampliar um pouquinho para ser uma mercearia e a gente pretende pegar mais ainda com o Empreender mais na frente e investir para aumentar o negócio da gente.” (suj. 12).</p> <p>“O Empreender melhorou minha vida porque o empréstimo tem percentagem baixa. Ele empresta sem juros altos, então, com esse dinheiro a gente trabalha melhor, porque compra mercadoria e já pode vender à vista, tanto à vista como parcelado, porque o juros é baixinho, é baixíssimo, é cento e vinte e poucos reais em 1 ano, é quase zero.” (suj. 16).</p> <p>“Melhorou porque eu peguei um capital de giro, um capital para girar com mercadorias e com ferramentas que eu comprei melhorou clientela, melhorou em todos os sentidos, tanto em termo de mão de obra, como em termo de faturamento de peças, que eu compro peças usadas e compro motos e tiro as peças para revender. Melhorou para mim em torno de 30 a 50 % no orçamento.” (suj. 17).</p> <p>“Em relação à melhoria porque ele gera abertura de crédito, com juros bem menores às vezes [...] conseguir até com juros bem mais baixos como o Empreender fez, foi bem interessante em relação a isso aí. [...] E depois poder renovar o crédito também, até com valores maiores que realmente a gente pode aumentar os valores. A cada ano você conseguindo pagar o empréstimo certinho, você pode também renovar e sempre aumentar os valores. E esse aumento do empréstimo não só em relação ao capital de giro, mas também a reforma a compra de material, máquinas e alguma coisa que você tiver necessidade ele faz esse empréstimo também. Então em relação a isso aí foi bem interessante.” (suj. 18).</p> <p>“Melhorou porque eu estava precisando de capital de giro e aí consegui melhorar o comércio, porque o juro é muito baixo.” (suj. 19).</p> <p>“E também as possibilidades de pagamentos que são</p>		
--	--	--	--

	<p>muito boas, os juros são mínimos, você tem muita chance de pagar, de quitar e fazer outro empréstimo de novo.” (suj. 20).</p> <p>“Eu não tinha capital de giro. Depois do dinheiro, eu tive como fazer compra de material, eu não tinha esse almoço, eu tive depois do dinheiro do Empreender que eu pude comprar as coisas. Com o dinheiro comprei uma moto, que é para mim entregar as quentinhas, eu comprei ela não à vista, mas fiquei parcelando e com o dinheiro das quentinhas eu fui investindo e comprei. Então para mim, para quem não tinha nada e agora... eu não tenho tudo, mas eu to conquistando e foi com o dinheiro do Empreender.” (suj. 21).</p> <p>“Primeiro porque em termos de clientela, teve uma clientela maior, apesar de que eu tinha minha clientela já firmada, mas aumentou. Em termos de financeiro teve uma melhoria, em termos de compra de material-prima, eu comprava à prazo, agora to comprando à vista, isso aí já houve uma melhoria também.” (suj. 23).</p> <p>“Porque foi um capital de giro e tudo que entrou desse dinheiro eu pude comprar material para investir. Aí como eu comprava à vista, comprava mais barato, tinha os descontos. Com o Empreender eu pegava o dinheiro para longo prazo, para eu ir pagando aos poucos, eu comprava de material e já fazia móvel, aí o que eu ganhava de desconto lá, eu já sobrava para mim [...] a gente vai pegar empréstimo, aí um paga dois, esse não, pagava, tinha a carência, só no tempo da carência, os 3 meses que ele dá no meu caso, a gente compra material e ganha desconto de até 10%, aí esse desconto já dá para pagar a prestação sem nem mexer no dinheiro.” (suj. 26).</p> <p>“Melhorou porque eu não tinha isso que eu tenho agora. Eu não tinha lanchonete. Com o dinheiro que eu consegui no Empreender, eu montei a lanchonete. [...] É um dinheiro que quase não tem juros, é pequenininho.” (suj. 27).</p> <p>“Na época que eu fiz o Empreender, a minha vida era muito ruim, porque o meu marido estava parado, eu não tinha como botar o meu negócio para frente, então, procurei o Empreender. Na época a gente não tinha nada. Tinha dia que a gente não tinha nem o que comer. Aí depois que eu fiz, assim... não foi o que eu esperava, porque quando eu tive lá para fazer as entrevistas, pensei uma coisa, mas no dia foi outra, mas mesmo assim deu para fazer o investimento, eu comprei o que tinha para comprar para o meu negócio, comprei uma freezer, comprei os materiais que eu</p>		
--	--	--	--

	<p>tinha que comprar, tá tudo aí [...] mas graças a Deus, pelo que eu já passei, hoje, eu posso dizer que hoje eu estou muito bem e esse tá muito bem tem haver com aquele dinheiro, tem haver com aquela ajuda, jamais eu posso ser injusta, tive sim uma ajuda, chegou na hora que eu estava precisando, chegou na hora que eu estava precisando abrir o meu negócio e até hoje eu tenho meu negócio aberto, eu fecho ele se eu quiser.” (suj. 29).</p>		
Não pertinentes/ não relevantes	<p>“Bem o Empreender tem contribuído desde o início que eu falei para você, que era muito ruim a situação no qual eu me encontrava, devido ao mercado que eu enfrentava e o momento, mas o Empreender hoje ele tem sido uma valia muito grande nos objetivos que foi conquistado através dele. [...] Então eu, me sinto satisfeito, com a participação junto a Prefeitura de João Pessoa, espero que esta continuidade seja plena para o Estado também, como já está se supondo. Então, eu creio que o Empreender é de grande valia para mim, e creio que eu vou honrar os atos que tenho junto com ele irei assumir em pleno acordo com o que o Empreender tem propiciado a muitas famílias, muitos pais de família e a muitos empreendedores” (suj. 2).</p> <p>“Eu acho o seguinte: porque o trabalho aumentou muito, o trabalho, e eu só fui ter o sucesso pelo o Empreender. Eu acho que é de grande interesse a cada um de nós o Empreender” (suj. 9).</p> <p>“Eu só tenho a dizer que é um ótimo projeto aqui da Prefeitura de João Pessoa e que para mim foi maravilhoso, então, não tenho o que dizer.” (suj. 11).</p> <p>“Então melhorou, como eu digo era ruim um pouquinho estava sacrificado, mas hoje a gente já pode ter um extra, uma renda extra, não muito grande, mas deu uma melhorada na nossa vida.” (suj. 12).</p> <p>“Na época eu fiquei temente, Senhor, será se vai dar certo? Será se vou cumprir com minhas responsabilidades? Será se vai chegar o dia X e eu vou estar ali? E Deus trabalhou também no lado de ter medo, de investir, então aí foi o primeiro passo, aí foi o meu primeiro passo. [...] porque eu quero crer que muitas pessoas são barradas que não recebe os seus créditos, são exatamente por essas pessoas que não correspondem, são pessoas que recebem o empréstimo, desviam para outros lugares que são muitos que eu sei, e ali ele se prejudica e prejudica outras pessoas que querem trabalhar, querem vencer, querem fazer alguma coisa na vida e não fazem ou não recebem este crédito por conta das pessoas que</p>	10	18,52

	<p>não corresponderam. Então, eu creio que, para mim, o Empreender foi tudo na minha vida, foi muito, muito, muito importante, muito importante mesmo” (suj. 15).</p> <p>“Eu fiz dois empréstimo, eu paguei e fiz outro, um de mil e quinhentos e depois fiz de dois mil e é muito bom, muito bom mesmo, não tem nem o que dizer assim. As pessoas que, satisfeito, as pessoas que encontrar uma solução dessa tá bom demais.” (suj. 20).</p> <p>“E o que eu tenho de dizer do Empreender que tudo, até agora que tá acontecendo foi tudo de bom. Assim porque, eu acho assim: nesse termo aí, eu que porque só assim, se tivesse pessoas para trabalhar para mim seria bem melhor entendeu, mas isso aí eu já estava no ramo já de trabalhar assim, com costura e tudo, só que eu estava querendo trabalhar independente mesmo de ter clientela, construir minha própria pronta entrega. Porque você fica muito dependente assim: se você costura para cliente, você fica muito dependente daquelas pessoas, e eu quero assim diminuir mais, e trabalhar assim... digamos assim, para mim mesma independente que tenha cliente ou não tenha, é nesse sentido que eu quero, mas que foi bom, foi só melhoria até agora, graças a Deus” (suj. 23).</p> <p>“Aí foi quando a minha sogra sob do Empreender, de última hora assim, aí ligou para mim: tu queres fazer? Eu faço no meu nome e a gente mete a cara e faz, com a cara e a coragem. Aí ela fez, aí graças a Deus.” (suj. 24).</p> <p>“Estou precisando agora do novo plano para ampliar.” (suj. 27).</p> <p>“Primeiramente financeiro, depois do financeiro que vem, se está tudo bem nas finanças você vai bem também você, em termos pessoal, então para mim eu me realizei mesmo. Em fazer, em tá sabendo em está dando certo, como estava dando para mim, foi ótimo. Então foi isso, como eu disse bom por causa disso.” (suj. 28).</p>		
Confiança depositada	<p>“Melhorou na seguinte forma: eu estava sem esperança de vida, sem profissão definida, sem ocupação nenhuma.” (suj. 5).</p> <p>“Porque ele dá muita oportunidade a gente.” (suj. 9).</p> <p>“Bem, melhorou porque assim, porque me deu a oportunidade de abrir um negócio, que eu sempre quis, sempre tive vontade, então para mim foi muito bom [...] Foi bom para melhorar, que eu abri, era meu sonho, um negócio com meu esposo” (suj. 11).</p> <p>“O Programa Empreender melhorou a minha condição de eu ter a minha liberdade financeira, ou seja, através</p>	9	16,67

	<p>do programa eu consegui ganhar meu dinheiro com dignidade, consegui crédito com facilidade [...] Eu consegui adquirir outras coisas também, para mim para minha família através do meu trabalho junto com o Empreender que acreditou no meu trabalho.” (suj. 13).</p> <p>“Você imagina uma coisa, na época do Empreender quando eu fui procurar, eu não tinha renda, não tinha como comprovar renda, não tinha registro em carteira, só tinha o nome limpo, mas não tinha mais outra coisa. Então achei alguém que confiasse em mim, mas eu não tinha uma renda específica, dizer assim: eu ganhava X. E achei alguém que confiou naquela quantia que pudesse me emprestar, que poderiam ter sido ressarcido daquele dinheiro. [...] Porque ele acreditou em mim, ele não me conhecia, mas ele acreditou no meu potencial, ele acreditou que eu não seria mais uma pessoa.” (suj. 15).</p> <p>“Porque como a gente não temos empresa formada, somos... não temos CNPJ na realidade, então, a gente não tem direito a tirar empréstimo.” (suj. 18).</p> <p>“Eu acho no termo de eu abrir meu próprio negócio, do voto que eles deram para mim, de me emprestar um dinheiro que eu não tinha como eu encontrar, de ter essa possibilidade, de encontrar de arrumar um empréstimo desse. E a confiança que ele passa para pessoas que abre seu negócio, dá força para você abrir seu negócio [...] porque não é todo canto que a gente tem um voto desse.” (suj. 20).</p> <p>“Ele melhorou acho que em todos os sentidos. Como eu só autônoma ninguém ia dá corda para gente.” (suj. 21).</p> <p>“É bem mais fácil, porque quem é autônomo é complicado demais para pegar.” (suj. 26).</p>		
Treinamento/ capacitação	<p>“Ele me deu uma visão de mercado empreendedor, uma visão de uma pessoa que queira crescer, fazendo aquilo que quer, que gosta, e sabe que tem uma contribuição direta para o crescimento do mercado no trabalho municipal e que tenha uma valia para a sociedade. Você está gerando custos, está gerando valores, para você e para o próximo, está trazendo benefícios para o próximo também, cedendo oportunidades de vendas daquilo que você está empreendendo” (suj. 2).</p> <p>“Quando surgiu o Empreender foi bom para mim porque eu aprendi, fiz curso, me especializei no meu ramo e hoje estou satisfeito, trabalhando bem, progredindo, tendo uma vida financeira bem melhor, tudo através do Empreender.” (suj. 5).</p>	7	12,96

	<p>“Orientações de profissionais de qualidade. Eles também realizam visitas domiciliar para estar nos ajudando a administrar este dinheiro também.” (suj. 13).</p> <p>“Não por causa do curso, eu fiz o curso, uma semana depois aprendi muitas coisa lá, sobre vendas. E valeu a pena o curso, o Empreender veio para melhorar a vida de muita gente” (suj. 14).</p> <p>“E outra coisa, o conhecimento que eles me deram através do curso também, de como você poder trabalhar o dinheiro, de você pegar o dinheiro e não estourar todo e no final não ter nem como pagar também, porque realmente você tem que pagar o empréstimo, é o empréstimo não é dado, e como assim, em relação ao curso que eles deram uma noção também de como a gente poder trabalhar nosso produto em quantidade, dá uma noção de que a gente sabemos trabalhar em quantidade. Pegar o dinheiro e investir, ter o retorno do dinheiro, pegar aquele dinheiro e saber do retorno e também investir novamente, não sair gastando à toa e comprando material excessivo, tudo com organização, então, em relação a isso foi bem interessante.” (suj. 18).</p> <p>“Ele primeiro deu um curso, a gente fez um curso para como lidar com as pessoas, depois desse curso ele ensinou também como a gente poder não gastar, o dinheiro, mas poder... não sair fazendo o que não deve com dinheiro, foi muito interessante o curso, foram cinco dias o curso, então eles deram um papel de como a gente poderia fazer para investir esse dinheiro, então, quem prestou muita atenção no curso, quem quis mesmo, deu para fazer tudo bem direitinho. E pelo menos sobe fazer isso com o dinheiro que eles me deram [...] eu acho que o essencial de tudo do Empreender foi o curso, assim muito difícil para mim ir para o curso porque eu estava numa fase que não podia ir porque eu estava de resguardo, mas eu fui de resguardo, mas foi ótimo, ótimo mesmo. Ele ensina em cinco dias tudo o que você precisa, como você atender uma pessoa sem estresse, sem... que a gente tem mania de atender o povo, ele ensinou como atender, ensinou como gastar seu dinheiro, como investir, os dias para você ter o dia de comprar, tudo, tudo, tudo. Então foi essencial.” (suj. 21).</p> <p>“Mas pelo treinamento que eu tive eu botei em prática então melhorou muito, porque a minha clientela voltou, o dinheiro voltou a entrar, esse final de ano assim foi maravilhosamente bem, não falta mais nada na minha casa, sempre nós temos o que botar na mesa, não</p>		
--	--	--	--

	<p>vou dizer... não posso abrir a boca para dizer que eles não me ajudaram, eles me ajudaram muito, através assim... agora depois que eles ajudam, você é que tem que botar em prática, você é que tem que fazer, tem que mover, quando você devia aquilo para outra coisa, aí você desmantela tudo, mas quando você bota em prática, você aprendeu, você foi para uma aula, você viu como organizar aquilo ali, às vezes você fica em falha, fica, quando acontece alguma coisa, outra, mas sempre tem como você, na sua administração, saber que você deve alguma coisa, então, vai lá e faz.” (suj. 29).</p>		
<p>Não causais</p>	<p>“A melhoria na minha qualidade de vida não foi por causa do Empreender. O empréstimo não deu certo porque o dinheiro foi pouco e não deu para eu fazer meu negócio, não deu para eu comprar as formas dos pré-moldados. Minha vida melhorou por causa do meu trabalho de dança de cultura popular, que vem dando muito certo.” (suj. 1).</p> <p>“Na verdade ele conseguiu, só que houve atropelos na minha vida. A minha gravidez complicada, teve a fase que eu tinha que ficar um tempo sem trabalhar, não podia fazer esforço, aí teve também a época de ter o bebê, foi um mês para frente, depois teve complicação com o bebê também. Então houve dificuldade para alguém ficar no Box, então, com esta dificuldade parou, por um tempo, e esse parado por um tempo ficou razoável, estava bom, mas ficou razoável por esse motivo” (suj. 8).</p> <p>“O antes, foi porque eu estava com saúde como eu lhe expliquei, e o depois que foi que eu fiz já o ano passado, foi porque eu tive muito doente, estado muito grave de doença, com cirurgia para fazer correndo muito atrás, entreguei o meu processo todo na mão dos outros, aí ficou um pouco difícil para mim, só por isso. Não tem nada haver, ele foi uma maravilha. Estou repetindo duas vezes porque realmente foi para mim uma maravilha. E como lhe falei, se eu tivesse com mais saúde, tivesse já trabalhando no caso, eu ia repetir novamente, fazer de novo” (suj. 10).</p> <p>“Para mim o Empreender foi muito bom, infelizmente eu não consegui superar por conta da situação, problema de família.” (suj. 14).</p> <p>“Só não coloquei muito bom porque causa desse meu problema que você estava vendo, mas era para ser. Só tiro isso, somente, mas porque eu estava me realizando mesmo. Parada, não sei se vou parar ou vai continuar, depende agora só dos médicos agora, que vai dizer.” (suj. 28).</p>	<p>6</p>	<p>11,11</p>

		“Então, aí teve o acidente do meu marido e aí eu me descontroliei.” (suj. 29).		
Oportunidade de alteração na forma de trabalhar	de	<p>“O Empreender melhorou minha vida no momento em que eu estava mais desesperada, porque eu não tinha mais sossego no meu trabalho, tinha que estar sempre viajando em vários bairros, caminhando de ônibus, bairro em bairro, saía de manhã logo cedo, chegava muito tarde, eu não tinha oportunidade de estar com minha família. Depois que eu descobri o Empreender, veio a oportunidade de eu abrir meu próprio negócio, de dar mais assistência à minha casa, à minha família e ter a minha renda bem gratificante. Para mim foi um oportunidade boa, abençoada e eu tenho certeza que vou ampliar meu negócio, está me dando uma renda na forma que eu gostaria de ter. Não me atrapalhou. O fato de eu estar lá fora não significa que eu ganhava mais do que aqui não, aqui eu ganho melhor ainda, porque eu tenho mais paz, mais sossego e mais satisfação no meu trabalho, então, para mim foi uma grande bênção.” (suj. 22).</p> <p>“Melhorou em vários aspectos não tinha uma renda, quando eu trabalhava para as outras pessoas, às vezes, eu ganhava bem o mínimo, bem menos do que eu ganho um dia aqui, hoje no meu salão e o Empreender veio justamente para isso, para me ajudar a crescer, a melhorar no meu trabalho, a me especializar melhor, coisas que não tinha quando trabalhava para as outras pessoas, não tinha tempo, não tinha tempo para eu me especializar, então ficava naquele mundinho ali. Como minha antiga professora sempre dizia assim: você tem que ser cabeleireira e não cortadora de cabelo! [...] não vou dizer assim que foi, mas melhorei com o próprio trabalho, próprio custo de vida, dos meses que a gente foi aprimorando e eu não tenho nada que falar assim de... só de bom da minha vida, tive tempo para minha família, tive tempo de melhorar até minha casa, e graças a Deus espero fazer de novo para melhorar cada vez mais” (suj. 24).</p> <p>“A forma que ele melhorou a minha vida porque, minha filha trabalhava para outras pessoas e, com o poder de Deus primeiramente, e com ajuda, com o dinheiro do Empreender, saiu tudo bem graças para ela. Ela agora trabalha para si entendeu, a gente tá tudo junto trabalhando no estabelecimento, para mim foi uma maravilha. Melhorou muito, bastante porque ela agora é só dona de si mesma, não trabalha para ninguém, trabalha para nós, para ela mesma e eu também. Ela é independente com certeza. Isso aí é muito importante.” (suj. 25).</p>	4	7,41

	<p>“Melhorou até agora foi o financeira por ter onde para me manter, eu tive mais independência depois do Empreender, porque não dependo assim do meu marido, depois do segundo capital que eu peguei, eu fiquei bem independente dele, foi pouco o movimento, mas para mim foi bom. Eu me senti mais independente, com certeza.” (suj. 30).</p>		
Reconhecimento profissional	<p>“Eu acho de grande interesse para mim... eu tenho que contar sucesso pelo Empreender, que foi uma porta que abriu na minha vida foi o Empreender. Hoje eu tenho... meu trabalho é bem visto, vai para os Estados Unidos, vai para o Chile e é bem sucedido. É tanto que até o SENAC, ele viu os meus trabalhos, e eu sou instrutora já pela quarta vez do SENAC por causa do meu trabalho.” (suj. 9).</p>	1	1,85

ANEXO
CERTIDÃO DE APROVAÇÃO
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISAS COM SERES HUMANOS
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO LAURO WANDERLEY - HULW



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO LAURO WANDERLEY - HULW
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA COM SERES
HUMANOS - CEP

CERTIDÃO

Com base na Resolução nº 196/96 do CNS/MS que regulamenta a ética da pesquisa em seres humanos, o Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Universitário Lauro Wanderley - CEP/HULW, da Universidade Federal da Paraíba, em sua sessão realizada no dia 14/12/2010, após análise do parecer do relator, resolveu considerar **APROVADO** o projeto de pesquisa intitulado **POLÍTICA ESTATAL DE MICROCRÉDITO: concretização de normas constitucionais pelo desenvolvimento econômico e humano.** Protocolo CEP/HULW nº. 011/11, Folha de Rosto nº 394776, do pesquisador **WALDEMAR DE ALBUQUERQUE ARANHA NETO.**

Ao final da pesquisa, solicitamos enviar ao CEP/HULW, uma cópia desta certidão e da pesquisa, em CD, para emissão da certidão para publicação científica.

João Pessoa, 22 de fevereiro de 2011.

Iaponira Cortez Costa de Oliveira
Coordenadora do Comitê de Ética
em Pesquisa - CEP/HULW

Prof^a Dr^a Iaponira Cortez Costa de Oliveira
Coordenadora do Comitê de Ética em Pesquisa-HULW