



ECONOMIA SOLIDÁRIA, POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Jeferson Teodorovicz¹

RESUMO

O trabalho analisa a economia solidária e a política pública de microcrédito no Brasil à luz dos direitos fundamentais na realidade brasileira. Os direitos fundamentais são analisados enquanto norte orientador para a concretização da economia solidária no âmbito da concessão da política de microcréditos na realidade brasileira. Os direitos fundamentais ligados à solidariedade social têm essencial importância nesse contexto. Após análise que priorizou a estratégia metodológica de levantamento de dados e revisão bibliográfica, a pesquisa concluiu pela necessidade de maior volume de empreendimentos dedicados à expansão de políticas públicas de concessão de microcrédito para o fortalecimento de empreendimentos baseados na lógica da economia solidária na realidade brasileira.

PALABRAS CLAVES: Direitos Fundamentais; Economia Solidária; Microcrédito; Políticas Públicas; Solidariedade Social.

SOLIDARITY ECONOMY, MICROCREDIT PUBLIC POLICIES AND FUNDAMENTAL RIGHTS IN BRAZIL: CHALLENGES AND PERSPECTIVES

ABSTRACT

The paper analyzes the solidarity economy and the public policy of microcredit in Brazil in the light of fundamental rights in the Brazilian reality. Fundamental rights are analyzed as a guiding principle for the implementation of the solidarity economy in the context of granting the microcredit policy in the Brazilian reality. Fundamental rights linked to social solidarity are essential in this context. After an analysis that prioritized the methodological strategy of data collection and bibliographic review, the research concluded the need for a greater volume of projects dedicated to the expansion of public policies to grant microcredit for the strengthening of enterprises based on the logic of solidarity economy in the Brazilian reality.

KEYWORDS: Fundamental Rights. Solidarity Economy. Microcredit. Public Policies. Solidarity.

1. Introdução

O presente trabalho busca apresentar alguns delineamentos da ligação entre os direitos fundamentais, inclusive através do constitucionalismo democrático social contemporâneo, e o fenômeno da economia solidária vinculada às políticas públicas de concessão do microcrédito no Brasil.

¹ Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado Acadêmico) em Direito da Universidade Católica de Brasília - UCB-DF. Conselheiro Titular do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF.

Pretende-se demonstrar a importância da economia solidária em sua conexão com os direitos fundamentais, já que a economia solidária favorece a veiculação de diferentes políticas públicas, especialmente destinadas à viabilização de propostas alternativas de desenvolvimento econômico conectados à solidariedade social.

As políticas públicas de “microcrédito”, nesse contexto, elevam-se enquanto desdobramentos da própria economia solidária, já que reúnem série de empreendimentos baseados em suas estruturas fundamentais.

Nesse sentido, portanto, a verificação da viabilidade das políticas públicas de microcrédito, que, indiscutivelmente demonstram a concretização empírica da economia solidária (à luz da Solidariedade Social) na realidade brasileira, é o objetivo central do presente estudo.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS E CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

A evolução histórica da humanidade registra determinados esforços dedicados à elevação dos Direitos Fundamentais Individuais, conforme se observa em Cartas Constitucionais e Declarações de Direitos, a exemplo da Magna Carta, de 1215, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na França, de 1789, proveniente da Revolução Francesa e, conseqüentemente, da Constituição Francesa de 1791, assim como da Constituição Norte-Americana, que resultou da Independência norte-americana (CANOTILHO, 2002, p.55). Todos esses documentos trataram de limites (ou princípios) a serem observados no exercício do poder estatal governamental, refletindo-se através do reconhecimento expresso das chamadas “Gerações ou Dimensões de Direitos Fundamentais” (BOBBIO, 2004, p.140-148; BONAVIDES, 2007, p.562; COMPARATO, 2015, pp. 85 e ss; 111 e ss; 140-185).

Historicamente, a primeira geração ou dimensão dos direitos fundamentais surge em um ambiente no qual emergia a Revolução Francesa e a Independência Norte-Americana, que congregaram a importância dos direitos fundamentais individuais ligados à liberdade, à propriedade e à igualdade (COMPARATO, 2015, pp. 85 e ss; 111 e ss; 140-185). O contexto anterior vivenciado pelo Absolutismo Monárquico Francês ou, no caso norte-americano, dominados pela Monarquia Inglesa, justificava o horror à intervenção estatal exacerbada na vida e na liberdade individual. Em ambos os casos, a estrutura política e social caracterizada pela existência de uma minoritária aristocracia tacanha e insensível à necessidade da esmagadora maioria da população, foi sucedida por experiências dedicadas à extinção do sistema de castas naquelas nações, que, ainda que cada qual caminhando por rumos diferentes, favoreceu a identificação desses três valores fundamentais incorporados nas culturas francesa e norte-americana.

Contudo, com a gradual superação do “Estado Absoluto” europeu em meados do século XVIII e início do século XIX, sob a perspectiva econômica, a emergente classe burguesa logo passa a liderar campos que antes eram relegados às castas privilegiadas. Assim, passam a aglutinar poder econômico e político, conseguindo, em muitos casos, efetivamente dirigir certos setores da sociedade. O liberalismo filosófico dos filósofos políticos admiradores (e impulsionadores) da independência norte-americana e revolução francesa parecia concordar que naquelas experiências políticas anteriores, a participação Estatal quase sempre significaria um leque de abusos e arbitrariedades do

Poder Público perante o indivíduo (ROUSSEAU, s/d, p. 48; MONTESQUIEU, s/d, p. 221-234; LOCKE, 1978, p. 90). Sob a perspectiva econômica, já apareciam importantes pensadores dedicados à restrição da atuação estatal na vida econômica e social do país.

As ideias de Adam Smith, por exemplo, em um ambiente permeado pelo trauma de uma intervenção estatal arbitrária e violenta, foram favorecidas e, em alguns aspectos, aplicadas como Políticas Econômicas Liberais, impulsionando a formação do “Estado Guarda-Noturno”, ou “Estado Não-Interventor”, ou “Estado Liberal Clássico” (TORRES, 2013, p. 07-10; TORRES, 1991, p. 01-09), expressões essas que sintetizam a diminuição da atuação estatal na vida econômica e social da população (SMITH, 1996, p. 282-285. MILL, 1996, p. 375 e ss).

O ambiente econômico e social sucedido a esse ambiente, especialmente no século XIX, caracteriza-se pela industrialização e urbanização das cidades, onde o homem sai do campo para tentar a sorte nas cidades. Contudo, o burguês, agora reconhecido capitalista, sócio ou administrador das empresas que empregavam os trabalhadores industriais, agora proletários, não raramente mantinha-se desconectado de qualquer direito fundamental atribuído ao trabalhador de sua indústria. De forma generalizada, a relação trabalhista, naquele ambiente, era marcada por grave desequilíbrio entre o empregador, capitalista, e o trabalhador, o empregado, orientada pela informalidade e pela completa ausência de direitos básicos atribuíveis ao operário.

A injustiça e os abusos ao trabalhador tornaram-se insuportáveis a ponto de incutir as famosas Revoluções Industriais. De maneira análoga, impulsionaram os primeiros estudiosos ligados ao socialismo, como Marx e Engels, cujos posicionamentos políticos refletiam a terrível situação do trabalhador naqueles tempos cuja atuação estatal era obstaculizada pelo poder econômico do capital.

Por outro lado, no mesmo período das Revoluções Industriais, surge na Europa o fenômeno da economia solidária, ainda que não originalmente identificada com essa denominação, mas já embrionária na organização de artesãos retirados do mercado capitalista em face do aperfeiçoamento tecnológico trazido pelas máquinas a vapor (SINGER, 1996, p.04).

Ali surgem as primeiras experiências associativas cooperadas. Na Grã-Bretanha, por exemplo, os primeiros sindicatos (*trade unions*) e as primeiras cooperativas começam a aparecer, elevando-se contribuição de Robert Owen, que foi sucedido por uma plêiade de esforços que consolidaram o cooperativismo de consumo na Europa (SINGER, 1996, p.24-38).

Entretanto, mesmo com ponderações graduais, no século XIX prevaleceu o liberal capitalismo individualista, favorecendo o surgimento de grandes empresas, fortalecidas à míngua da exploração dos trabalhadores.

O século XX, não obstante, registraria ingredientes que ponderariam mais o padrão político-econômico proeminente na Europa e América, a exemplo da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), travada na Europa, que favoreceria o surgimento de um novo pêndulo do poder mundial, já puxado pelo emergente Estados Unidos da América, e a Crise da Bolsa de Nova York de 1929, que ocasionou a implosão de investimentos conectados à Bolsa de Nova York (CONTADOR, 1992, p. 11-12).

O “Crack” da Bolsa de Nova York, por sinal, produziu um efeito cascata desmantelando o capital mundial, inclusive com efeitos negativos na própria economia cafeeira brasileira, em meados da década de 1930. Além disso, em outras regiões do mundo, os efeitos nefastos da exploração do trabalhador produziram conseqüências ainda mais incisivas. Também por tais motivos, o socialismo de Marx alcançou êxito através da revolução russa ocorrida em 1917, que pôs fim à monarquia absolutista dos czares, instaurando a primeira nação socialista do mundo, a União Soviética.

Em um ambiente histórico em que a crítica à estrutura capitalista clássica ganhava ares de revolta iminente, surge a premente necessidade de reestruturação da política econômica global, que substituísse ou ponderasse o capitalismo liberal clássico individualista. Nesse contexto, emerge a Política Econômica Keynesiana, pautada no intervencionismo estatal dedicado à valorização de melhor distribuição de riquezas e à busca pelo emprego (KEYNES, 1971, p. 81-119; KEYNES, 1992, p. 23).

A essas finalidades a política econômica alcançou teor instrumental, garantindo ao Estado papel protagonista na consecução dessas finalidades. O Estado passa a intervir na economia e na sociedade como forma de superação da crise econômica instaurada. Era a Política Econômica Anticíclica Keynesiana. Aliada a essa conjuntura político-econômica marcada pela maior intervenção estatal também resplandecia o constitucionalismo social trazido pela Constituição de 1917, no México, e pela Constituição de 1919, de Weimar, na Alemanha (COMPARATO, 2015, p. 189-212). Ambas consagravam os chamados direitos sociais, caracterizados como direitos de 2ª Geração ou 2ª Dimensão (BONAVIDES, 2007, p. 564 e ss).

Os direitos à saúde pública, à educação universal, à assistência social, à previdência social passam gradualmente a incorporar agendas políticas estatais, fortalecendo direitos e garantias individuais do cidadão. São os direitos sociais, culturais e econômicos, portanto (BONAVIDES, 2007, p. 564 e ss).

Nada obstante, o ambiente histórico posterior, registrando a 2ª Guerra Mundial, teve severas dificuldades para pôr em prática tais direitos fundamentais, especialmente em um ambiente em que o intervencionismo estatal exacerbado favoreceu o surgimento de regimes totalitários como o nazismo alemão e o fascismo italiano, marcados pelo nacionalismo extremado e pelo desrespeito aos direitos humanos.

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, emerge a ONU (Organização das Nações Unidas), herdeira da Liga das Nações, proclamando, em 1948, sua Declaração dos Direitos Fundamentais, que eleva e fortalece a universalidade do direito fundamental à vida humana digna (COMPARATO, 2015, p. 237). Nesse contexto, o movimento constitucionalista europeu democrático pós-guerra é marcado pela majoração da atuação estatal na busca pela proteção da dignidade da pessoa humana, característica reproduzida em todas as Constituições Democráticas Europeias vigentes a partir daquele momento.

Desse contexto histórico emergem fenômenos importantes, especialmente tendentes ao respeito aos direitos coletivos e transindividuais. A proteção constitucional agora não se restringe ao indivíduo, mas também à coletividade. São os direitos ligados à solidariedade e à fraternidade. São os direitos de 3ª geração ou dimensão. São os

direitos coletivos, difusos e transindividuais ou homogêneos (BONAVIDES, 2007, p.569 e ss).

Sobre os direitos fundamentais de terceira geração ou dimensão, Paulo Bonavides acrescenta:

Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade. A teoria, com Vasak e outros, já identificou pelo menos cinco direitos da fraternidade, ou seja, da terceira geração: o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade (BONAVIDES, 2007, p.569-570).

Ainda, refletindo sobre o tema, Bonavides também considera, à luz dos ensinamentos de Etienne-R. Mbaya, a solidariedade, no lugar de fraternidade:

Ao contrário de Vasak, a expressão que Etienne-R. Mbaya, o brilhante jusfilósofo de Colônia, formulador do chamado “direito ao desenvolvimento”, usa para caracterizar os direitos da terceira geração é solidariedade e não fraternidade (BONAVIDES, 2007, p.570).

Na visão do autor, as gerações ou dimensões de direitos, sobretudo os direitos fundamentais de terceira geração, seriam marcadas pela solidariedade, portanto.

De todo modo, temas antes ignorados passam a ser colocados como pautas de discussões políticas internacionais, como a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento que não priorizasse apenas o aspecto econômico ou financeiro, mas que congregasse também elementos direcionados à elevação do bem-estar social, da proteção ao meio ambiente, entre outros fatores.

A própria noção de desenvolvimento (outrora apenas relegado ao aspecto econômico) passa a ser também identificado como desenvolvimento sustentável, ou seja, o desenvolvimento equilibrado, consciente, que não comprometa os recursos naturais das futuras gerações, conforme se pode observar, no Brasil, no próprio artigo 225 da Constituição da República.

Não é por acaso a necessidade do reconhecimento do reflexo dessas dimensões ou gerações de direitos fundamentais, que passam a incorporar gradualmente o sistema jurídico brasileiro, até finalmente se consolidar através da Constituição de 1988, a “Constituição Cidadã”.

Reforce-se, contudo, que, no contexto brasileiro, a problemática dos direitos humanos fundamentais, campo de estudo fortemente ligado ao pós-positivismo democrático europeu Pós-Guerra, encontrou resistência (e até, por sinal, certo desconhecimento) no período ditatorial (1964-1985) na realidade brasileira, quando resplandecia, com toda sua força, as tendências ao positivismo e ao formalismo jurídico no Direito Público (CAMPILONGO, 2008, p. 329-344; BOBBIO, 1995, p. 144-145).

Por outro lado, entre as décadas de setenta e oitenta, a América Latina vivenciou forte crise econômico-social diretamente conectada com a chamada “Crise do Petróleo” (GREMAUD; VASCONCELLOS; JUNIOR, 2015, p. 536 e ss), que intensificou o

processo de quebra de empresas e impulsionou o desemprego em massa. O Brasil não foi excluído desse contexto, enfrentando os mesmos infortúnios.

Percebeu-se, finalmente, que o modelo econômico adotado mundialmente não poderia mais manter-se com as mesmas premissas de política econômica.

Nesse contexto de profunda crise econômica e social, começam a surgir esforços por determinados setores da sociedade, motivados pelas numerosas quebras de empresas, gerando demissão em massa de trabalhadores.

Assim, a economia solidária no Brasil, impulsiona-se pelo incentivo a esses trabalhadores demitidos de empresas falidas, a organizarem-se, assumindo a gestão e a produção dessas mesmas, agora em uma organização colaborativa pautada na autogestão e na repartição igualitária de ganhos.

Com o passar dos anos, a organização cooperada repercute-se em outros campos sociais e econômicos, impulsionados pela Igreja Católica, por universidades e também pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, que passam a adotar como padrão de trabalho a organização cooperada em seus assentamentos. Todas essas variantes influenciando em um ambiente histórico em que as dimensões ou gerações de direitos fundamentais ainda se encontravam em gradual reconhecimento, o que ocorreria com maior clareza na Constituição de 1988, pois resultante do processo de redemocratização que a antecedeu (e com ela as tendências estrangeiras do constitucionalismo democrático e do próprio pós-positivismo).

É a partir da vigência da Constituição de 1988 que os direitos fundamentais, agora previstos no início da Constituição, passam a receber efetiva atenção, sobretudo através das peculiares (e diferenciadas) lentes atentas à influência das “Gerações ou Dimensões de Direitos Fundamentais” (FILHO, 2009, p. 06; BONAVIDES, 2007, p. 563; PIOVESAN, 2006, p.26-27. KANT, 1989, p. 29-33).

De grande simbolismo, nesse ambiente, foi a inclusão expressa da dignidade da pessoa humana como fundamento constitucional previsto no artigo 1^a da Constituição.

Assim, a Constituição Brasileira de 1988 entra em vigor enquanto resultado não apenas como produto cultural, político, social, jurídico brasileiro, mas também respirando e absorvendo diretamente essas influências externas.

Também por tais motivos foi reconhecida como Constituição Cidadã, pois, à diferença de suas antecessoras (sobretudo aquelas outorgadas em período ditatorial), coloca em seus primeiros artigos a importância da vida digna, elevando os direitos e garantias fundamentais (artigo 5^a) aptos a viabilizá-la em nossa sociedade (BONAVIDES, 2006, p. 500-517; BOBBIO, 2004, p.35; LAFER, 2004, p.10; ALEXY, 2009, p. 65 e ss), levando ao reconhecimento, inclusive, de novas gerações ou dimensões de direitos fundamentais (ALEXY, 2009, p. 50 e ss; HESSE, 2009, p. 26 e ss).

Por outro lado, no início da década de 1990, com grandes mudanças sociais e econômicas na realidade brasileira, sem ainda superar plenamente os reflexos das crises anteriores, e já sofrendo efeitos de nova crise estrutural, o governo brasileiro adotou medidas heterodoxas que resultaram no “congelamento das contas-poupança” de milhares de brasileiros, levando o País ao caos social (GREMAUD; VASCONCELLOS; JUNIOR, 2015, p. 415 e ss). Novamente, os esforços paralelos ao capitalismo tradicional

voltados a atender setores menos favorecidos da sociedade encontram campo amplíssimo de desenvolvimento, especialmente em um contexto onde as mazelas do mercado de capital encontravam-se intensificadas pela globalização mundial.

É nesse contexto que se fortalece a importância e a oportunidade de políticas ligadas à promoção da economia solidária, cujas linhas preliminares serão apresentadas a seguir.

3. A CONSTRUÇÃO TEÓRICA (E EMPÍRICA) DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

A economia solidária caracteriza-se pela formação de um sistema ou modo de produção diferente do tradicionalmente adotado no capitalismo individualista (competitivo), mas pautado na participação solidária entre trabalhadores em um empreendimento comum, em regime associativo de cooperação. Embora a expressão “economia solidária” seja de origem tupiniquim, sobretudo difundida por autores do porte de Paul Singer, um de seus maiores pesquisadores e entusiastas, pode-se observar, em análise histórica, que o fenômeno já apresenta antecedentes que remontam à Europa oitocentista, já que busca um sistema produtivo, de consumo, que priorize a valorização do ser humano, distribuindo-lhes a riqueza de forma equilibrada. Embora, em muitos casos, o exemplo imediato se concentre na figura da cooperativa, pode-se observar as características atribuídas à economia solidária também em muitas outras situações, até mesmo vinculadas à associações ou grupos informais.

A economia solidária origina-se na Primeira Revolução Industrial, embora a economia solidária identifique-se com esforços econômicos pautados na solidariedade, sendo, portanto, incorreta sua definição histórica precisa. Não obstante, o exemplo da cooperativa de consumo de Rochdale, de 1844 (GALLO; DAKUZAKU; EID; VALÊNCIO; SHIMBO; MASCIO, s/d, p.48), tem sido bastante difundido como marco histórico dessas experiências (SINGER, 1998, p. 10 e ss).

Ainda, a cooperativa, empreendimento inevitavelmente ligado à economia solidária, na lição de Daniel Rech, pode ser compreendida como

(...) associação de pessoas que se uniram voluntariamente para realizar um objetivo comum, através da formação de uma organização administrada e controlada democraticamente, realizando contribuições equitativas para o capital necessário e aceitando assumir de forma igualitária os riscos e benefícios do empreendimento no qual os sócios participam ativamente (...) (RECH, 1995, p.25 e ss).

Porém, independente de suas fundações históricas (LECHAT, 2002, p. 04-17), a economia solidária só aparece terminologicamente identificada (LAVILLE; GAIGER, 2009, p. 162-168) na década de noventa do século XX na realidade brasileira.

Considerando ainda a economia enquanto estudo pelo qual a sociedade administra seus recursos escassos (NANKIW, 2001, p.04; Equipe de Professores da USP, 2011, p. 04 e ss), a economia solidária é fenômeno de difícil definição, pela variedade terminológica com que os estudiosos têm buscado compreendê-la. No entanto, traço marcante que pode ser facilmente identificado nos estudiosos favoráveis à promoção da economia solidária é que essa pode ser compreendida como o conjunto de esforços não raramente antagônicos à “economia tradicional” que busca aplicar, notadamente, as

gerações ou dimensões de direitos fundamentais à economia (e, particularmente, aqueles relativos à solidariedade).

A economia solidária pode ser caracterizada também enquanto específico sistema de organização produtiva (paralelamente ao sistema econômico capitalista tradicional), pautado na autogestão ou autonomia de suas unidades produtivas, assim como pela igualdade de seus associados. Geralmente, a economia solidária se desenvolve com maior intensidade em ambientes econômicos marcados por crises estruturais onde o desemprego gerado pela quebra de empresas ou mesmo pela exclusão de trabalhadores no mercado de trabalho cria a necessidade de união ou colaboração entre trabalhadores. Perceba-se que o caráter financeiro ou lucrativo existe da mesma forma na economia solidária, mas, nesse caso, priorizando também o equilíbrio perante outros valores, como a dignidade do ser humano, o que leva à cooperação igualitária entre assalariados (MORAIS et al; 2011, p.67-88).

Para Paul Singer, a economia solidária desenvolve-se enquanto caminho paralelo à economia capitalista tradicional (individualista e competitiva), na luta contra o desemprego e desigualdades sociais, geralmente geradas em ambientes de crise econômica ou social estruturais (SINGER, 1997, p. 138 e ss). É a oportunidade de o trabalhador aproveitar-se de uma nova forma de organização produtiva pautada em uma lógica oposta ao grande capital, reintegrando-se à produção econômica do país.

Euclides Mance considera que a colaboração pautada no trabalho e no consumo solidários partilhados entre pessoas com vínculo recíproco liga-se a uma moral de corresponsabilidade solidária entre indivíduos, o que viabiliza caminho para o "(...) exercício concreto da liberdade pessoal e pública" (MANCE, 1999, p.178 e ss). Seria, para Mance, a economia solidária a via para a construção de uma sociedade pós-capitalista, pautada na colaboração e na vida digna de todas as pessoas. A contribuição de Mance, portanto, resplandece mais audaciosa que a de Singer.

Segundo a ponderação de Gaiger, o

O aparecimento, em escala crescente, de empreendimentos populares baseados na livre associação, no trabalho cooperativo e na autogestão, é hoje fato indiscutível em nossa paisagem social, ademais de ser um fenômeno observado em muitos países, há pelo menos uma década (Laville, 1994). Essas iniciativas econômicas representam uma opção ponderável para os segmentos sociais de baixa renda, fortemente atingidos pelo quadro de desocupação estrutural e pelo empobrecimento. Estudos a respeito, em diferentes contextos nacionais, indicam que tais iniciativas, de tímida reação à perda do trabalho e a condições extremas de subalternidade, estão convertendo-se em um eficiente mecanismo gerador de trabalho e renda, por vezes alcançando níveis de desempenho que as habilitam a permanecerem no mercado, com razoáveis perspectivas de sobrevivência (Nyssens, 1996; Gaiger et al., 1999) (GAIGER, s/d, p.18 e ss).

Nas lições de José Ricardo Tauile e Eduardo Scotti Debaco, a economia popular solidária é "o conjunto de empreendimentos produtivos de iniciativa coletiva, com certo grau de democracia interna e que remuneram o trabalho de forma privilegiada em relação ao capital, seja no campo ou na cidade" (TAUILE; DEBACO, s/d, p. 60-61).

Singer considera ainda que a economia solidária apresenta características que o diferenciam da economia capitalista, no qual o trabalhador é separado dos meios de produção. Já a economia solidária, ao contrário, unifica o trabalho e a posse dos meios de produção, cuja separação seria a base do capitalismo. A empresa solidária seria formada basicamente por trabalhadores que, secundariamente, seriam seus proprietários. A finalidade da empresa solidária não é o lucro por si mesmo, mas maximizar a quantidade e qualidade do trabalho (SINGER, 1997, p.138 e ss), promovendo o desenvolvimento local (WAUTIER, 2003, p.110) nos aspectos econômico e social, através da cooperação entre pessoas e instituições (JESUS, 2003, p. 72-75).

Naturalmente, deve-se reconhecer também que, na contribuição desses estudiosos já mencionados, há visível vínculo às premissas socialistas na consideração teórica ou mesmo política desse modo de produção (SINGER, 1998, p. 12 e ss; GAIGER, s/d , p.18 e ss). Essa vinculação teórica ou política não impede que, no entanto, a economia solidária se consolide como mecanismo que trabalha com eficiência em áreas em que o capitalismo individualista dá sinais de cansaço. Pautado na solidariedade social, ocupa o espaço deixado pelo capitalismo tradicional, portanto. Contudo, paradoxalmente, na prática, acaba viabilizando a participação desses trabalhadores associados mediante o trabalho colaborativo dentro da própria economia de mercado.

Assim, a economia solidária, no cooperativismo, no igualitarismo e na autonomia de gestão, busca a organização de modos de produção alternativos que proporcionem caminhos para combater ou superar os efeitos de crises econômicas e sociais, assumindo como base a solidariedade, a democracia e a reciprocidade entre os agentes envolvidos.

Nesse sentido, a solidariedade, elemento essencial para a configuração da “Terceira Geração ou Dimensão dos Direitos Fundamentais”, pode ser compreendida como uma resposta à eventual crise econômica e desemprego estrutural que atingiu a realidade brasileira, sobretudo a partir da década de setenta do século XX, mas com maior impulso a partir da década de noventa do mesmo século.

Trata-se de uma das possíveis estratégias para contornar a crise econômica e social estrutural que a realidade brasileira viveu nas últimas décadas do século XX. Assim, assume a economia solidária uma feição instrumental ou anticíclica, isto é, no sentido de combate ou antagonismo a situações de grande depressão econômico-sociais.

Quando a sociedade passa a sentir os cruéis efeitos do capitalismo extremado ou desenfreado, marcado pela miséria e pelo desemprego estrutural, a economia solidária oferece caminhos de superação.

Nesse sentido, Paul Singer considera que a economia solidária “(...) aproveita a mudança nas relações de produção provocada pelo grande capital para lançar os alicerces de novas formas de organização da produção, à base de uma lógica oposta àquela que rege o mercado capitalista (...) (SINGER, 1992, p. 04).

Assim, a economia solidária aparece e se desenvolve onde o mercado tradicional dá sinais de fracasso ou decadência. Contrapõem-se à competitividade individualista ínsita à economia capitalista, assumindo a cooperação igualitária como pressuposto para organização da economia solidária (SINGER, 1992, p.08-09).

No Brasil, a economia solidária tem crescido de maneira progressiva, na busca por um sistema produtivo autossustentável, alcançando sucesso onde a economia de mercado não consegue atender ao espaço desejado, especialmente considerando trabalhadores envolvidos (MORAIS et al, 2011, p.67-68).

A organização de empreendimentos de economia popular solidária começa a se desenvolver, por exemplo, no mercado informal, nos esforços associativos solidários, na organização de bancos sociais, sempre buscando alternativas viáveis para a reorganização social e de trabalho em locais marcados pelo desemprego e pela exclusão social.

A realidade brasileira, portanto, revelou-se importante campo experimental para empreendimentos de economia solidária, que se mostram mais atuantes a partir da década de noventa do século XX, de maneira mais articulada, com estratégias nacionais de disseminação do movimento, assim como através dos trabalhos realizados no âmbito do Fórum Social Mundial. Esses esforços foram favorecidos também pela criação, em 2003, da Secretária Nacional de Economia Solidária, que teve como titular Paul Singer, no Governo Lula.

Ainda, na III Plenária Nacional de Economia Solidária, criou-se o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), que se organiza sob três campos de atuação da economia solidária, isto é, empreendimentos econômicos solidários (EESs), que são os principais alvos da FBES, entidades de assessoria e fomento, tais como ONGs e entidades universitárias (que as desenvolvem sobretudo através de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – ITCPs - ou de Empreendimentos Solidários, a exemplo da Universidade de São Paulo e daquelas desenvolvidas em universidades federais, como a Universidade Federal do Paraná – ITCP - e a Universidade Federal Fluminense - IEES), assim como gestores públicos².

Diante desse contexto socioeconômico brasileiro, emerge a importância da economia solidária enquanto contraponto aos efeitos negativos da globalização econômica:

A Economia Solidária constitui o fundamento de uma globalização humanizadora, de um desenvolvimento sustentável, socialmente justo e voltado para a satisfação racional das necessidades de cada um e de todos os cidadãos da Terra seguindo um caminho intergeracional de desenvolvimento sustentável na qualidade de sua vida (Plenária Nacional da Economia Solidária, 2003, p. 01-05).

Os empreendimentos solidários podem se manifestar através de cooperativas, associações populares ou grupos informais, voltados à produção, aos serviços, ao consumo, à comercialização e ao crédito solidário, seja nos espaços urbano e rural, assim como através de empresas recuperadas por trabalhadores, agricultores familiares, fundos solidários, clubes de trocas solidárias, entre muitos outros empreendimentos.

A Carta de Princípios da Economia Solidária, elaborada na III Plenária Nacional de Economia Solidária, nesse sentido, tem sido considerada referência principiológica e valorativa para atuação desses esforços (Plenária Nacional da Economia Solidária, 2003, p. 01-05).

² Sobre o fórum e as atividades realizadas no Fórum Brasileiro de economia solidária, recomenda-se consulta ao web-site: <http://fbes.org.br/> (último acesso em 03.07.2018).

Nesses termos, o documento apresenta importantes norteamentos à economia solidária, revelando os pontos de convergência das experiências brasileiras nesse campo:

- a valorização social do trabalho humano, - a satisfação plena das necessidades de todos como eixo da criatividade tecnológica e da atividade econômica;
- o reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino numa economia fundada na solidariedade; - a busca de uma relação de intercâmbio respeitosa com a natureza, e; - os valores da cooperação e da solidariedade³.

Por fim, além de trazer importantes diretrizes, princípios e definições relativas à busca pela implementação da economia solidária no Brasil, essa relevante experiência documentada através da Carta de Princípios de Economia Solidária passou a defender a necessidade da construção de um sistema de finanças públicas para a economia solidária, assim como a criação de uma efetiva Política Econômica Solidária em um Estado Democrático (Plenária Nacional da Economia Solidária, 2003, p. 03-05).

Reforce-se, porém, que se extrai da própria Constituição da República o fundamento normativo para os esforços de economia solidária, já que diversos dispositivos constitucionais contribuem para a atuação e o fortalecimento da economia solidária, pautadas na cooperação associativa e no cooperativismo.

No artigo 1^a, o fundamento da República Brasileira centra-se na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. No mesmo passo, entre os objetivos da Constituição, previstos no artigo 3^a, encontram-se a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização, assim como a redução de desigualdades sociais e regionais. O próprio artigo 5^a da Constituição Federal, seja no caput ou em seus incisos, traz em seu bojo diversos direitos e garantias que a fundamenta, conforme se observa nos incisos XIII (liberdade de trabalho), XV, XVII, XVIII e XIX (liberdade de associação), garantindo ainda proteção especial à pequena propriedade rural trabalhada pela família. Além disso, os direitos sociais previstos no artigo 6^a também incluem o direito ao trabalho, tema que se consolida nos artigos 7^a e seguintes.

Mesmo os princípios da Ordem Econômica, trazidos pelo artigo 170, mostram que esta se funda na valorização do trabalho e livre iniciativa, mas permeada pela garantia da existência digna pautada na justiça social. Em outras palavras, a atividade econômica deve permear-se pelos ditames da justiça social, o que também alcança a defesa do meio ambiente sustentável, da redução das desigualdades, da busca pelo pleno emprego, bem como pela proteção das pequenas e microempresas. Ainda, o artigo 174

³ Pode-se destacar, dentre princípios gerais observáveis na Carta: “(...) - O valor central da economia solidária é o trabalho, o saber e a criatividade humanos e não o capital-dinheiro e sua propriedade sob quaisquer de suas formas. - A Economia Solidária representa práticas fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza em geral e de capital em particular. - A Economia Solidária busca a unidade entre produção e reprodução, evitando a contradição fundamental do sistema capitalista, que desenvolve a produtividade mas exclui crescentes setores de trabalhadores do acesso aos seus benefícios. - A Economia Solidária busca outra qualidade de vida e de consumo, e isto requer a solidariedade entre os cidadãos do centro e os da periferia do sistema mundial. - Para a Economia Solidária, a eficiência não pode limitar-se aos benefícios materiais de um empreendimento, mas se define também como eficiência social, em função da qualidade de vida e da felicidade de seus membros e, ao mesmo tempo, de todo o ecossistema. - A Economia Solidária é um poderoso instrumento de combate à exclusão social, pois apresenta alternativa viável para a geração de trabalho e renda e para a satisfação direta das necessidades de todos, provando que é possível organizar a produção e a reprodução da sociedade de modo a eliminar as desigualdades materiais e difundir os valores da solidariedade humana” (Plenária Nacional da Economia Solidária, 2003, p. 01-02).

dispõe que o Estado, atuando como agente normativo e regulador da economia, buscará o desenvolvimento nacional equilibrado, apoiando e estimulando por lei o cooperativismo e outras formas de associativismo (par.2ª).

Além disso, o parágrafo 3ª do artigo 174 oferece também o apoio à organização da atividade garimpeira em cooperativas, como uma forma de proteção do meio ambiente e da “(...) promoção econômico-social dos garimpeiros”. No mesmo artigo, o parágrafo 4ª determina a prioridade na autorização e concessão de pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, em áreas onde atuem.

Mostra-se, portanto, que há uma cultura já desenvolvida de cooperativismo instalada corretamente na Constituição Federal, que se estende também à política agrária, conforme se observa na função social da propriedade rural (artigo 186), assim como o planejamento e a execução da política agrícola nacional, que levarão em conta como fundamento o cooperativismo.

Ademais, a Ordem Social, estabelecida nos artigos 193 e seguintes, prioriza a promoção da integração ao mercado de trabalho. Além disso, o meio ambiente também se incute nesse contexto, garantindo-se, nos termos do art.225, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e de uso comum do povo, consagrando o desenvolvimento sustentável para as próximas gerações.

Portanto, é claro que o ambiente constitucional trazido pela Constituição de 1988 (e de suas alterações posteriores) favorece o desenvolvimento de iniciativas voltadas à promoção da economia solidária.

Dentre as diversas medidas de economia solidária que aparecem nesse contexto instala-se a concessão do microcrédito, seja para empresas, seja para pessoas naturais.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO: PASSADO E PRESENTE

A origem histórica do microcrédito refere-se ao ano de 1846, na Alemanha, quando foi criada a Associação do Pão, por Raiffeinsen, que passaria a ceder trigo a camponeses com dívidas para que eles pudessem aumentar sua renda, através da fabricação e comercialização do pão. Posteriormente, já na transição do século XX para o século XXI, Muhammad Yunus, autor do Best-seller “Banker to te Poor” (1999) (YUNUS, 2003, p.13 e ss), juntamente com o Grameen Bank, receberam o Prêmio Nobel da Paz pela experiência pioneira do microcrédito, que não existia na década de 1970, dirigido a populações carentes⁴.

No Brasil, em 1973, o Programa UNO, inicia experiências de microcrédito (LOPES, 2011, p. 10 e ss), seguido pelos Centros de Apoio ao Pequeno Empreendedor (CEAPE), atuando em diferentes Estados-membros, muitas vezes em colaboração com o poder público municipal ou com associações, sindicatos, etc. A partir disso, Yunus considera que a dificuldade terminológica do microcrédito também provém da necessidade de estabelecer diferentes tipos de microcréditos. Essa necessidade de delimitação

⁴ Para informações sobre o relevante trabalho de Yunus e do Grameen Bank, na difusão mundial do microcrédito a populações carentes, recomenda-se leitura dos textos inclusos no web-site do Grameen Bank: <http://www.grameen-info.org/book/> (último acesso em 02.07.2018).

terminológica para melhor abranger os vastos campos de atuação do microcrédito também é esforço visível na literatura brasileira especializada.

Porém, de fato, a expansão do microcrédito no Brasil se incrementa a partir da metade da década de noventa do século XX, com melhor regulamentação, com melhor equilíbrio econômico no país e com a criação de Instituições Comunitárias de Crédito (ICCs), também voltadas ao fornecimento de microcrédito a populações carentes. A região sul do Brasil também registrou, nesse aspecto, experiências pioneiras, em Santa Catarina e Rio Grande do Sul, no qual se elevou o Portosol, que alcançou boa repercussão e replicação em outras regiões do país.

Dessa forma, já sendo também observados exemplos históricos importantes, a exemplo do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), lançado pelo BNDES, em 1996, e que vislumbrou a difusão da noção de microcrédito para microempreendedores formais e informais, inicia-se, ainda nos finais da década de noventa do século XX, melhor esforço para regulamentar o sistema de microcrédito no Brasil.

Nesse sentido, o governo federal passa a apoiar diretamente a expansão do microcrédito e o fortalecimento de instituições reguladoras, como o Banco Nacional do Brasil ou o BNES, que começam a intervir nesse seguimento, inclusive com competência reguladora.

Logo, entidades dessa natureza passam a estimular o desenvolvimento do microcrédito voltado para o microempreendedor, apoiando também organizações operadoras de crédito, concentrando esforços no treinamento pessoal e no oferecimento de know-how para atuação nesse campo, dentre outras medidas.

Desde o marco legal da legislação do microcrédito, que se inicia em 1999, com a Lei nº. 9.790, essas entidades, que passam a atuar como OSCIPs, mas também através do trabalho desenvolvido pelas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), por sua vez disciplinadas pela Lei nº. 10.194, de 2001, buscaram alcançar potenciais investidores de atividades produtivas desenvolvidas por empreendedores oriundos de classes menos favorecidas.

Além disso, em 2001, foi criada a Associação Brasileira de Crédito (ABCRED), que buscou organizar o “Sistema Nacional de Financiamento da Economia Popular”, no ano de 2002. A partir do século XXI, reconhece-se, com maior intensidade, o surgimento de políticas públicas voltada à expansão do microcrédito oferecido à população de baixa renda, inclusive com a organização do cooperativismo de crédito entre as entidades operadoras de crédito.

Da mesma forma, passa-se a distinguir expressamente diferentes modalidades de microcrédito no Brasil, a exemplo do microcrédito de “uso livre”, assim como o microcrédito produtivo orientado.

Tais circunstâncias impulsionaram também a criação da Medida Provisória nº. 226, de 2004, que instituiu o PNMPO (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado), e que gerou a Lei nº. 11.110 de 2005.

Logo os esforços embrionários dedicados à construção do sistema de microcrédito brasileiro passam a vislumbrar também uma gradual evolução legislativa, onde o Conselho Monetário Nacional (CMV) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao

Trabalhador – Codefat assumem papel de destaque na fiscalização e orientação dessas iniciativas (art.3ª, Lei nº.11.110/2005).

Nesse aspecto, mencionam-se os seguintes esforços legais (e infralegais) que caminham para o melhor disciplinamento do microcrédito no sistema jurídico brasileiro:

- Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999, que incluiu o microcrédito enquanto finalidade das Organizações da Sociedade Civil e de Interesse Público (OSCIPs);
- Lei nº. 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que instituiu as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor;
- Lei nº. Lei 10.735, de 11 de setembro de 2003, que estabeleceu o direcionamento de parcela dos depósitos à vista captados por instituições financeiras para operações de crédito destinadas a microempreendedores e pessoas físicas de baixa renda ou detentores de aplicações financeiras de pequeno valor, abrindo possibilidade para que o crédito tenha finalidade de consumo ou de financiamento de atividades produtivas;
- Lei nº. 11.110, de 25 de abril de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), buscando estabelecer a estrutura técnico-legal para simplificar e ampliar o acesso ao crédito produtivo e orientado a microempreendedores;
- Resolução CMN nº. 3.422, de 1 de dezembro de 2006, que regulamenta a Lei nº. 10.735/2003, fixando, no mínimo, 2% de percentual para depósitos à vista a serem aplicados em operações de microcrédito. No caso de não haver aplicação, esses recursos deveriam ser recolhidos ao Banco Central do Brasil sem remuneração, o que seria válido para depósitos captados por bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e caixa econômica federal;
- Resolução CMN, nº. 4000, de 25 de agosto de 2011, que substituiu a Resolução CMN, 3422 de 2006, determinando que, do total de 2% de depósitos à vista direcionados ao microcrédito, um percentual mínimo seja destinado ao microcrédito produtivo orientado;
- Circular Banco Central nº. 3.566, de 8 de dezembro de 2011, que definiu critérios para aferição do cumprimento de exigibilidade de aplicação dos depósitos à vista em operações de microcrédito, fixando procedimentos para remessas de informações relativas a essas operações;
- Resolução CMN nº. 4152, de 30 de outubro de 2012, que disciplina operações de microcréditos definindo metodologia específica;
- Resolução CMN, n. 4.153, de 30 de dezembro de 2012, que alterou a Resolução nº. 4.000 de 2011, dispendo sobre a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e aos microempreendedores;
- Carta-Circular Banco Central nº. 3.606 de 5 de julho de 2013, que criou rubricas contábeis alterando títulos e subtítulos do Plano Contábil das Instituições do

Sistema Financeiro Nacional (COSIF) para registro dos valores relativos à aplicação em operações de microcrédito⁵.

Portanto, já com disciplinamento legal e infralegal gradualmente melhor estruturado, e enquanto instrumento da economia solidária, o microcrédito tem sido compreendido enquanto modelo padrão para concessão de empréstimos, e é considerado uma espécie da modalidade de “Microfinanças” (MFs).

Contudo, como aponta Maria Cristina Maia da Silva, existem peculiaridades relacionadas ao microcrédito, sob três perspectivas: funcional, conceitual e legal. Há, nesse contexto, como aponta a autora, ausência de definições precisas na legislação brasileira sobre a noção de Microfinanças (MF) e Microcrédito (MC). O microcrédito, entretanto, segundo a autora, em atenção à legislação, pode ser compreendido como a “(...) concessão de financiamento a pessoas físicas e microempresas, com vistas à “viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte” (SILVA, 2014, p.119 e ss).

A omissão legislativa não impede, no entanto, que a literatura especializada passe a propor definições para esse importante segmento das microfinanças.

Em relevante estudo elaborado por Silvana Parente, a noção de microcrédito pode ser compreendida como “(...) um segmento do sistema financeiro voltado para a prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a camada da população de baixa renda (...)” (PARENTE, 2003, p. 02).

Para Fernandes, o microcrédito, em síntese,

(...) caracteriza-se como uma modalidade de financiamento que busca permitir o acesso dos pequenos empreendedores ao crédito. Utiliza-se de metodologia própria voltada ao perfil e às necessidades dos empreendedores, estimulando as atividades produtivas e as relações sociais das populações mais carentes, gerando, assim, ocupação, emprego e renda (FERNANDES, 2008, p. 39).

Nesse sentido, o alvo maior do microcrédito, segundo Parente, seria duplo, já que busca

(...) promover o segmento microempresarial ao tempo em que combate à pobreza. Independentemente do formato jurídico ou se a iniciativa é privada, governamental ou do terceiro setor, a abordagem das microfinanças busca desenvolver mecanismos de mercado, com introdução de tecnologias sociais e financeiras inovadoras, para atingir a demanda financeira dos pobres⁶.

⁵ Panorama legislativo e infralegal obtido no web-site do VI Fórum do Banco Central sobre Inclusão Financeira: https://inclusaofinanceira.bcb.gov.br/parcerianacional/Paginas/4-2_Microcredito-e-Microfinancas.aspx. (último acesso em 05.07.2018).

⁶ No início do século XXI, Silvana Parente traz um panorama das microfinanças no Brasil, cuja leitura se recomenda: “No Brasil, a abordagem das microfinanças ainda é pouco conhecida e muito ligada ainda ao conceito restrito de microcrédito produtivo, o qual atende apenas a uma das diferentes necessidades financeiras da população de baixa renda. Por isso é interpretada segundo a tipologia de atores envolvidos e suas diferentes missões institucionais, podendo-se agrupar em quatro grandes correntes: • a da comercialização das microfinanças: através da entrada do setor privado, bancos e sociedades de crédito privadas ou da especialização/transformação de entidades do terceiro setor em direção ao mercado financeiro. O Banco Central ao instituir as SCMs - Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e o BNDES com seu Programa de Crédito Produtivo Popular e Programa de Desenvolvimento Institucional apontam para esse caminho. • a da ampliação das organizações

Na lição de Mario Monzoni, citado por Maria Cristina Maia da Silva (2014, p.121 e ss), existem três serviços de crédito, com respectivas peculiaridades: a) microcrédito, voltado à população de baixa renda; b) microcrédito produtivo, de pequeno valor, voltado para atividades produtivas; c) microcrédito produtivo orientado, voltado à atividades produtivas com base no relacionamento personalizado entre a instituição de microcrédito, através de agentes de créditos, isto é, há um relacionamento direto entre empreendedores mediados pelos agentes de crédito.

A partir do reconhecimento da importância de políticas públicas voltadas à disponibilização do microcrédito para pessoas físicas ou jurídicas de baixa renda, Maria Cristina Maia da Silva (2014, p. 121 e ss), sintetiza alguns aspectos dessas modalidades:

- a) Crédito produtivo: O microcrédito é um crédito especializado para determinado segmento da economia: o pequeno empreendedor informal e a microempresa. Portanto, está voltado para apoiar negócios de pequeno porte, gerenciados por pessoas de baixa renda, e não se destina a financiar consumo; b) Crédito orientado: O caráter informal de grande parte dos pequenos negócios, o valor reduzidos das operações de microcrédito, a ausência de garantias reais nas operações e a formação sociocultural dos pequenos empreendedores requerem procedimentos específicos na concessão de microcrédito.

Além disso, o art. 1º, §3º, da Lei nº. 11.110 de 2005, define a noção legal de microcrédito produtivo orientado:

Para os efeitos desta Lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que: I - o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento; II - o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica; e III - o valor e as

microfinanceiras do terceiro setor: através da profissionalização/transformação de organizações não governamentais em sociedades civis de interesse público (OSCIP), especializadas em microcrédito, com sustentabilidade, como forma de ampliar e expandir geograficamente a oferta. A lei do terceiro setor ao incorporar a finalidade do microcrédito em seu objeto e a liberalização da lei da usura para essas entidades apontam para esse caminho. Da mesma forma, o SEBRAE ao instituir Programa de Apoio Técnico e Financeiro para constituição e ampliação de organizações de microcrédito, embora aberto também para SCMs, também privilegia esse caminho das OSCIPs. • a da ampliação do papel dos bancos públicos com a incorporação de programas microfinanceiros: através do uso de sua rede de agências com a abertura de programas especiais que incorporem as tecnologias microfinanceiras para atingir a população de baixa renda. A entrada do Banco do Nordeste e da Caixa Econômica Federal e as facilidades aprovadas pelo Banco Central para a abertura de postos de atendimento apontam para esse caminho. Da mesma forma, tem-se verificado uma maior flexibilização de regras e mecanismos do PROGER-FAT para microempreendedores da área urbana e do PRONAF para agricultores familiares. • a do crescimento/transformação do sistema cooperativista de crédito em direção aos mais pobres: através da organização do capital social para mobilização de poupança local e da alavancagem de recursos públicos e privados, com a incorporação de tecnologias microfinanceiras. O modelo cooperativista de crédito, se bem gerenciado, poderia se constituir em verdadeiras organizações microfinanceiras locais à serviço do desenvolvimento local e com foco nos pobres. As discussões entre as lideranças do segmento cooperativista de crédito e a recente inclusão pelo Banco Central da categoria de microempreendedores para a formação de cooperativa de microcrédito apontam para esse caminho” (PARENTE, 2003, p. 02-03).

condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocação com este e em consonância com o previsto nesta Lei.

A proposta do microcrédito centra-se no oferecimento, por instituições financeiras, de créditos com pequenos valores a um setor da sociedade, naturalmente, com menor potencial aquisitivo, isto é, voltado a beneficiar o setor mais vulnerável socioeconomicamente da população.

Nesse sentido é a reflexão de Fernandes:

(...) Em suma, o microcrédito pode ser visto como um elemento capaz de ajudar na efetivação da existência digna do ser humano, no exercício de sua liberdade de iniciativa, bem como no repartimento comunal do acesso à Economia, tomando a forma de fonte para que as pessoas obtenham um rendimento mínimo para sobreviver, o que culminará na inclusão social (FERNANDES, 2008, p. 41).

Portanto, não se pode também deixar de reconhecer o microcrédito enquanto instrumento de inclusão social e desenvolvimento socioeconômico de segmentos mais desfavorecidos da sociedade, pois é através do microcrédito que se vislumbra a melhor expansão de políticas de economia solidária.

Por outro lado, o reconhecimento da necessidade do microcrédito enquanto instrumento viável para promoção ou o financiamento de empreendimentos em economia solidária não afasta a necessidade de estudos que verifiquem eventuais obstáculos, desafios ou dificuldades na realidade socioeconômica brasileira.

Há, nesse sentido, análises que apontam obstáculos ou pelo menos dificuldades na implementação do sistema de microcréditos enquanto instrumento de economia solidária. No mesmo passo, alguns estudos chegam até mesmo a questionar a efetividade prática da política pública de microcrédito nesse segmento (NICHTER; GOLDMARK; FIORI, 2002, p. 09 e ss).

Nesse sentido, é salutar a reflexão de Simeon Nichter, Lara Goldmark e Anita Fiori (2002, p. 09), a propósito de estudo elaborado no âmbito do Programa de Desenvolvimento Institucional do BNDES, elaborado em 2002:

Apesar do ambiente aparentemente propício e do curioso fato de que o Brasil foi o berço do primeiro programa moderno de microcrédito, em 1973, as microfinanças no Brasil têm experimentado um fraco ritmo de crescimento, com baixas taxas de penetração (apenas 2% dos 8,2 milhões de microempreendedores elegíveis). Poucas instituições de microfinanças atingiram escala significativa, com exceção do programa Crediamigo do Banco do Nordeste. Mesmo este programa, no entanto, recentemente começou a reavaliar as estatísticas da sua clientela a fim de determinar as causas das baixas taxas de renovação. Esse cenário é intrigante, na medida em que se verifica o Brasil com uma enorme indústria de crédito ao consumidor em rápido crescimento que, com sucesso, tem focado na clientela de baixa renda. Empresas provedoras de crédito ao consumo e lojas varejistas, ao expandirem sua base de clientes, começaram a reformular as exigências em relação a comprovação de renda que, em geral, excluía os microempreendedores informais de suas carteiras de crédito. Alguns fatores têm sido citados, tradicionalmente, como

explicação para o relativo baixo desenvolvimento da indústria de microfinanças no Brasil, incluindo: a instabilidade macroeconômica anterior ao controle da hiperinflação, em 1994; a forte tradição de linhas de crédito subsidiadas do Governo; o ainda incipiente quadro regulamentar, apesar dos avanços recentes; um mercado de crédito ao consumidor altamente sofisticado e a falta de um nítido “efeito demonstração” em microfinanças.

Nota-se, portanto, posição pessimista dos autores, na análise de vários programas de incentivo ao microcrédito, bem como na elaboração de métodos de apuração sobre a efetividade desses mesmos programas, especialmente na consideração da relação entre microcrédito e economia solidária enquanto instrumento de redução de pobreza de setores desfavorecidos socioeconomicamente, impressão que parece acompanhar também outros estudos mais recentes (CARVALHO; ARAÚJO; SALAZAR; FERREIRA, 2009, p. 07 e ss).

Assim, destoando da teoria que revela a economia solidária enquanto instrumento de emancipação socioeconômica pautada num modelo alternativo ao capitalismo individualista e competitivo tradicional, a consideração prática na aplicação de políticas públicas direcionadas ao aperfeiçoamento e adequação do sistema de microcrédito na realidade brasileira, revela suas limitações.

Nesse mesmo caminho, Maria Cristina Maia da Silva (2014, p.127-128), analisando estudos especializados sobre a problemática, mostra-se reticente sobre os avanços alcançados pela política de microcréditos, já que existiriam alguns pontos a serem considerados: a) ausência de compatibilidade de recursos entre modelos alternativos e tradicionais de créditos, o que limitaria a atuação das IMFs para concessão de microfinanças; b) dificuldade de manutenção da sustentabilidade das instituições dessa natureza, especialmente porque a maior parte do microcrédito concedido volta-se para o consumo, apoiando-se em público alvo de alto risco; c) dificuldades metodológicas identificadas em trabalhos que buscam vislumbrar a efetividade prática dos empreendimentos de economia solidária e do êxito dos sistemas de microcrédito na realização de seus objetivos socioeconômicos; d) ausência de marco legal sobre o tema, dificultando a criação de políticas públicas nacionais que fortaleçam os esforços de estruturação de políticas de microcrédito voltadas a empreendimentos de economia solidária. Embora existam esforços legislativos estaduais destinados à regulação dessas atividades, ainda falta normatização federal apta a estruturar o regime jurídico nacional desses empreendimentos.

Sobre essa última dificuldade, acrescenta a autora:

O debate sobre a sustentabilidade versus alcance/foco inclui outro ator nessa dinâmica, a ausência de marco legal no País que contemple a Economia Solidária (ES), esta ausência dificulta novas parcerias e financiamentos para a capitalização dos BCs. Isso demonstra uma fragilidade do modelo no que diz respeito à captação e disponibilizações dos serviços financeiros com reflexos diretos na composição e disponibilização da moeda social diminuindo o alcance desfocando objetivos. E lança o debate sobre a sustentabilidade do modelo. A importância social e econômica, da ES passa a ter um interesse sociopolítico relevante, devendo ser objeto de tutela e regulamentação de políticas públicas (SILVA, 2014, p.127-128).

Espera-se, sem ignorar as dificuldades que as Políticas Públicas de adaptação e de expansão da concessão de microcréditos direcionados à economia solidária enfrentam, que futuras medidas de Políticas Públicas (sobretudo legislativas), encontrem caminho hábil para atender as demandas socioeconômicas brasileiras, especialmente em contexto de crise política e econômica nacional, de modo a suplantar gradualmente esses obstáculos.

5. CONCLUSÕES

A economia solidária pode ser considerada efetiva alternativa à disposição de trabalhadores e setores menos favorecidos da sociedade na sobrevivência contra os malefícios da sociedade capitalista, agora globalizada.

Naturalmente, inspirada em experiências cooperadas, a economia solidária pauta-se no humanismo, na valorização do trabalhador e na unificação deste com os meios de produção. O trabalhador passa a ser parte e proprietário do empreendimento cooperado, caracterizado pela autogestão, pela igualdade entre trabalhadores e pela solidariedade.

De certa forma, pode-se dizer que a economia solidária, a despeito de ausência de um marco regulatório infraconstitucional delimitado nesse campo, conta com a atuação de diversas entidades e organismos que tem promovido o desenvolvimento e a expansão dessas atividades nos últimos anos.

A política pública de microcrédito, enquanto parcela das chamadas “microfinanças”, desenvolve-se na realidade brasileira, no final da década de noventa do século XX, inspirando-se em bem-sucedidas experiências estrangeiras.

O microcrédito, baseado na simplicidade e na redução dos juros para empréstimos para setores desfavorecidos da sociedade, em suas diferentes espécies, torna-se instrumento útil e disponível a empreendimentos de economia solidária, e caminha orientando-se pelo mesmo direito fundamental de terceira geração ou dimensão que alicerça aquele último, isto é, a solidariedade.

Além disso, a economia solidária e a busca pela expansão e generalização de políticas públicas de microcrédito (sobretudo o produtivo) devem ser reconhecidas como caminhos imprescindíveis para o desenvolvimento que não se limite apenas aos aspectos econômico-financeiros, mas que seja instrumento para o desenvolvimento socioambiental.

Isso não quer dizer que o fenômeno da economia solidária e do microcrédito estejam imunes a críticas e não encontrem possibilidades de evolução.

Embora seja possível extrair elementos de valorização da economia solidária e do microcrédito na própria Constituição Federal, deve-se reconhecer que, especialmente no campo da economia solidária, há necessidade urgente de construção de um sistema jurídico próprio capaz de atender às peculiaridades dessa realidade que escapa à lógica capitalista tradicional.

A necessidade de um regime jurídico legal (e infralegal), como defendido por diversos autores e entidades dedicadas à promoção da economia solidária, é *conditio sine*

qua non para a sobrevivência e expansão desses empreendimentos na realidade brasileira contemporânea.

Da mesma forma, para que o microcrédito possa ser utilizado de forma a viabilizar empreendimentos de economia solidária, urge que o disciplinamento legal - e infralegal - caminhe de forma progressiva, sobretudo voltado ao microcrédito produtivo (seja ele “livre” ou orientado”), atendendo às diferentes peculiaridades do empreendimento em economia solidária, que, como visto, escapam à lógica tradicional da economia de mercado.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad: Virgílio Afonso da Silva. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico. Lições de filosofia do direito**. Coleção Elementos de direito, São Paulo: Ícone, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **KELSEN, o positivismo e o ensino do Direito nos anos 70**. In: Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas. Do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. SANTI, Eurico Diniz de (Coord.). São Paulo: Saraiva-FGV, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5ª Ed. Portugal: Almedina, 2002.

Carta de Princípios da Economia Solidária. In: Plenária Nacional da Economia Solidária. Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). 2003.

CARVALHO, D. M.; ARAÚJO, E. A.; SALAZAR, G. T.; FERREIRA, R. N. **Ênfase dos programas de microcrédito em sustentabilidade e viabilidade financeira: distanciamento do objetivo social de combate à pobreza?**. In: Anais do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER 2009. Porto Alegre: SOBER, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. IX Edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

CONTADOR, Cláudio R. **A Importância da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** Apresentação da Edição Brasileira. In: KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1992.

Equipe de Professores da USP. **Manual de Economia.** Organ: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de; JR, Rudinei Toneto. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERNANDES, Fernanda Vasconcelos. **A economia solidária e o desenvolvimento socioeconômico por meio do microcrédito.** In: Prima Facie International Journal. Vol.7. UFPB, 2008.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direitos Humanos Fundamentais.** 11 Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GAIGER, Luis Inácio. **Economia Solidária diante do Modo de Produção Capitalista.** In: Economia Solidária. Volume I. Universidade Federal Fluminense. Incubadora de Empreendimentos em Economia Solidária (IEES), Rio de Janeiro, s/d. Texto disponível em: <<http://www.uff.br/incubadoraecosol/docs/ecosolv1.pdf>>. Acesso em 03.07.2018.

GALLO, Ana Rita; DAKUZAKU, Regina Yoneko; EID, Farid; VALÊNCIO, Norma Felicidade L. da Silva; SHIMBO, Ioshiaqui; MASCIO, Carlos César. **INCUBADORA DE COOPERATIVAS POPULARES: UMA ALTERNATIVA À PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO.** In: Economia Solidária. Volume I. Universidade Federal Fluminense. Incubadora de Empreendimentos em Economia Solidária (IEES), Rio de Janeiro, s/d. Texto disponível em: <<http://www.uff.br/incubadoraecosol/docs/ecosolv1.pdf>>. Acesso em 03.07.2018.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; JUNIOR, Rudinei Toneto. **Economia Brasileira Contemporânea.** 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HESSE, Konrad. **O significado dos Direitos Fundamentais.** In: HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional.** Textos selecionados e traduzidos por Carlos de Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

JESUS, Pablo. **Desenvolvimento Local.** In Antonio David Cattani (org.), A outra economia. São Paulo: Veraz Editores, 2003.

KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua.** Série Filosofia Política. São Paulo: L & PM editores, 1989.

KEYNES, John Maynard. **El camino hacia La prosperidad.** In: La Política Fiscal em Accion. In: DEL BRIO, Francisco Dominguez. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1971.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1992.

LAFER, Celso. **Apresentação**. In: BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luiz Inácio. **Economia Solidária**. In: CATTANI, A.D. et al. (coord.) **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Coimbra: Almedina, 2009.

LECHAT, Noëlle Marie Paule. **As raízes históricas da economia solidária e seu aparecimento no Brasil**. Palestra proferida na UNICAMP por ocasião do II Seminário de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares dia 20/03/2002. In: **Economia Solidária**. Volume I. Universidade Federal Fluminense. Incubadora de Empreendimentos em Economia Solidária (IEES), Rio de Janeiro, s/d. Texto disponível em: <<http://www.uff.br/incubadoraecosol/docs/ecosolv1.pdf>>. Acesso em 03.07.2018.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. Os Pensadores. Trad. Anoar Aiex e E.Jacy Ribeiro. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LOPES, Bruno Mota. **Análise da evolução do microcrédito na Bahia (1973-2005)**. Ed. Banco do Nordeste do Brasil(BNB), Fortaleza/CE, 2011.

MANCIE, Euclides André. **A revolução das redes: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual**. Petrópolis: Vozes, 1999.

MILL, Stuart. **Princípios de Economia Política. Com Algumas de suas Aplicações à Filosofia Social**. Volume II. Trad. Luiz João Baraúna. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MONTESQUIEU, **Do Espírito das Leis**. Trad. Jean Meville. São Paulo: Martin Claret.

MORAIS, Edson Elias de et al. **Propriedades coletivas, cooperativismo e economia solidária no Brasil**. *Serv. Soc*, São Paulo, n. 105, 2011.

NANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia. Princípios de Micro e Macroeconomia**. Harvard University. São Paulo: Campus, 2001.

NICHTER, Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. **Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: PDI/BNDES, 2002.

PARENTE, Silvana. **O mercado financeiro e a população de baixa renda**. Brasília, CEPAL, Convênio CEPAL/DFID, mar/LC/BRS/R.136. In: II Seminário do Banco Central do Brasil sobre Microfinanças, Fortaleza, nov/2003.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

RECH, Daniel. **Cooperativas: uma alternativa de organização popular**. Rio de Janeiro: Editora FASE, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Pietro Nassetti. 3ª Edição. São Paulo: Martin Claret.

SINGER, Paul. **Uma utopia militante: repensando o socialismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1996.

SINGER, Paul. **Economia Solidária: geração de renda e alternativa ao neoliberalismo**. In: Proposta– Revista Trimestral de Debates. São Paulo: FASE, 1997.

SILVA, Maria Cristina Maia da. **Economia solidária e o microcrédito no Brasil: Avanços ou insuficiências?** In: Revista de Administração de Roraima-RARR, Boa Vista, Ed. Vol. 4, n. 1, jan.-jun. 2014.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações. Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas**. Vol.II. Trad. Luiz João Baraúna. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

TAUILE , José Ricardo; DEBACO, Eduardo Scotti. **Autogestão no Brasil: a viabilidade econômica de empresas geridas por trabalhadores**. In: Economia Solidária. Volume I. Universidade Federal Fluminense. Incubadora de Empreendimentos em Economia Solidária (IEES), Rio de Janeiro, s/d. Texto disponível em: <<http://www.uff.br/incubadoraecosol/docs/ecosolv1.pdf>>. Acesso em 03.07.2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19 Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **A Ideia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

WAUTIER, Anne Marie. **Economia Social na França**. In: CATTANI, Antonio David (org) *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.

YUNUS, Muhhamad. **Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty**. New York: Public Affairs, 2003.