

# Empreendedorismo, Microcrédito e Superação da Miséria no Brasil: pontos em debate

*Lena Lavinas\**

*Paula Martins\*\**

**Resumo:** O governo Dilma Roussef estabeleceu como meta de governo a erradicação da miséria no Brasil até 2014. Lançou, assim, o Programa Brasil Sem Miséria, cujo objetivo é, através da integração de um conjunto de intervenções, enfrentar a multidimensionalidade da pobreza. De um lado, mantém as transferências de renda do Programa Bolsa Família, agora ampliadas para dirimir falhas de cobertura do público-alvo. De outro, compromete-se em levar aos mais destituídos os serviços públicos de que carecem, permitindo-lhes ainda adentrar o universo da capacitação profissional, como porta de saída da miséria. Espera-se, assim, proporcionar reais oportunidades de inclusão produtiva aos que vivem na pobreza extrema. Este artigo tem por objetivo levantar alguns alertas sobre a estratégia que se vislumbra como central à operacionalização do Programa Brasil Sem Miséria, apontando suas debilidades e riscos, ao final do primeiro ano de sua implementação.

**JEL:** I3 (I30, I32, I38)

**Palavras-chave:** erradicação da miséria, empreendedorismo, política pública, capacitação profissional, Brasil

## Introdução

A prioridade dada pelo governo federal à erradicação da miséria tem sido acompanhada de um conjunto de medidas que, pouco a pouco, configura uma estratégia nova para enfrentar um problema grave, de solução complexa e, sem dúvida, a demandar inversões de monta e compromisso de longo prazo.

Ademais de reconhecer que o contingente de pessoas vivendo na miséria excedia a estimativa que ao longo dos anos 2000 orientou a política de combate à pobreza, em particular a consolidação do grande programa nacional de transferência de renda, o Bolsa Família, o governo federal criou em 2011 uma Secretaria-Executiva voltada para a implementação de mecanismos mais eficazes de resgate daqueles grupos vivendo em situação aguda de destituição.

---

\*Professora Associada do Instituto de Economia da UFRJ.

\*\*Mestre em Economia pela UFRJ.

Assim, em paralelo às transferências de renda, cujo escopo foi ampliado para melhor atender às necessidades emergenciais das famílias mais carentes, a Secretaria-Executiva do Programa Brasil Sem Miséria divulgou um arrojado *fratnetwork* de trabalho, cuja ambição maior é associar necessidades e oportunidades.

Isso se traduz, na prática, na tentativa de atender efetivamente a população mais vulnerável, que acaba não sendo adequadamente alcançada pelas redes de provisão de serviços públicos, e, na outra ponta, no esforço de prover não somente bens e serviços, mas também meios de resgate, através de alternativas de inclusão produtiva. Nesse quesito, estimular o empreendedorismo individual através de capacitação individual e acesso a ativos – o crédito, em particular – aparece como uma modalidade de resgate senão provável, possível. E ela passa a galvanizar todas as apostas.

Este artigo tem por objetivo levantar alguns alertas sobre a estratégia que se vislumbra como central à operacionalização do Programa Brasil Sem Miséria. Parece-nos correto e urgente tornar os mais pobres cidadãos, dando-lhes a oportunidade de se beneficiarem de uma vasta gama de serviços desmercantilizados, cuja oferta hoje é insuficiente, deficiente e inapropriada às suas necessidades. Esse acesso, se assegurado, há de dirimir graves déficits de bem-estar e sedimentar meios de autonomização importantes. Porém, a perspectiva de que formar o público-alvo do Programa Brasil Sem Miséria, capacitá-lo e profissionalizá-lo vá pavimentar quase de imediato a rota de superação definitiva da miséria parece meta pouco factível. Essa estratégia assim formulada renova com uma visão equivocada e preconceituosa de que pobres são pobres por estarem fora do mercado de trabalho ou nele inseridos precariamente em razão notadamente de sua baixa empregabilidade, sugerindo uma abordagem voluntarista de que a porta de saída é trabalhar quando o problema está, também, no modo de funcionamento do mercado de trabalho. Igualmente, populariza-se a ideia de que com acesso a microcrédito e formação profissional, o caminho para o empreendedorismo estaria bem traçado tendo sido removidos os maiores obstáculos ao desenvolvimento de iniciativas de caráter individual. Financiamento e capacitação juntos promoveriam alternativas de ocupação que permitiriam dispensar, no curto prazo as transferências de renda fiscal que constituem o eixo central das políticas de combate à pobreza.

Essa ideia não é nova e reemerge recorrentemente no debate sobre os instrumentos de combate à pobreza. No início do século XX, o então estudioso das questões de trabalho e da pobreza, William Beveridge, julgava também ele que a desocupação e a pobreza eram consequência da falta de informação acerca dos empregos disponíveis. Os trabalhadores, portanto, deveriam ser conectados à oferta de emprego existente (Glennester, 2007), superando assimetrias de informação.

Muito influenciado por suas visitas à Alemanha, onde o sistema fabril engendrava alternativas de trabalho em nível local e regional, a partir da atuação dos sindicatos e de uma rede de formação e capacitação dos trabalhadores embrionária, Beveridge pensava ser possível reproduzir esse modelo na Inglaterra. Só mudou de opinião reformulando sua compreensão da relação entre trabalho e pobreza ao ler a obra de John Maynard Keynes sobre a Teoria Geral e o papel que caberia ao Estado na promoção do pleno emprego e na luta contra a redundância dos trabalhadores.

## **Antecedentes para Contextualizar a Questão e Desenhar Mecanismos de Enfrentamento**

Em 2010, o Brasil cresceu a uma taxa de 7,49% (contra -0,64% em 2009, 5,16% em 2008, 6,09% em 2007, 4% em 2006, 3,16% em 2005, 5,71% em 2004). Foi a mais alta desde 1986, quando se registrou taxa equivalente. Levamos, portanto, 24 anos para registrar uma taxa tão elevada, no contrapé de uma recuperação acelerada (crise de 2008).

Ainda assim, pelas estimativas do Censo Demográfico 2010, vivem abaixo da linha de indigência de R\$ 70,00 cerca de 16,3 milhões de pessoas, algo como quatro milhões de domicílios. É factível supor que esse contingente é justamente aquele que, apesar de novas oportunidades de trabalho trazidas pelo crescimento econômico – criação de empregos, com prevalência de empregos formais, exigindo maior nível de escolaridade – não consegue se beneficiar das mudanças em curso, de modo a superar a vivência da pobreza.

Pode-se também supor que esses 16,3 milhões de pessoas, 60% a mais do que sinalizava a PNAD 2009,<sup>1</sup> constituem o que se denomina o núcleo duro da miséria, ou seja pessoas vivendo em uma situação de déficits crônicos e cumulativos. Trata-se de pessoas profundamente carentes de dotações elementares, sem acesso a uma infraestrutura social minimamente adequada.

Barros, Mendonça e Tsukada (2011), servindo-se da PNAD, revelam que na fase pós-Real (1995-2003) a taxa de incidência da pobreza extrema se manteve mais ou menos constante,<sup>2</sup> só vindo a cair celeremente a partir de 2004, quando passa de 15,1% para 8,4% em 2009, tomando-se por base a linha de indigência do Bolsa Família. Lavinás (2010) apresenta resultados similares, porém ainda mais positivos, usando a mesma linha de corte. Identifica que o percentual de indigentes recua para 5,4% em 2009, contra 15,8% em 2001. Já foi amplamente sistematizado e documentado que o que mais contribuiu para a redução

<sup>1</sup> Considerando-se como linha de indigência o mesmo valor de R\$ 70,00, como renda domiciliar per capita.

<sup>2</sup> Oscilando entre 17,8% e 16,5%, segundo estimativas de Barros, Mendonça e Tsukada (2011).

da pobreza e da indigência foi o crescimento econômico, que gerou um grande número de novos postos de trabalho, associado à forte recuperação do valor real do salário mínimo (Lavinias, 2012; Dedecca *et alii*, 2006), o que dispensa maiores detalhamentos, no âmbito deste artigo, sobre as causas dessa evolução favorável.

## **O que nos revela a PNAD sobre a evolução da pobreza extrema a partir de 2003?**

O gráfico 1, além de contabilizar o percentual de pobres<sup>3</sup> e indigentes, considerou igualmente o grupo dos que vivem na chamada zona de risco ou de alta vulnerabilidade (denominados vulneráveis), cuja linha de corte usada pela CEPAL (Filgueiras, 2011) é de 1,8 vez a linha de pobreza. Por exclusão, obtêm-se aqueles que não compõem nenhum dos grupos de risco nem estão ameaçados por níveis elevados de privação.

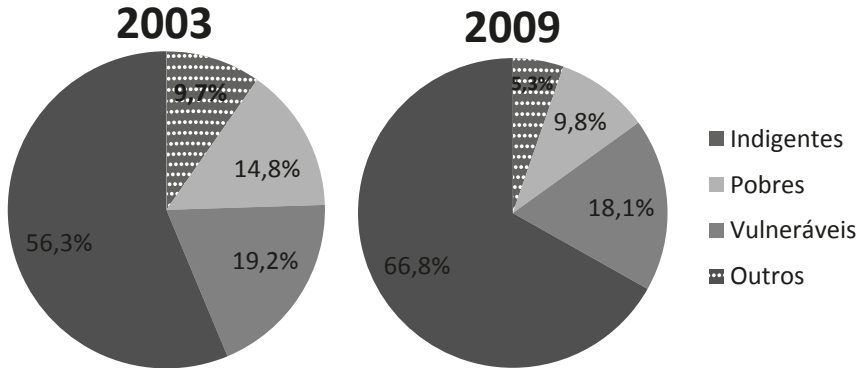
Duas observações devem ser destacadas: a primeira é que entre 2003 e 2009, o percentual de indigentes e pobres diminui significativamente, embora o peso dos vulneráveis mantenha-se quase constante em termos relativos (19%), aumentando em 1,1 milhão em 2009, no absoluto (passam de 33,5 milhões para 34,6 milhões). Os três grupos na cauda da distribuição somam, assim, 63,5 milhões de pessoas em 2009, contra 76,6 milhões em 2003. É um saldo bastante positivo. Mas o estoque de pessoas vivendo em situação crítica ou potencialmente em risco mostra-se ainda muito grande.

O que se pode deduzir daí é que crescimento elevado e sustentado é indispensável para reduzir a pobreza e a miséria, porém não é suficiente para fazer ascender os menos dotados. Ele vem desnudar (operando uma seleção interna, processo de *cream skimming*, que consiste em retirar a camada superior e assim por diante) o universo da pobreza, distinguindo, pela trajetória de ascensão para fora da pobreza, os indivíduos que têm algum potencial para alavancar-se quando surgem oportunidades, daqueles que não dispõem de meios de transformar oportunidades – ou recursos acessíveis – em algum bem-estar.

---

<sup>3</sup> Para estimar ambos os grupos, consideraram-se as linhas de pobreza e indigência do Programa Bolsa Família, para os anos selecionados.

**Gráfico 1** - Distribuição percentual da renda domiciliar per capita, por grupos de vulnerabilidade - Brasil - 2003/2009



**Fonte:** Elaboração própria a partir da PNAD 2003 e 2009.

Essa é a definição de Sen (1999) – os pobres não são apenas aqueles que não detêm um conjunto necessário de dotações básicas, mas aqueles que mesmo tendo acesso a elas não conseguem maximizá-las em prol do seu bem-estar. Daí a ideia de *functionnings*, que vem justamente enfatizar que é preciso dispor de capacidades para poder funcionar, mobilizando recursos que se tornaram acessíveis, e, com isso, ampliar sua autonomia.

Pelo que mostram os dados da PNAD 2003 e 2009, houve uma ligeira degradação do perfil da população miserável e pobre nesse intervalo de tempo. Três informações importantes acerca da evolução do perfil dos indigentes e pobres no período recente vêm corroborar essa afirmação:

1. Houve uma retração muito acentuada da taxa de formalização da população vivendo na pobreza extrema, que embora já fosse muito baixa em 2003 (5,2%), despenca para 0,8%, em 2009, conforme os gráficos 2 e 3 adiante.<sup>4</sup> Isso indica que se a indigência recua de 15,8% para 5,4%, nesse período, os que aí permanecem ou para essa condição voltaram encontram-se em uma situação de altíssima precariedade e viram reduzidas suas chances de uma melhor inserção ocupacional que pudesse atenuar seu grau de destituição. O mesmo ocorre com o contingente de pobres. Já o grupo de vulneráveis mantém uma taxa de formalização praticamente inalterada entre 2003 e 2009 (35%). A formalidade au-

<sup>4</sup> Nesse período, observa-se também uma redução do emprego formal de até um salário mínimo. Trata-se da única faixa de renda onde há crescimento negativo de postos de trabalho.

menta unicamente no grupo que vive fora da zona de risco, passando de 50% em 2003 para 55% em 2009.

2. Da mesma maneira, observa-se ligeira queda da taxa de atividade e da taxa de ocupação dos mais pobres, no período, o que pode sugerir tanto possibilidade de recusa de ocupações de péssima qualidade, graças ao recebimento de um mínimo social para bom número dos mais destituídos, como também menores oportunidades para o exercício de uma atividade remunerada, ainda que seja na informalidade. Trabalho do IPEA<sup>5</sup> assinala que enquanto o emprego formal cresceu 43,5% entre 2001 e 2009, as ocupações informais tiveram progressão bem menor, da ordem de 9%. Significa dizer que as chances no mercado de trabalho informal, onde estão majoritariamente os mais pobres, foram quase cinco vezes menores que para aqueles capazes de disputar uma vaga no setor formal. Novamente, o quadro pouco se altera para o grupo dos vulneráveis e melhora para o grupo do que estão fora da zona de risco.
3. A taxa de desocupação dos indigentes aumenta em 2009 vis a vis 2003, passando de 24,8% para 30%, ao passo que diminui para aqueles não pobres e não vulneráveis (5,7% em 2009 contra 6,8% em 2003). Novamente, observa-se que as chances de estar ocupado, em tese ampliadas para todos por força do crescimento, não se distribuem igualmente para os grupos aqui constituídos. Será que o aumento da desocupação para a população pobre em idade ativa é consequência da falta de informação sobre oportunidades de emprego? Ou expressa apenas déficits de empregabilidade?

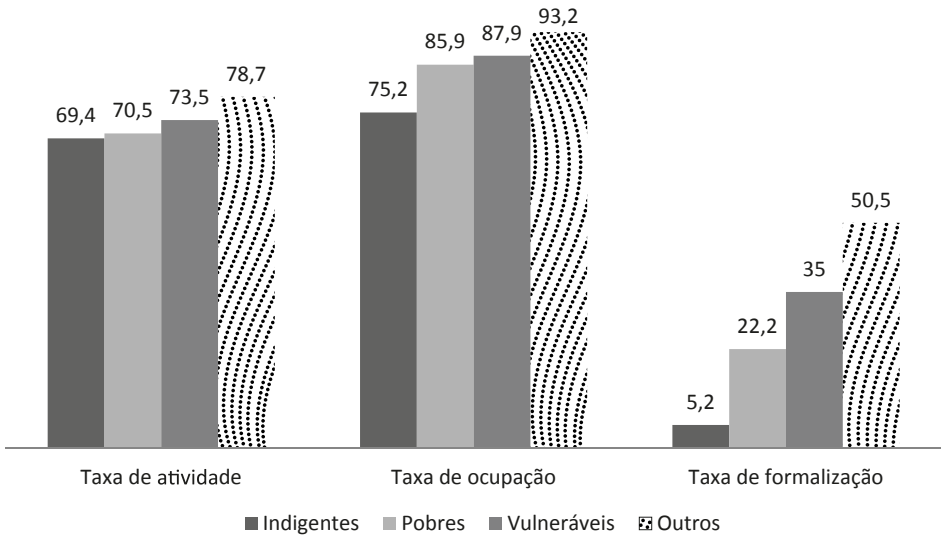
## Alertas

Não bastasse ter aumentado e muito o desafio para retirar da miséria pelo acesso a uma atividade remunerada, em patamar satisfatório, aqueles que são ainda mais desprovidos de meios, recursos, ativos e capital social, aspectos mais gerais associados à dinâmica recente do mercado de trabalho formal e informal devem ser levados em conta para formular a estratégia mais adequada e passível de um êxito razoável. Cabem, portanto, alguns alertas do que pode vir a dificultar o compromisso da nação em erradicar a miséria em poucos anos.

---

<sup>5</sup> Comunicado do IPEA n. 88, 2011.

**Gráfico 2** - Taxas de atividade, ocupação e formalização, por grupos de vulnerabilidade, entre pessoas de 17 a 59 anos de idade - Brasil - 2003



**Fonte:** Elaboração própria a partir da PNAD 2003

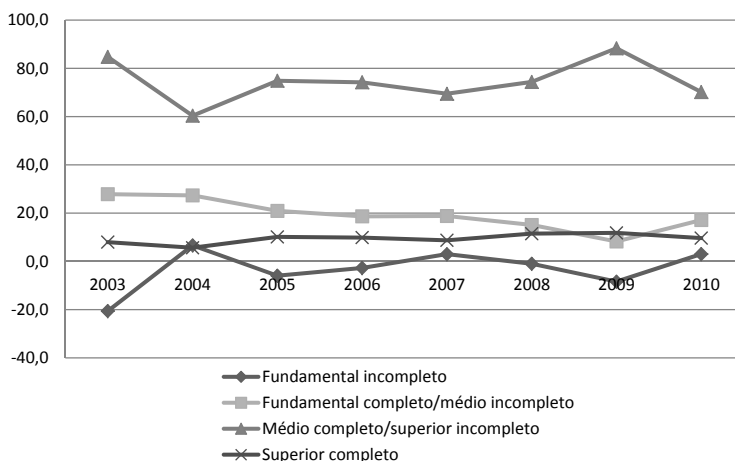
### **Alerta I: Oferta de emprego e inserção produtiva – desafios da qualificação profissional**

Saboia (2011) revela que a maior demanda por mão de obra hoje no Brasil diz respeito ao nível técnico – formação de segundo grau. Esse fato estaria levando a um descasamento entre oferta e demanda por pessoal com nível superior, gerando desperdício, posto que grande número de pessoas com diploma universitário acaba sendo absorvido em ocupações típicas de segundo grau, apesar de investimentos longos e caros em educação e formação profissional. No período 2003/2010, dados do CAGED indicam que o grupo menos favorecido com geração de empregos formais foi justamente aquele com fundamental incompleto. Este grupo foi o único a registrar crescimento negativo em cinco anos da série, a saber: 2003, 2005, 2006, 2008 e 2009. O gráfico 4 evidencia essa dinâmica. Isso se explica por duas razões: (i) aumenta o número de pessoas que conclui o fundamental (escolaridade média em alta) e (ii) o processo de formalização de ocupações antes altamente informalizadas, como o ramo da construção civil, por exemplo, acabou por reproduzir o mesmo fenômeno na parte inferior da escala das habilidades, sancionando a entrada no mercado de trabalho à posse de uma formação escolar mínima (nível fundamental completo).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Dados da PNAD apoiam essa afirmação: em 2003, o número médio de anos de escolaridade dos ocupados no setor da construção civil era de 6,8 passando para 7,7 em 2009, ou seja, praticamente um ano de estudo a mais em um período de seis anos.

Isso tende a demonstrar que o trabalho assalariado formal cada vez menos constitui-se como uma frente de oportunidades para os grupos mais vulneráveis. Em uma fase de crescimento mais forte, caracterizada por uma subutilização dos mais bem formados, é pouco provável que os menos dotados possam, no curto prazo, suprir lacunas graves e desenvolver habilidades elementares até hoje inexistentes e disputar espaço. Segundo dados do Censo 2010, 27,2% do público-alvo do Programa Brasil Sem Miséria, na faixa etária 18-59 anos, são analfabetos. Quanto tempo leva aprimorar e expandir o capital humano de pessoas com tão poucos recursos para que adquiram meios de tentar uma colocação com maiores retornos?

**Gráfico 3** - Distribuição percentual da geração de emprego, por graus de instrução - Brasil - 2003-2010



**Fonte:** CAGED/MTE.

Na média, segundo cálculos a partir da PNAD 2009, os trabalhadores ocupados, na faixa 17-59 anos, vivendo em famílias indigentes registram 5 anos de estudo, sendo a mediana para esse grupo de 4 anos de escolaridade. No caso dos trabalhadores pobres, a situação é apenas um pouco melhor, pois a média dos anos de escolaridade é igual à mediana: 5. Para aqueles classificados como vulneráveis, a progressão é de mais um ano, o que faz convergir média e mediana para 6 anos de escolaridade. Temos, portanto, um cenário preocupante posto que são grandes as chances de grande parte desse contingente significativo de trabalhadores não ser absorvido no mercado formal, justamente onde se deu a maior expansão da oferta de postos de trabalho no período 2001-2009. O déficit



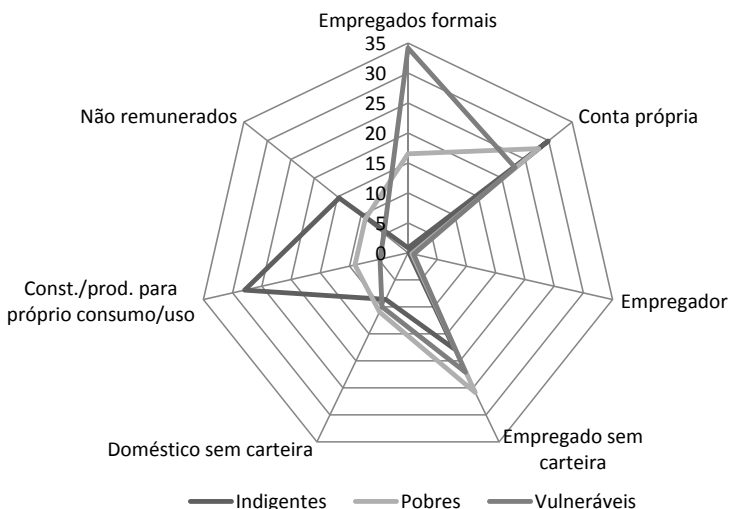
de escolaridade que registram varia entre 4 (indigentes) e 2 (vulneráveis) anos de modo a concluir o ensino fundamental. Ora, se o emprego formal vem excluindo do seu horizonte de contratações trabalhadores sem fundamental completo, o desafio não está apenas em desenvolver as habilidades e capacidades daqueles que vivem na extrema pobreza, mas ampliar o foco e forjar, no médio e longo prazo, alternativas de formação sustentada para um conjunto expressivo de trabalhadores que, muito possivelmente, trocam de posições entre si com relativa frequência, em particular pobres e vulneráveis.

Ademais, aqueles que numa fase de crescimento sustentado permaneceram na condição de indigentes dificilmente terão condições de “queimar etapas” e assegurar uma trajetória de mobilidade que lhes permita encontrar as boas portas de saída da pobreza somente através de ocupações remuneradas. Até porque também o setor informal mostrou papel bem modesto na absorção desses grupos gravemente desfavorecidos do ponto de vista da escolaridade formal.

Cabe indagar, então, como se dá a inserção produtiva dos trabalhadores que integram essas três categorias de análise.

Se tomarmos os três grupos que se situam na cauda inferior da distribuição e transitam entre a miséria e a alta vulnerabilidade, observa-se que a inserção em relações não mercantis é expressiva para o grupo dos indigentes. É o que nos mostra o gráfico 5.

**Gráfico 4** - Posição na ocupação das distintas categorias, segundo grupos de vulnerabilidade - Brasil - 2009



**Fonte:** Elaboração própria a partir da PNAD 2009.

Salta aos olhos, em primeiro lugar, o perfil substantivamente distinto da inserção ocupacional desses três grupos. Praticamente 45% dos indigentes ocupados realizam atividades que podem ser associadas a não mercantis, tais como construção e produção para o próprio consumo/uso ou ainda não remuneradas. A condição de assalariado (sem carteira e doméstico sem carteira) tem peso pequeno, cerca de 25%. Significa dizer que mais de dois em cada três trabalhadores vivendo na pobreza extrema ou estão ocupados em atividades de quase subsistência ou são empregados informais, logo, não desenvolvem atividades que implicam iniciativa, tomada de decisão, risco etc. Os que se declaram conta própria somam 30%, o que poderia ser aqui associado à figura do empreendedor individual que, desde 2009, passou a ser uma atividade regulamentada e passível de formalização.<sup>7</sup>

Já os trabalhadores classificados como pobres estão mais concentrados (64%) nas atividades informais, como conta própria e assalariado ou doméstico sem carteira, que nas de autoprodução e autoconsumo (18%). E 16% possuem carteira assinada. O assalariamento, bem mais disseminado, é uma realidade para metade desses trabalhadores, logo tem peso duas vezes maior na categoria dos pobres que dos indigentes.

Por fim, os trabalhadores ditos vulneráveis, exceto na condição de domésticos ou empregadores, revelam posição na ocupação relativamente distinta dos dois segmentos anteriores, pois estão majoritariamente inseridos em relações salariais – 3 em cada 4 trabalhadores –, sendo que 35% deles estão na formalidade. Portanto, somente 1 em cada 4 é autônomo.

Assim, observa-se que quanto menor o grau de pobreza, maiores as chances de um trabalhador estar envolvido em relações salariais de compra e venda da sua força de trabalho, que garantem mais segurança, por força da legislação previdenciária no caso dos formalizados, embora não assegurem forçosamente estabilidade socioeconômica. Nessa linha de raciocínio, os dados do gráfico 5 tendem a indicar senão uma preferência, ao menos uma realidade que faz do assalariamento uma relação mais frequente que o chamado espírito empreendedor à medida que aumenta a renda *per capita* dos trabalhadores mais carentes.

Interessante assinalar que os domésticos sem carteira – cujo grau de feminização alcança 95% –, revelam proporção equivalente nos três grupos de vulnerabilidade aqui analisados, a saber, em torno de 10%. Isso indica que o gênero tem maior peso na definição do padrão de inserção ocupacional das mulheres que seu nível de destituição.

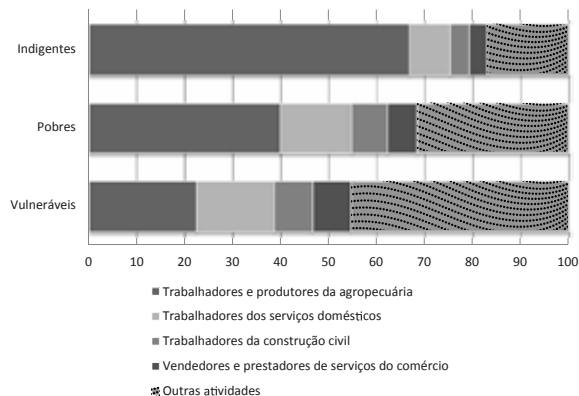
---

<sup>7</sup> Lei Complementar 128/2008, cria a figura jurídica do MEI – Micro Empreendedor Individual.

Outra informação relevante para fins desta reflexão diz respeito aos principais grupos de atividades em que se encontram indigentes, pobres e vulneráveis. Para fins deste exercício, identificamos as atividades que são a maior fonte de ocupação para os trabalhadores vivendo na indigência, na pobreza ou na vulnerabilidade. Consideramos todas aquelas que têm peso igual ou superior a 2%. O gráfico 6 detalha quais são esses grupos de atividades. Assim, o grupo de atividade “trabalhadores e produtores da agropecuária” reúne pescadores e caçadores, produtores rurais, trabalhadores agrícolas e da pecuária. Já o grupo “trabalhadores dos serviços domésticos” engloba os ocupados nos serviços domésticos em geral, serviços de manutenção e conservação e cozinheiros. No caso da “construção civil”, destacam-se as atividades de ajudantes de obras civis e trabalhadores de estruturas de alvenaria ou pedreiros, que são as funções mais desqualificadas e que se abrem para indivíduos com baixíssima escolaridade. Finalmente, a categoria “vendedores e prestadores de serviços do comércio” congrega vendedores e demonstradores em lojas ou mercado e os vendedores ambulantes.

Segundo o gráfico 6, indigentes e pobres trabalham majoritariamente no meio agrícola, 80,3% e 58,2% respectivamente. À medida que diminui a intensidade da pobreza, aumenta a participação de atividades características de setores urbanos. No caso dos serviços, por exemplo, as oportunidades de uma colocação para os trabalhadores vulneráveis são três vezes maiores que para os indigentes. Idem no setor da construção civil e na prestação de serviços no comércio. Surpreende constatar que esses dois setores geram poucas oportunidades (peso inferior a 5%) para os grupos mais carentes, embora se trate de atividades pouco qualificadas.

**Gráfico 5** -Distribuição percentual das atividades dos trabalhadores, segundo os grupos de vulnerabilidade - Brasil - 2009



**Fonte:** Elaboração própria a partir da PNAD 2009.

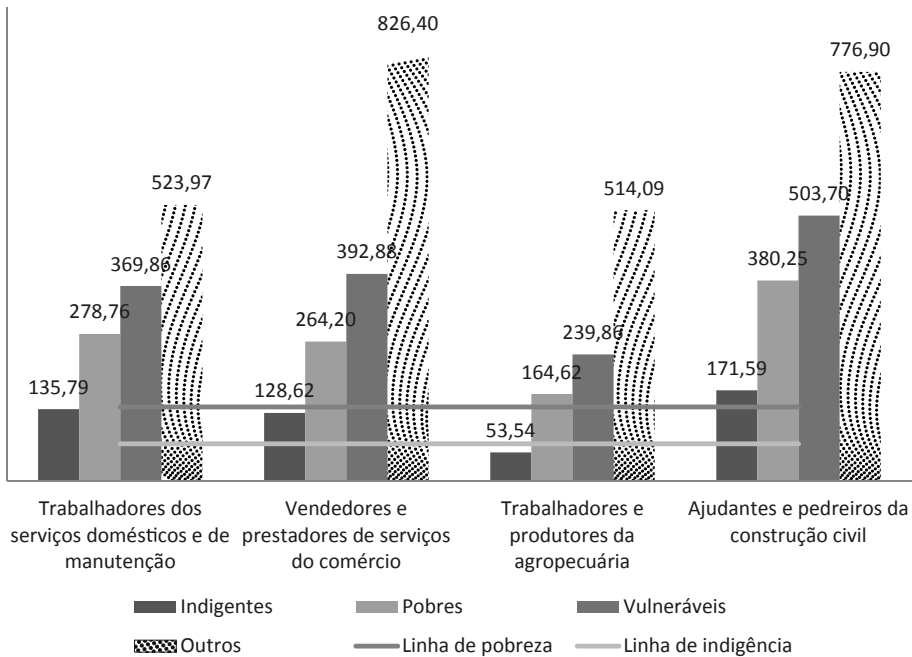
Observando agora o nível de remuneração desses grupos, constata-se, pelo gráfico 7, que os rendimentos mensais<sup>8</sup> dos trabalhadores vivendo em famílias indigentes são inferiores à linha de pobreza do Programa Bolsa Família (R\$ 140,00 mensais), à exceção das atividades relacionadas à construção civil. Nas lides agrícolas, esse valor cai, inclusive, abaixo da linha de indigência (R\$ 70,00). E é nesse setor onde estão majoritariamente presentes os trabalhadores mais pobres. Mesmo que vivessem sozinhos, sem família com quem dividir a renda do trabalho, os trabalhadores extremamente pobres registram uma inserção ocupacional dramaticamente precária, objeto de uma remuneração irrisória. Nas demais categorias de pobres e vulneráveis, o valor do rendimento mensal do trabalho é superior ao valor da linha de pobreza do PBF, mas inferior ao salário mínimo vigente (à época de R\$ 450,00), com uma nova exceção no caso dos trabalhadores que integram o contingente de vulneráveis, se ocupados na construção civil.

Esses dados sugerem que, de modo geral, o mercado de trabalho não garante a um contingente expressivo de trabalhadores e suas famílias – cerca de 1/3 da população brasileira ou 66,5 milhões de pessoas – evitar a pobreza ou altos níveis de vulnerabilidade e insegurança através do exercício de uma atividade remunerada. Logo, o desafio da inclusão produtiva não é problema exclusivo dos que vivem na pobreza extrema, mas de um contingente infinitamente maior de pessoas, que oscilam provavelmente para cima e para baixo dessa zona de risco. Ocupações instáveis, mal remuneradas, de péssima qualidade, muitas vezes degradantes, não sujeitas à regulação e fiscalização, são uma das causas da pobreza e não resíduo para aqueles cujo perfil ocupacional não atende a critérios satisfatórios de empregabilidade. O descasamento e a desvalorização da força de trabalho atuam também para baixo, tornando ainda mais precária a inserção ocupacional dos menos dotados, em lugar de ser um incentivo que os catapulte para cima.

---

<sup>8</sup>Considerando que utilizamos no cálculo dos rendimentos mensais dos trabalhadores indigentes, pobres, vulneráveis e aqueles fora da área de risco não a remuneração do setor por completo, mas apenas daquelas atividades que concentram percentual igual ou superior a 2% dos ocupados por classe de vulnerabilidade, o valor médio dos rendimentos do trabalho foi calculado de forma ponderada no interior de cada grande categoria.

**Gráfico 6** -Rendimento médio ponderado do trabalho, segundo as atividades, por grupos de vulnerabilidade - Brasil - 2009



**Fonte:** Elaboração própria a partir da PNAD 2009.

Se analisarmos o nível de escolaridade que apresentam os trabalhadores ocupados nesses mesmos grupos de atividades, segundo o grau de vulnerabilidade, vemos, na tabela 1, que na agricultura o padrão é mais ou menos convergente entre indigentes, pobres e vulneráveis, variando entre 4,5 e 5 anos de estudo em média. No comércio, aumenta a dispersão à medida que cai o grau de pobreza, praticamente dobrando os anos médios de estudo entre indigentes (5,58 anos) e os fora da área de risco (mais de 10 anos). Porém, se, como vimos no início desta seção, as chances de um emprego formal diminuíram consideravelmente para os trabalhadores sem ensino fundamental completo, então os três grupos de risco aqui presentes enfrentam os mesmos desafios, que são tanto maiores quanto maior o grau de privação monetária, sem dúvida. Em nenhum dos grupos de atividade de alta representatividade entre os trabalhadores vivendo em famílias miseráveis, pobres ou classificadas como vulneráveis, os adultos ocupados na faixa 17-59 anos registram em média 8 anos de escolaridade completos (equivalente ao ciclo básico ou fundamental até 2009), salvo entre os vulneráveis atuando no comércio.

**Tabela 1** - Média ponderada dos anos de escolaridade dos ocupados, por grupos de vulnerabilidade, segundo principais atividades - Brasil - 2009

PRINCIPAIS ATIVIDADES	MÉDIA PONDERADA DOS ANOS DE ESCOLARIDADE DOS OCUPADOS, POR GRUPOS DE VULNERABILIDADE			
	INDIGENTES	POBRES	VULNERÁVEIS	OUTROS
Trabalhadores dos serviços domésticos e de manutenção	5,94	6,10	7,13	7,62
Vendedores e prestadores de serviço do comércio	5,58	7,19	8,44	10,72
Trabalhadores e produtores da agropecuária	4,56	4,81	5,00	6,00
Ajudantes e pedreiros da construção civil	5,00	6,00	6,00	7,00

**Fonte:** Elaboração própria a partir da PNAD 2009.

A inquietação que se coloca diz, portanto, respeito ao formato que vai tomar o que poderia ser denominado de uma “capacitação em caráter emergencial para grupos altamente vulneráveis”. É possível abrir mão da escolaridade formal no resgate dos mais destituídos? Qual o perfil dessa formação? Quanto tempo deve durar? Formar para quê? Que habilidades devem ser desenvolvidas? Quais as chances de indivíduos extremamente pobres, com pouca vivência do mercado, pouco familiarizados com o assalariamento, tornarem-se de imediato microempreendedores e superarem a pobreza pelo trabalho? Dadas suas características e déficits, qual a probabilidade de adequarem-se à oferta de emprego, considerando-se a evolução recente do mercado de trabalho? Essas questões não são triviais já que o discurso oficial centra força na figura do empreendedor individual como opção de saída da miséria para os grupos com níveis de privação agudos.

Pesquisa de avaliação do Projovem,<sup>9</sup> conduzida pela OCDE,<sup>10</sup> revelou a pouca efetividade dos programas de formação e capacitação para jovens em situação de evasão escolar ou desemprego. A avaliação constata a baixa eficácia do Programa, uma vez que foi registrada altíssima evasão dos estudantes, notadamente nas áreas rurais onde somente 1% dos inscritos conseguiu alcançar a meta de obtenção de um diploma. Mesmo onde houve melhor aproveitamento, caso do Projovem Trabalhador, que garantiu a formação de 85% dos inscritos, somente 1 em cada 3 jovens matriculados no Programa conseguiu uma colocação após finalizada a formação. Que tipo de ocupação, qual o valor da remuneração, qual a taxa de *turn-over* observada são elementos ausentes da avaliação propriamente dita.

<sup>9</sup> O Projovem é um programa social de formação e capacitação de jovens na faixa etária 15 a 29 anos, mediante uma bolsa de R\$ 100 mensais. Ele se divide em quatro modalidades: Projovem Urbano, Projovem Rural, Projovem Trabalhador e Projovem Adolescente. As três primeiras modalidades têm por objetivo levar seu público-alvo a concluir o ensino fundamental juntamente com um curso profissionalizante.

<sup>10</sup> Jornal O Globo, 4 de outubro de 2011, página 3.

Estudo desenvolvido por Assunção e Gonzaga (2010) constata, a partir de dados da PNAD 2007,<sup>11</sup> que os cursos de educação profissionalizante, mesmo os de qualificação profissional<sup>12</sup> que se destinam aos trabalhadores com escolaridade aquém do ensino médio completo, são majoritariamente frequentados por “trabalhadores brancos que vivem em regiões urbanas, metropolitanas, com mais escolaridade, mais renda e são mais jovens (...) (em relação aos que não frequentaram)”. No tocante ao seu grau de escolaridade, “pessoas que participam ou participaram de cursos de educação profissional apresentam uma média de escolaridade bem superior às que não participaram. Mais precisamente, grande parte desses trabalhadores possui ao menos o ensino médio completo”. Cruzando esses dados com os de renda, observa-se que, tomando o universo de todos os trabalhadores<sup>13</sup> que fizeram algum curso de educação profissional em 2007, cerca de 10% apenas provinham de famílias com renda *per capita* inferior ou igual a meio salário mínimo. De fato, afirmam os autores, a participação em cursos de educação profissional aumenta com a renda familiar *per capita* até a faixa de três a cinco salários mínimos.

Assim sendo, é sem dúvida promissor vislumbrar mais oportunidades de participação em cursos de educação profissionalizante para os grupos menos favorecidos socialmente, uma vez que essa oferta para eles mostra-se escassa, sobretudo no meio rural. Não paira dúvida de que a acessibilidade ao ensino profissionalizante é extremamente restrita para os mais pobres e com baixa escolaridade. Porém, se é verdade que se verifica um retorno da educação profissional sobre os rendimentos “maior para os trabalhadores que não têm vínculo formal de contrato de trabalho (11,1% para os informais e 7,6% para os formais) e para os que residem em regiões rurais (19,2% para a população rural e 8,4% para a população urbana), é igualmente verdade que para os indivíduos com escolaridade de até fundamental completo o efeito é de cerca de 6% na média, tornando-se não significativo (2,4%) se tal curso de educação profissionalizante não for sancionado por um diploma.

Esses resultados, portanto, se parecem corroborar a pertinência da estratégia de extensão da educação profissional ao público-alvo do Programa Brasil Sem Miséria, também alertam que escolaridade formal e qualidade da formação (diploma sancionando um aprendizado especializado, objeto de uma avaliação) são indispensáveis para ampliar as oportunidades de emprego e a elevação dos rendimentos do trabalho, sem o que o impacto será marginal a ponto de comprometer

<sup>11</sup> Nesse ano, o suplemento da PNAD dedicou-se à questão da capacitação e da formação profissionais.

<sup>12</sup> As duas outras modalidades de educação profissionalizante dispensadas são técnico de nível médio e graduação tecnológica.

<sup>13</sup> Na faixa etária 18-64 anos.

as chances de sair da miséria! Uma formação de qualidade toma tempo, custa caro e demanda investimentos de porte. E geralmente é o que não é ofertado no âmbito dos programas de geração de emprego e renda.

Os dados do suplemento da PNAD sobre formação e capacitação profissionais permitiram estimar o percentual de indigentes, pobres e vulneráveis que se beneficiaram de algum treinamento ou curso profissionalizante ou estavam em formação à época. Conforme consta da tabela 2, no caso da população em idade ativa indigente ou pobre, somente 2% afirmaram estar frequentando curso profissionalizante, contra 3% no caso dos indigentes e 4,5% dentre aqueles fora da área de risco. Decididamente, mesmo para aqueles com maior escolaridade e renda, a proporção de pessoas que se matriculam em algum curso profissionalizante é extremamente pequena, inferior a 5% e não tendo muita diferença entre os grupos por grau de vulnerabilidade.

**Tabela 2** - Percentual de trabalhadores que frequenta ou já frequentou curso profissionalizante, segundo os grupos de vulnerabilidade - Brasil - 2007

GRUPOS DE VULNERABILIDADE	CURSO PROFISSIONALIZANTE	
	FREQUENTA (%)	JÁ FREQUENTOU (%)
Indigentes	2,0	9,5
Pobres	2,1	9,6
Vulneráveis	3,0	15,0
Outros	4,5	29,0

**Fonte:** Suplemento da PNAD, 2007.

Mais interessante, porém, é descobrir que 10% dos trabalhadores indigentes e pobres já passaram por algum tipo de ensino profissionalizante, sem que isso tenha lhes aportado um diferencial que lhes permitisse escapar à pobreza.

Tais cifras sugerem que cursos profissionalizantes nem de longe constituem um antídoto eficaz contra a pobreza e a vivência da destituição. Isso talvez explique o grande desinteresse que cada um desses grupos de renda manifestou ao ser indagado sobre as razões que os afastam da formação profissional. Essa opção (em um conjunto de 6) – não tenho interesse em fazer curso profissionalizante – recolheu 56,4% das respostas por parte dos indigentes, 58,8% entre os pobres, 61,3% no grupo de indigentes, ultrapassando 70% no caso dos não pobres e não vulneráveis. Ou seja, à medida que aumenta a renda das famílias, cresce o ceticismo e a descrença dos adultos trabalhadores com os cursos de educação profissional.



## **Alerta II: Economia solidária e infraestrutura social**

No campo da chamada economia solidária, avaliações de várias iniciativas de geração de emprego e renda indicam que:

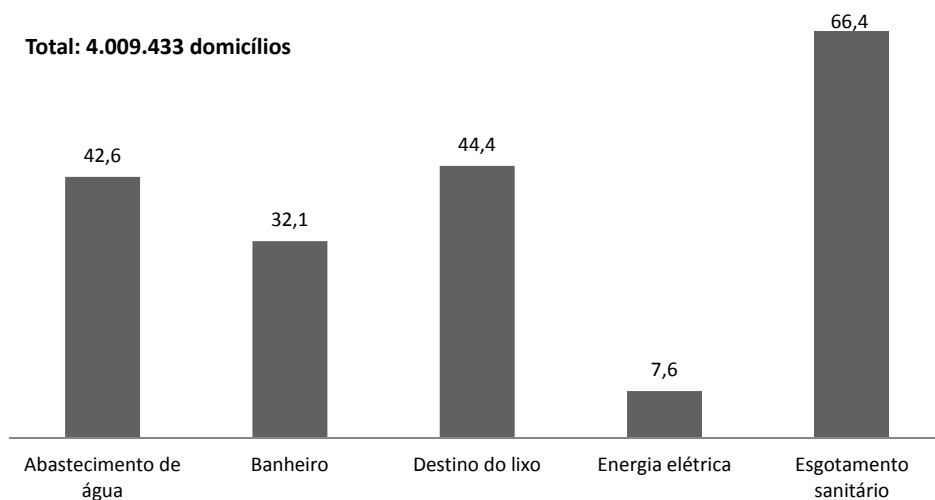
1. a taxa de evasão é alta na fase de formação, tanto nos cursos profissionalizantes, quanto nos grupos constituídos em torno de atividades várias, associadas à economia solidária;
2. a ligeira melhoria nos rendimentos observada em alguns casos específicos diz respeito a uma parcela muito pequena dos que foram capacitados e integraram cursos profissionalizantes. Outros fatores para além da formação propriamente dita explicariam esse diferencial para mais nos rendimentos do trabalho;
3. o fato de estruturas inadequadas e insuficientes – notadamente infraestruturas – persistirem no universo dos que tentam obter renda no âmbito de atividades associativas ou individuais, compromete uma dinâmica de longo prazo que possa promover uma trajetória emancipatória, o que, por sua vez, alimenta a evasão e a dispersão;
4. segundo mapeamento nacional da Economia Solidária,<sup>14</sup> muitos produtos têm preço de venda alto para a baixa qualidade dos mesmos. Logo a remuneração da mão de obra acaba também sendo muito baixa e irregular (valor agregado muito baixo). Ademais os produtos são destinados quase que totalmente ao mercado local, não se diferenciando do que muitos outros trabalhadores produzem em caráter não mercantil. A mesma pesquisa estima que “somente 38% afirmaram ter auferido sobras monetárias em suas atividades, descontadas todas as despesas” (Silva, 2011);
5. baixa formalidade das iniciativas (menos de 10%), o que compromete o futuro do empreendimento (debilidade institucional);
6. no meio rural, o Censo Agropecuário de 2006 indicou que das 4,3 milhões de unidades em regime de exploração familiar recenseadas, somente 20,8% declararam receber algum tipo assistência técnica (contra 16,6% em 1996), a maioria delas no Sul e no Sudeste, onde está a agricultura familiar mais fortalecida e inserida nos circuitos mercantis. Ou seja, a extensão rural mal atende às unidades que poderiam ser economicamente viáveis, e que carecem dos serviços de extensão e assistência técnica. Portanto, o déficit de cobertura em termos de assistência técnica mantém-se importante. Outra dificuldade na delimita-

<sup>14</sup>Cerca de 90% , segundo pesquisa realizada com as EES, Mapeamento Nacional da Economia Solidária, SENAES/TEM, entre 2005 e 2007.

ção do foco, é o fato de 45% das pessoas ocupadas residentes na área rural (PNAD 2009) terem atividade principal não agrícola, o que pode levar a formações e capacitações inadequadas (Roffman, 2011) se, tal como anunciado, considerar-se que o público-alvo do Brasil Sem Miséria residindo em áreas rurais, tenha de ser capacitado para desenvolver atividades agrícolas;

7. a moradia tem papel central para os que vivem na informalidade, trabalhando como autônomo ou na construção e produção para uso próprio. Ela se torna o *locus* da produção e um ativo importante inclusive para começar um pequeno negócio, montar uma associação, reunir colegas, guardar e utilizar equipamentos e insumos etc. Ora, a moradia do público-alvo do Programa Brasil Sem Miséria ainda é significativamente inadequada em ao menos uma das cinco dimensões apontadas no gráfico 7. Empreender sem uma infraestrutura mínima que começa e quase sempre se restringe ao local de moradia para os extremamente pobres aumenta os riscos que se pretende reduzir.

**Gráfico 7** - Percentual de domicílios com renda domiciliar abaixo de 70 reais mensais segundo ausência de condições básicas de moradia - Brasil -2010



**Fonte:** Censo Demográfico 2010.

O enfrentamento do déficit habitacional e da provisão desmercantilizada de moradia para os grupos na cauda da distribuição ainda não foi solucionado. Ferraz (2011) aponta que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surge em 2009 (MP 459) com o propósito de gerar empregos e construir um milhão

de moradias, sendo 40% do novo estoque destinados à população com renda familiar entre 0 (zero) e 3 salários mínimos. Estas famílias teriam direito a subsídio integral com isenção de seguro. A segunda fase do Programa amplia a proporção de moradias para a faixa inferior de até três salários mínimos, que passa a 60% de um total de 2 milhões de moradias novas. Ora, estudo da Fundação João Pinheiro de 2010 indica que o déficit habitacional para 2008 seria de algo em torno a 5,5 milhões de moradias. E as famílias com renda de até 3 salários mínimos somariam 90% do déficit habitacional. Se quatro milhões de famílias vivem na extrema pobreza, em condições precárias – público-alvo do Brasil sem Miséria –, o PMCMV parece não ser suficiente para atender à demanda dos mais carentes, pois nessa faixa – de 1 a 3 salários mínimos – encontram-se famílias que têm capacidade de pagamento muito superior a outras absolutamente sem meios de fazê-lo. O Programa coloca numa mesma faixa não apenas o público-alvo do Brasil Sem Miséria, mas igualmente famílias com poder aquisitivo bem acima da faixa de vulnerabilidade aqui apresentada e que certamente vão disputar recursos com as que terão menos chances de serem contempladas, pela não capacidade de pagamento. Ademais, como indicam Arantes e Fix (2009), a parcela dos recursos do orçamento da União e do FGTS destinados à moradia subsidiada vai para construtoras privadas e somente 3% são apropriados por entidades sem fins lucrativos, cooperativas e outras associações para produção de habitação urbana e rural por autogestão.

Investimento em infraestrutura social e moradia é hoje um dos maiores gargalos para promover uma inclusão social decente que seja geradora de oportunidades. O gasto público está concentrado nas transferências monetárias de renda, com impactos negativos na provisão universal de um conjunto importante de serviços. O segundo pilar do Programa Brasil Sem Miséria – provisão de serviços públicos de qualidade e universais – parece ter hoje posição secundária no tripé desenhado. Isso reduz externalidades positivas e também as possibilidades de alavancagem dos mais pobres. O gasto público não tem favorecido o aumento do capital social através da elevação da qualidade e diversidade da infraestrutura urbana e social das áreas mais carentes onde se concentra a população indigente. O entorno da miséria é miserável.

Da mesma maneira, a responsabilidade social por parte do setor privado mantém-se insuficiente e não promove a expansão dessa infraestrutura que tanta falta faz. O BNDES, por exemplo, oferece uma linha de financiamento para empresas realizarem investimentos adicionais na comunidade onde têm lugar os investimentos produtivos que vêm realizando. É a linha Investimentos Sociais de Empresas, sob a modalidade “âmbito da comunidade” (ou subcrédito social). A taxa de juros é a TJLP + 0% e o BNDES entra com até 100% dos itens financiá-

veis. Não há valor mínimo para o subcrédito social. Creches para as crianças das comunidades, ampliação de escolas, parcerias para equipar as comunidades com serviços ou infraestrutura inexistentes são exemplos de possíveis investimentos, a partir dessa linha criada em 2006, mas cujo desembolso é decrescente. Sabe-se que essa linha de financiamento tem sido importante nas áreas de construção de hidrelétricas. Mas o valor do desembolso vem caindo, em paralelo ao aumento do investimento estrangeiro no país e do investimento privado.

Moradia é capital físico, infraestrutura de qualidade é o que promove expansão e fortalecimento do capital social e assegura a desmercantilização de um conjunto de necessidades básicas, hoje reconhecidas como direitos, mas cuja acessibilidade continua problemática e insuficiente.

Nesse sentido, os alertas feitos anteriormente questionam a visão hoje prevaiente de que o maior desafio para enfrentar a miséria é capacitar os indivíduos extremamente pobres de modo a ampliar-lhes as oportunidades. Supõe que a mudança do seu perfil de empregabilidade possa resolver as contradições de sua inserção no mercado de trabalho. Ademais, carente de uma infraestrutura mínima que assegure condições de sustentabilidade para o desenvolvimento de iniciativas incipientes que demandam longo tempo de maturação, parece pouco provável que o público-alvo do Brasil Sem Miséria possa, sem maiores suportes, dar as costas à pobreza.

Há que recordar, ademais, que acaba de passar na Comissão de Cidadania e Justiça da Câmara dos Deputados, aprovado por unanimidade, o Projeto de Lei 44 de 2007<sup>15</sup> que prevê o trabalho voluntário dos membros adultos das famílias contempladas pelo Programa Bolsa Família. Essa seria mais uma condicionalidade, que vai na contramão do direito à proteção social por força da necessidade, tal como estabelece a Constituição e normatiza o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Novamente, parte-se do pressuposto que os beneficiados pela política de assistência não trabalham e devem, portanto, merecer a transferência de renda a que fazem jus, estando sujeitos a algum tipo de trabalho compulsório. Essa variante nacional do *workfare* revela-se fortemente ideologizada, já que não corresponde à realidade dos fatos – a taxa de atividade e de ocupação da população em idade ativa no universo da indigência e da pobreza é inferior à dos não pobres, mas ainda assim superior em ambos os casos a 60%. A distorção que uma decisão

---

<sup>15</sup>O Projeto de Lei estabelece que a alteração da Lei 10.836 que cria o Programa Bolsa Família, acrescentando a condicionalidade do serviço voluntário na concessão do benefício, “é compromisso das famílias atendidas junto aos governos e à sociedade que financia a transferência de renda”, além de “representar oportunidade de inserção do beneficiário no mercado de trabalho”.

como essa viria a criar no mercado de trabalho, ao legitimar um novo piso da remuneração do trabalho, com base no valor de benefícios assistenciais, certamente impediria qualquer perspectiva de “porta de saída” para os beneficiários da política de combate à pobreza!

Se esse Projeto de Lei vier a ser aprovado no Congresso, vai jogar por terra 25 anos de uma trajetória bem sucedida de institucionalização de um sistema de proteção social criado em 1988, hoje em sintonia com a política macroeconômica que promove e acelera o desenvolvimento socioeconômico, disseminando-o em todo território nacional. As medidas que permitiram ao país enfrentar com sucesso a crise global recente apoiaram-se na solidez e escopo do sistema de proteção social.

### **Alerta III: microcrédito para empreendedores individuais**

O Sistema Financeiro Brasileiro (SFB) tem uma história de inclusão extremamente deficiente. Mesmo os bancos públicos estabelecem regras de acesso muito restritivas para a população de baixa renda, tanto em se tratando de crédito, quanto dos serviços bancários mais elementares. Transações com grupos de renda média e alta compõem a principal fronteira de expansão para o SFB. Já os setores de baixa renda que buscam quase que exclusivamente dispor de conta corrente e obtenção de empréstimos tradicionais de baixo valor são o público que desperta cada vez mais o interesse do SFB, em razão da elevação recente de sua renda. A população beneficiária de transferências fiscais não contributivas, por sua vez, está definitivamente à margem do SFB. Assim, o processo de **bancarização** – aumento da cobertura da população atendida pelo SBF – visa, antes de tudo, a baixa classe média e o grupo de alta vulnerabilidade, mas acima da linha de pobreza.

É bem verdade que várias modalidades de crédito para segmentos mais pobres da população se multiplicaram nos anos recentes, voltadas notadamente para o financiamento de bens de consumo durável para esse segmento. A existência de garantias (renda mínima) por parte dos tomadores de empréstimo favoreceu a expansão do volume e das modalidades de acesso ao mercado de crédito formal entre grupos antes marcados pela exclusão financeira.

No que tange o crédito individual à pessoa física, uma das maiores inovações financeiras foi a criação do crédito consignado (Lavinias e Ferraz, 2010). Em junho de 2005, atingia um desembolso de R\$ 22,6 bilhões, segundo dados do Banco Central com base em pesquisa junto aos 13 dos maiores bancos que operam com crédito pessoal no país. Isso correspondia a 33% do crédito pessoal. Em dezembro de 2009, já representava 45% do crédito pessoal, montante

equivalente a R\$ 73,6 bilhões (em valores atualizados para fevereiro de 2010, pelo IPCA). O chamado *Empréstimo Pessoal com Desconto em Folha de Pagamento* ganhou rapidamente o varejo bancário de todo o país nas mãos dos detentores de um emprego fixo, estável e praticamente sem risco, e do funcionalismo concursado. Um ano depois, chegou a pensionistas e aposentados, regulado pelo INSS. Segundo o Decreto 4840/2003, os descontos com o consignado não podem ultrapassar o percentual de 30% do benefício ou rendimento que serve de colateral. Somente os titulares de benefícios contributivos do INSS podem habilitar-se a tomar esse tipo de empréstimo. Na prática, beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), pago e gerido pelo INSS, não têm acesso a essa linha especial de crédito. Constata-se, assim que existe um divisor de águas no acesso ao empréstimo consignado: ele vale para os benefícios contributivos, porém os que recebem benefícios não contributivos, caso do BPC, não são elegíveis. Interessante destacar, desde logo, que não vale o valor do benefício – o valor do BPC é igual ao piso do benefício previdenciário, a saber um salário mínimo vigente – mas sim o *status* positivo do beneficiário, contribuinte ou trabalhador. Aqueles com *status* de não contribuinte ou de beneficiários de transferências assistenciais (comprovadamente pobres) são inelegíveis. Ou seja, o mercado de crédito, tal como institucionalizado hoje, discrimina a clientela, o que é um fator de reprodução das desigualdades.

Inclusão financeira, como bem diz o Banco Central (2009), não se restringe à oferta de crédito. Que outros produtos financeiros podem ser ofertados hoje à população muito pobre? Por que não uma caderneta de poupança para os beneficiários do BF – uma por família – com uma remuneração diferenciada? Existem incentivos (deduções de imposto de renda) para quem poupa, por exemplo, fazendo um plano de aposentadoria complementar, o que só beneficia grupos de altas rendas. Já que se pretende que os pobres possam ampliar ou estabilizar sua renda para fazer frente a choques econômicos e outras incertezas, reduzindo seu grau de exposição e risco, nada mal formular alternativas que se constituem em incentivos reais e mensuráveis, que atuam pelo lado da tão propalada educação financeira.

Mas o foco da inclusão financeira, mais uma vez, assenta-se na oferta de microcrédito para promover o empreendedorismo e o trabalho autônomo daqueles com inserção ocupacional precária e empobrecidos. De fato, o debate sobre serviços financeiros ao alcance dos pobres como instrumento para potencializar seu empreendedorismo e “tornar a pobreza, história”, ou coisa do passado, ganha volume, destaque e centralidade a partir dos anos 1990, em particular com o surgimento do paradigma da gestão social do risco, por iniciativa do Banco Mundial.

Para Lavinás e Ferraz (2010), por gestão social do risco (Holzmann and Jorgensen, 2000) entende-se uma nova forma de promover a inclusão daqueles que, por falta de recursos e por uma inserção precária nos sistemas formais de proteção social de tipo contributivo, acabam, nos países em desenvolvimento notadamente, completamente desprotegidos e sem nenhum tipo de garantia frente aos riscos mais variados. Em poucas palavras, em lugar de expandir os sistemas contributivos para levar cobertura protetiva contra inatividade, desemprego etc. àqueles que não integravam o seguro social, universalizando-o como um direito, a ideia passa a ser instituir um mecanismo de proteção dos pobres em lugar de proteção universal. O argumento parte do pressuposto de que os sistemas de proteção social dos países em desenvolvimento não levaram à redução da pobreza em razão do elevado grau de informalidade. Os programas são fragmentados, a lógica interna do sistema é débil, o papel do Estado, excessivo. Além disso, os Estados acabaram se apoiando nos mecanismos mais tradicionais onde quem se responsabiliza pela proteção ao risco é a família.

Frente ao aumento das incertezas – para além dos riscos previsíveis porque estimáveis – decorrentes do processo de globalização e de outros fenômenos crescentemente imprevisíveis, a proposta consiste, então, em propor aos pobres, o grupo mais exposto ao risco e às incertezas, mecanismos capazes de reduzir sua vulnerabilidade para que possam deixar de ser pobres (o que lhes permitiria estar menos expostos aos riscos imprevisíveis ou de ser capazes de enfrentá-los). E isso passa pelo acesso a ativos – educação, crédito, ativos financeiros e seguros específicos – que caibam em suas carteiras. Há, portanto, que criar mecanismos que vão no sentido de capacitar os pobres para dispor dos meios necessários de gerir esse risco, através da criação de uma poupança ou de um seguro, em lugar de estender uma proteção desmercantilizada e universal.

Assim, há que inserir os pobres ou mais desvalidos na lógica de mercado, ao contrário da proposta da provisão pública gratuita e extensiva. E isso deve ser feito buscando-se elevar as habilidades dos mais pobres para gerir individualmente tais riscos, superando assimetrias de informação, o que permitiria reduzir seu grau de vulnerabilidade e incrementar seu nível de bem-estar. Em lugar da visão do Estado do bem-estar, o paradigma da gestão social do risco defende a visão do Estado que promove a emancipação através da inserção no mercado (*Enabling State*<sup>16</sup>) deixando de lado, senão temporariamente, a ideia da proteção (logo, tem de haver portas de saída).

As estratégias de enfrentamento dos riscos e incertezas são várias, mas no caso dos mais vulneráveis deveriam impedir que estes caiam abaixo da linha da

<sup>16</sup>Ver a este respeito Gilbert, N. (2005).

pobreza ou indigência – para isso, devem dispor de meios que lhes permitam não reduzir ainda mais seu consumo e resistir às flutuações. Como? Através da constituição de poupanças e acesso a outros ativos financeiros, que podem imediatamente ser mobilizados em caso de perda de bem-estar.

Os principais atores na institucionalização da lógica da gestão do risco são:

- Notadamente as famílias – estratégias de prevenção e atenuação.
- As comunidades: sistemas de ajuda mútua, cooperativas etc....
- As instituições financeiras, se bem reguladas pelo Estado: empréstimos, seguros acessíveis etc...

Podemos sintetizar essa estratégia como a constituição e consolidação de mecanismos que venham completar mercados tradicionalmente incompletos, caso do mercado de crédito, através da regulamentação das instituições financeiras que podem assegurar mecanismos de enfrentamento do risco. Em paralelo, assegura-se uma renda mínima aos comprovadamente pobres para correção das falhas de mercado. Portanto, essa estratégia é composta e combina inclusão no mercado com mínimos sociais.

Nessa óptica, prevalece o *framework* da inclusão social através dos mecanismos de mercado, em detrimento do *framework* da proteção social, que está associado à desvinculação da qualidade de vida da condição de inserção no mercado de trabalho. Um sistema de bem-estar é um Estado no qual o poder organizado é deliberadamente usado (através das políticas e da administração) com o intuito de modificar as forças de mercado ao menos em três direções:

- i) assegurando a indivíduos e famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou de suas propriedades;
- ii) reduzindo o grau de insegurança dos indivíduos e famílias ao contribuir para que disponham de meios de atender a certas “contingências sociais” (por exemplo, doença, velhice, desemprego) e assim atenuar os riscos e impactos das crises, podendo no limite evitá-las;
- iii) garantindo que todos os indivíduos sem distinção de *status* ou classe possam receber o melhor padrão de atendimento considerando-se o escopo dos serviços sociais disponíveis (Briggs, 1969).

Já a lógica da gestão social do risco é prover acesso ao mercado para que os pobres possam escolher os mecanismos mais adequados para prevenir riscos tais como organismos microfinanceiros, programas de microcrédito para grupos



vulneráveis, sem colateral, como mulheres, agricultores pobres, trabalhadores por conta-própria etc.

Seguindo essa lógica, o governo federal acaba de lançar o Programa Crescer para empreendedores individuais. Está associado, portanto, à institucionalidade recém-criada para o segmento de micro empreendedores, através do programa MEI, que na prática deve promover uma forte redução na taxa de informalidade. A associação entre o MEI e a necessidade de um financiamento mais adequado (prazos mais longos, taxas menores, definição de metas e compromissos) dos pequenos negócios levou ao novo desenho da política de microcrédito no Brasil.

O teto do empréstimo individual é de R\$ 15 mil. O reembolso, embora em condições mais favoráveis, é sujeito a uma taxa de 8% a.a. (taxa nominal). Em caso de inadimplência, cabe ao fundo público assegurar a cobertura. A previsão é que o volume de recursos para desembolso inicialmente estabelecido em R\$ 670 milhões em 2011, alcance cerca de R\$ 3 bilhões em 2013. Muito claramente, o público-alvo do *Crescer* não é o mesmo do Programa Brasil Sem Miséria. Ele parece destinar-se prioritariamente ao grupo dos vulneráveis que já acumularam alguma experiência no mercado de trabalho e buscam alternativas para fazer um pouco mais, em um ambiente onde multiplicam-se oportunidades pelo crescimento. Assim, a aposta consistiria em levar os microempreendedores a contratarem aqueles que se encontram em situação de extrema pobreza ou pobreza com apoio do crédito. Resta saber se esse *script* vai acontecer. Aposta arriscada, uma vez que o crédito deve servir para compra de alguns equipamentos e ferramentas ou mesmo capital de giro e não para contratações. Ademais, muito possivelmente a mão de obra que vai ser mobilizada em primeira mão será a familiar, no âmbito de microempreendimentos familiares.

## Comentários Finais

São notórios os avanços do Programa Brasil Sem Miséria no que tange a garantia de uma renda mínima à população extremamente pobre. Amarras que restringiam o acesso dos elegíveis à condição de beneficiários do Bolsa Família foram parcialmente sanadas. A busca ativa levou ao reconhecimento de 407 mil famílias das 800 mil estimadas que deveriam estar recebendo o benefício mas não haviam sido contempladas. Destas, 325 mil famílias entraram na folha de pagamento ainda em 2011. Ademais, o benefício foi estendido a mulheres grávidas e nutrizas, antes não qualificadas para recebê-lo, bem como se ampliou para cinco filhos, em lugar de três apenas, o direito a um valor mensal de R\$ 32,00 por dependente. Isso corresponde, respectivamente, à inclusão de 117 mil novas

beneficiárias e mais 1,3 milhão de crianças de até 15 anos, antes penalizadas e discriminadas vis a vis seus irmãos. Por fim, a Secretaria Extraordinária de Erradicação da Pobreza Extrema – criada para gerir o Programa – logrou pactuar com oito estados da Federação, além do Distrito Federal, a complementação do piso de R\$ 70,00 *per capita* para 3,5 milhões de famílias.

No quesito transferências monetárias, porém, o essencial ainda está por fazer: tornar o Bolsa Família um direito para qualquer um que preencha os critérios de elegibilidade e dispor de uma regra de reajuste do valor do benefício, com data para ser aplicada, ao abrigo, portanto, de decisões discricionárias do executivo. Se existe uma regra geral para todos os benefícios, inclusive os assistenciais como o BPC (Benefício de Prestação Continuada), sua validade implica uniformidade. Mas o governo segue operando pela exceção.

Do ponto de vista da cobertura das políticas sociais, os resultados do Censo de 2010, recém-divulgados, dando conta dos déficits de saneamento básico, moradia, acesso à água corrente e bem-estar tornam por si só tímidos alguns avanços alcançados como, por exemplo, o aumento do piso do valor do *per capita* da Atenção Básica nos municípios onde se concentra a pobreza extrema, ou ainda a criação de mais de mil equipes volantes para levar a assistência social aos mais necessitados, acabando com o atendimento exclusivo, logo restritivo, de balcão. A abertura de duas mil novas unidades de saúde, associada à instalação de 400 mil equipes do Programa Saúde da Família nessas terras de infortúnio são notícias alvissareiras, mas a manutenção do foco e a expansão dos serviços e de sua qualidade exigem recursos que a DRU, reconduzida, e sem respeito à preservação do orçamento da proteção social, acaba por ameaçar. Só em 2010 foram retirados da Seguridade Social, em detrimento da universalidade da saúde e das ações de assistência, perto de R\$ 50 bilhões. A estratégia não pode ser apenas contemplar os menos contemplados, mas abrir espaço para eles ao lado de todos os demais cidadãos cujo acesso a uma saúde de qualidade e aos mínimos sociais deve permitir forjar uma sociedade mais igualitária, carência maior deste nosso Brasil. É demasiado lenta a progressão dos mecanismos de desmercantilização de uma série de serviços básicos e bens meritórios que podem promover equalização de oportunidades e *status*, favorecendo o aumento progressivo da taxa de atividade e ocupação dos mais desfavorecidos. Essa perna do tripé do Brasil Sem Miséria deixa a desejar.

Por fim, no que tange ao acesso a crédito e capacitação profissional, há que aguardar os números e os resultados de políticas e programas ainda em fase de formulação para avaliar se foram capazes de superar a baixa eficácia do que já foi tentado e testado nessa área. Claro está, entretanto, que não se devem nutrir

expectativas altas considerando os balanços recentes. Se algum impacto positivo sobre a miséria é factível, dificilmente essa estratégia é suficiente por melhor que seja alinhavada para erradicar a miséria em quatro anos.

Uma coisa é certa: com a desaceleração do crescimento em curso e os velhos conflitos federativos que tanto debilitam a cooperação entre níveis de governo uma boa redução dos níveis de indigência já seria um trunfo considerável e inestimável como saldo de governo.

## **Entrepreneurship, Microcredit and the Eradication of Extreme Poverty in Brazil: open questions**

**Abstract:** Dilma Rousseff's government has committed itself to eradicating extreme poverty in Brazil by 2014 at the end of her term. The Program Brazil Without Misery was launched precisely to achieve this goal and address the multidimensionality of poverty. On the one hand, this new program enhances the take up rate of the Bolsa Familia Program to reach poor families that remain in extreme poverty for not being appropriately tackled by the national registry. Those who fell through the cracks will now become full recipients. On the other hand, the Program is concerned with providing access to public facilities and services, notably job training, to help the neediest to find a way out of poverty. The market inclusion strategy through professional training coined as "productive inclusion" appears as the main road out of vulnerability and destitution. This paper discusses the adequacy of such strategy and the challenges lying ahead, identifying its bottlenecks after the first year of its implementation.

**JEL:** I3 (I30, I32, I38)

**Key words:** extreme poverty eradication, entrepreneurship, public policy, job training, Brazil.

## **Referências**

Arantes P.F. e M. (2009). Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. In *Caros Amigos*, 2009. Disponível em: <http://carosamigos.terra.com.br>.

Assunção J.; Gonzaga G. (2010). Educação Profissional no Brasil: inserção e retorno. SENAI. *Série Cenários* n. 3, Brasília.

Banco Central do Brasil. *Relatório de Inclusão Financeira*, 2009.

Barros R.P.; Mendonça R.; Tsukada R. (2011). *Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil*. Mimeo, SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 11 páginas.

Briggs A. (1969) The Welfare State in Historical Perspective. In Pierson C. and Castles F. (2003). *The Welfare State Reader*. United States: Blackwell Publishing, p. 18-31.

Dedecca, C. S.; Rosandiski, E. N.; Barbieri, Carolina Veríssimo ; Jungbluth, A. (2006). Salário Mínimo, benefício previdenciário e famílias de baixa renda. *Revista Brasileira de Estudos da População*, v. 23, p. 1-16, 2006.

EES - Mapeamento Nacional da Economia Solidária, SENAES/TEM, 2005 a 2007.

Ferraz C. (2011). Crédito, exclusão financeira e acesso à moradia: um estudo sobre financiamento habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida. Dissertação de Mestrado defendida no Instituto de Economia da UFRJ.

Filgueiras F. (2011). Tendências Sociais y Dilemas de Política Pública. Apresentação Seminário Internacional Proteção Social e Cidadania, ENAP/MDS, Brasília, 2011.

Gilbert N. (2004). *The Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*. New York: Oxford University Press.

Glennester H. (2007). *British Social Policy 1945 to the Present*. 3rd edition, Oxford: Blackwell Publishers.

Hoffmann, R. (2011). Distribuição da renda agrícola e sua contribuição para a desigualdade de renda no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, v. 20, p. 5-22, 2011.

Holzmann R.; Jorgensen S. (2000). Social Risk Management: a new conceptual framework for social protection and beyond. World Bank, Human Development Network. Social Protection Discussion Paper Series 0006/2000.

IPEA, Comunicado do IPEA n. 88, 2011.

Lavinas, L. (2010). Pobreza: Métricas e Evolução Recente no Brasil e no Nordeste. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 5 (7), Centro Internacional Celso Furtado, Rio de Janeiro, pp. 126-148.

Lavinas L. (2012) Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, v. 97-98, p. 67-86, 2012

Lavinas L. e Ferraz C. (2010). *Inclusão Financeira, Crédito e Desenvolvimento: que papel uma renda básica de cidadania pode jogar nesse processo?* In: XIII Congresso

Internacional da Rede Mundial de Renda Básica, 2010, USP - São Paulo. Anais do XIII Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica. São Paulo.

O Globo, 3/10/2011. *ProJovem acumula em seis anos histórico de fracasso e descontrole financeiro*. <http://oglobo.globo.com/politica/projovem-acumula-em-seis-anos-historico-de-fracasso-descontrole-financeiro-2744497>.

Saboia J. (2011). *Geração de Emprego para Pessoas com Curso Superior no Mercado Formal de Trabalho no Brasil*. Palestra e Apresentação oral realizada na 2ª Conferência do Desenvolvimento – CODE Brasília, 23/ 25 de novembro de 2011.

Sandro Pereira Silva (2011). A Economia Solidária na Estratégia de Erradicação da Pobreza Extrema no Brasil. In IPEA/MTB, *Boletim Mercado de Trabalho, conjuntura e análise*, ano 16, maio de 2011.

Sen A. (1999) *Development as Freedom*. New York: Knopf Publishing.

### **Bases de Dados Consultadas:**

- a. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, IBGE, vários anos.
- b. CAGED, Cadastro Geral de Emprego e Desemprego, Ministério do Trabalho.
- c. Censo Demográfico 2010, IBGE.

Recebido para publicação em março de 2012  
Aprovado para publicação em fevereiro de 2013