

20144, NABOPB

# POBREZA E MERCADOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DE INICIATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS



900047222 - BIBLIOTECA CEPAL



Escritório no Brasil

**DFID** Department for  
International  
Development

Brasília, 2003

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL 2003  
© Department for International Development - DFID 2003

CEPAL

SBS Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 17º andar  
70076-900 - Brasília-DF  
Telefone: (61) 321-3232 / 321-5494  
www.eclac.cl/brasil

DFID

SCN Quadra 4, Bloco B, Ed. Centro Empresarial Varig  
Torre Oeste, 2º Andar, Sala 202  
70714-900 - Brasília-DF  
Telefone: (61) 327-7230  
www.dfid.gov.uk

Produção editorial: Roberto Astorino

Tiragem: 2000 exemplares

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

Pobreza e Mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas.  
Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/DFID, 2003.

311 p.

1. Pobreza-Brasil 2. Mercados-Brasil

I. CEPAL. Escritório no Brasil II. DFID. Department for International  
Development. III. Título

CDD 339.46

Este trabalho foi realizado no âmbito do convênio com o Department for International Development (DFID).

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou do Department for International Development (DFID).

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO

### **POBREZA E MERCADOS NO BRASIL**

Jorge Saba Arbache

9

### **PERFIL DA POBREZA E ASPECTOS FUNCIONAIS DOS MERCADOS DE TRABALHO NO BRASIL**

Francisco Galvão Carneiro

117

### **MERCADO FINANCEIRO E A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA**

Silvana Parente

167

### **MERCADOS DO EMPREENDEDORISMO DE PEQUENO PORTE NO BRASIL**

Ricardo Abramovay; Sylvia Saes; Maria Célia Souza; Reginaldo Magalhães

233



## APRESENTAÇÃO

O presente volume traz a público os resultados de um projeto conjunto entre os escritórios do DFID e da CEPAL no Brasil. Os textos ora apresentados mostram diversos aspectos da relação entre pobreza e mercados.

A hipótese básica que norteou o projeto é a percepção de que o tema da pobreza não pode ser tratado apenas através de programas assistencialistas, nem de forma 'passiva', ao se esperar que a solução das carências da população de mais baixa renda ocorra de forma automática como subproduto do crescimento econômico. É necessário também ajustar os mecanismos de mercado para tornar possível àquelas pessoas das camadas menos favorecidas da população se apropriarem dos ganhos derivados de seu trabalho, através de canais expeditos para comercializar sua produção, bem como pelo acesso aos mercados de trabalho e de financiamento.

Começando com o mercado de trabalho, o estudo de Carneiro apresenta uma resenha das inadequações do mercado de trabalho no Brasil para lidar com a questão da pobreza, e os ajustes necessários já identificados na literatura.

Carneiro traça um perfil da pobreza no país, por regiões e segundo sua concentração urbana ou rural. Em seguida detalha a estrutura do (sabidamente elevado) custo da mão-de-obra para o empregador, e mostra os custos econômicos derivados da forma de operação da justiça do trabalho.

O tema da pobreza está freqüentemente relacionado às atividades do setor informal. Carneiro mostra resultados de alguns estudos que sugerem que no Brasil a opção pela informalidade tende a se reduzir com o grau de escolaridade, e que, em sua maior parte, os trabalhadores nesse setor têm um alto grau de temporalidade, partindo para atividades formais mais bem remuneradas depois de um curto período de permanência na informalidade não grande de tempo.

Além disso, a opção pela informalidade reflete comportamento racional, com base nos diferenciais de expectativa de remuneração nos setores formal e informal. Assim, o setor informal compreende de fato tanto trabalhadores que aí estão por opção racional quanto trabalhadores que permanecem por falta de alternativa, e desempenhando atividades inferiores e mal remuneradas. Isso faz com que haja uma relativa segmentação do mercado informal entre os dois tipos de trabalhadores, e os impactos variem segundo a conjuntura econômica.

A análise do mercado de trabalho é complementada pela avaliação do mercado de capital, no que se refere às camadas mais pobres da população. O texto de Parente discute as condições de acesso da população de mais baixa renda ao mercado financeiro, através, sobretudo do mecanismo do micro-crédito. O trabalho apresenta as principais características do sistema financeiro nacional, e de suas relações com o micro-financiamento. São discutidos alguns programas existentes, e suas relações com a população de mais baixa renda.

Parente analisa a operação de instituições de micro-crédito que não pertencem ao sistema financeiro, tanto aquelas vinculadas a instituições internacionais quanto organizações da sociedade civil e de governos estaduais. Argumenta-se que uma das limitações desse sistema é que a maioria dessas instituições não tem escala operacional suficiente.

Parente mostra as evidências disponíveis de quantificação da demanda potencial por esse tipo de financiamento, analisando a variedade de situações encontradas, e as características requeridas para cada caso. O trabalho evidencia mostra o descompasso entre oferta e demanda e os principais aspectos envolvidos nesse baixo grau de interação.

No que se refere à órbita da comercialização da produção, o trabalho de Abramovay se concentra no mercado para os produtos ofertados pela população de mais baixa renda. O ponto de partida para a análise é de que o conhecimento das condições de comercialização é uma condição essencial para o desempenho do empreendedorismo de pequeno porte.

Abramovay apresenta uma resenha dos principais indicadores relativos à economia informal urbana e à agricultura familiar, seguida de análise das intervenções recentes. São discutidos, por exemplo, mecanismos como os mercados institucionais promovidos por governos locais, assim como iniciativas de tipo economia solidária.

Um aspecto ressaltado no estudo é o da existência de riscos de mercado, que tornam particularmente mais difícil à população de menor renda seu relacionamento com as regras de mercado livre. Isso é verdade tanto no que se refere à comercialização da produção quanto no tocante ao mercado de insumos para essa produção. Daí a ênfase em iniciativas como o associativismo como mecanismo alternativo à integração direta dos pequenos produtores ao mercado.

Abramovay faz uma avaliação geral dos mercados para uma série de produtos de interesse direto dos pequenos produtores, como os mercados de *commodities*, de produtos orgânicos, frutas, legumes, verduras e alimentos processados, ressaltando a importância dos investimentos em infra-estrutura e das

políticas públicas, de organizações não-governamentais, de empresas e de agências internacionais para superar as dificuldades existentes.

Esses trabalhos foram realizados de forma simultânea e a coordenação esteve a cargo de Jorge Arbache, que elaborou um documento de referência geral e síntese e articulação dos resultados obtidos nos demais estudos.

Segundo mostra Arbache, há uma escassez de estudos sobre pobreza e mercados no Brasil. O trabalho apresenta uma resenha dos principais trabalhos relacionados ao tema pobreza no Brasil, envolvendo as dimensões de crescimento econômico, simulações relativas a efeitos potenciais de políticas de distribuição de renda e riqueza, simulações relativas à contribuição potencial da provisão de educação às camadas mais pobres, e simulações quanto à repartição da posse de ativos.

Fica claro que as políticas de combate à pobreza no Brasil nas últimas décadas estiveram baseadas mais em posturas compensatórias e enfoques assistencialistas que em políticas sustentáveis, e que há um reconhecimento crescente – a partir do melhor conhecimento e análise dos dados para o Brasil – de que o que se requer são intervenções pontuais dirigidas a minorar ou resolver a questão das desigualdades.

Além das políticas diretamente desenhadas para lidar com as questões de pobreza, outros tipos de políticas públicas têm impacto expressivo sobre as camadas mais pobres da população. Entre elas, destacam-se aquelas que motivaram o presente conjunto de estudos, como as melhorias no funcionamento dos mercados para produtos artesanais, os ajustes no mercado de trabalho e os ajustes no mercado de capitais.

Associada aos temas acima que discutem a ineficiência dos mercados de fatores – destaca-se a questão da informalidade. Arbache apresenta indicações de que dificuldades de acesso ao crédito, elevada concorrência, baixa produtividade e baixa escala de produção estão entre os problemas mais importantes enfrentados pelos empreendimentos informais.

A esses fatores soma-se uma série considerável de outros elementos que contribuem para perpetuar situações de pobreza, como os efeitos da abertura comercial, as barreiras externas aos produtos brasileiros, e outros.

Um papel particular no trato das questões da pobreza é o do salário mínimo. Há evidências variadas de que um aumento do salário mínimo contribui de forma importante para a redução da pobreza. No entanto, esse aumento não apenas tem impacto sobre as contas públicas via Previdência Social, como os beneficiários parecem estar mais concentrados no setor informal, ao contrário do que seria de se esperar. Não há certeza também sobre o impacto líquido de um aumento no salário mínimo, uma vez que ele tem efeito negativo sobre o nível de emprego, ao encarecer a mão-de-obra.

A última década testemunhou o surgimento de um novo enfoque em relação a políticas sociais. Entre outras características, retoma-se a dimensão descentralizada das políticas, com participação de agentes locais para a repartição dos recursos e o controle do emprego desses recursos. Esse é um aspecto positivo – dada a heterogeneidade de situações encontradas num país com o Brasil – e ao mesmo tempo um desafio, uma vez que essa própria diversidade dificulta o desenho de políticas universais.

A cada um dos autores dos trabalhos ora apresentados foi pedida uma listagem dos programas mais relevantes e uma relação de indivíduos e empresas e/ou instituições relevantes no seu tópico de análise. Nesta publicação preservamos as listas originais. O texto de Arbache – síntese do projeto – consolida essas listas, acrescentando alguns itens adicionais.

Ao divulgar este conjunto de textos os escritórios da CEPAL e do DFID no Brasil esperam estar contribuindo de forma substantiva para despertar o interesse numa dimensão de análise e ao mesmo tempo um campo para atuação de política econômica de grande relevância para a solução do problema da pobreza no Brasil.

Renato Baumann  
Diretor  
Escritório da CEPAL no Brasil

Gail Marzetti  
Diretora  
Representação do DFID no Brasil

# **POBREZA E MERCADOS NO BRASIL**

Jorge Saba Arbache

## **1 INTRODUÇÃO 11**

## **2 BREVE HISTÓRICO DAS INTERVENÇÕES DE COMBATE À FOME 13 E À POBREZA E AS POLÍTICAS ECONÔMICAS**

### **3 POBREZA E MERCADOS NO BRASIL 16**

- 3.1 Crescimento e pobreza 17
- 3.2 Distribuição de renda e pobreza 18
- 3.3 Educação e pobreza 19
- 3.4 Posse de ativos e pobreza 20
- 3.5 Funcionamento do mercado de trabalho, sindicatos e pobreza 22
- 3.6 Informalidade e pobreza 27
- 3.7 Políticas econômicas neoliberais e pobreza 30
- 3.8 Acesso aos mercados internacionais e pobreza 32
- 3.9 Salário mínimo e pobreza 33
- 3.10 Raça, gênero e pobreza 34
- 3.11 Filiação industrial e pobreza 35
- 3.12 Desigualdades regionais e pobreza 35
- 3.13 Mercado de crédito e pobreza 36

### **4 AÇÕES RECENTES DE COMBATE À POBREZA 39**

- 4.1 Concepção e propostas das novas políticas sociais 39
- 4.2 A nova geração de políticas sociais 41
  - 4.2.1 Cadastro Único de Programas Sociais 41
  - 4.2.2 Projeto Alvorada 41
  - 4.2.3 Comunidade Solidária 42
  - 4.2.4 Comunidade Ativa 43
  - 4.2.5 PROGER, PRONAF e PLANFOR 44
  - 4.2.6 Bolsa-Escola 47
  - 4.2.7 Programa Fome Zero 48
  - 4.2.8 Agenda Perdida 50
- 4.3 Ações de valorização das atividades dos pobres e inserção nos mercados: o caso das ONGs e outras entidades 50

**5 OS MERCADOS FUNCIONAM EM FAVOR DOS POBRES NO BRASIL? 53**

**6 CONCLUSÕES 56**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 59**

**ANEXO I**

ATORES ENVOLVIDOS EM AÇÕES DE COMBATE À POBREZA ATRAVÉS  
DO ESTÍMULO AOS MERCADOS **63**

**ANEXO II**

ENTIDADES ENVOLVIDAS EM PROGRAMAS DE COMBATE  
À POBREZA, DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E ERRADICAÇÃO  
DO TRABALHO INFANTIL **70**

# POBREZA E MERCADOS NO BRASIL

Jorge Saba Arbache<sup>1, 2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O conhecimento sobre a relação entre pobreza, miséria e os mercados dos quais os pobres fazem parte é bastante limitado na literatura econômica brasileira. A investigação sobre a pobreza concentra-se em questões como as suas causas, distribuição espacial, conceitos e linhas de pobreza, perfil do pobre, dentre outros assuntos, e menos nas questões associadas à natureza e funcionamento dos mercados em que os pobres estão inseridos. De um lado, essa deficiência parece ter relação com as políticas sociais e de combate à pobreza que predominaram no país por muitas décadas, as quais se baseavam em medidas compensatórias e assistenciais. De outro lado, a limitação da literatura parece estar associada à visão predominante de que o fim da pobreza seria um subproduto do crescimento econômico. Esse entendimento levou os políticos e formuladores de política a terem uma visão passiva e tolerante com a pobreza, focando suas políticas em medidas que levariam ao crescimento da economia.

Vejamos alguns fatos estilizados sobre a pobreza no Brasil:

- a) Em 1999, 53 milhões de brasileiros eram pobres e 22,6 milhões eram indigentes, ou 34% da população total era pobre e 14,5% era indigente (ver Figura 1) (Ipeadata);<sup>3</sup>
- b) 45% dos indigentes são menores de 15 anos de idade – a população de até 15 anos é de 30% do total (PNAD/IBGE e PME/IBGE);
- c) Cerca de 58% das famílias pobres são chefiadas por trabalhadores autônomos, empregados informais ou sem remuneração (PNAD/IBGE);
- d) A pobreza está concentrada nas áreas rurais, pequenas cidades e em estados da região nordeste e norte do país (Carneiro, 2003);

---

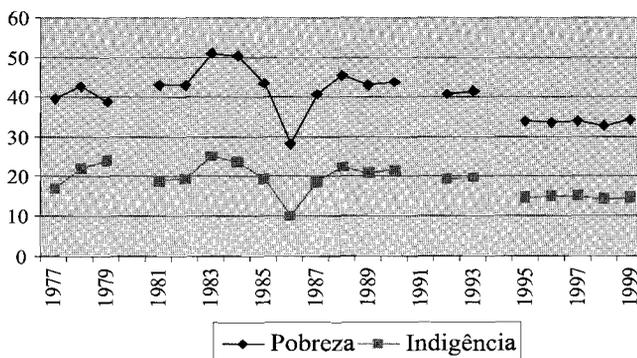
1. Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Caixa Postal 04302, Brasília, DF, 70910-900; Tel.: 61 3072498 ramal 119; Fax: 61 3402311; jarbache@unb.br

2. Agradecimentos: este trabalho se beneficiou das críticas e sugestões de Renato Baumann e contou com a valorosa colaboração de Elisa Bizarria. Os erros e omissões são nossos.

3. Os picos em 1986 são legítimos, e referem-se ao Plano Cruzado, período em que os preços e salários foram congelados. As descontinuidades na figura devem-se a que nos anos de 1980, 1991 e 1994 não houve realização da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que é o banco de dados que deu origem à figura.

- e) A incidência de pobreza e indigência na área rural é duas vezes superior à da área urbana (Cepal, 2001);
- f) O desemprego cresceu de 4,5% em 1990, para 11,4% em 1999 (Cepal, 2001);
- g) Nos últimos anos, o volume de gastos sociais no Brasil chegou a 21% do PIB – essa proporção inclui os gastos com a Previdência Social (Barros et al., 2000);
- h) Menos de ¼ dos gastos sociais são despendidos com os indivíduos realmente pobres; a maior parte é alocada a programas que atendem à classe média (Barros et al.; 2000);
- i) Os 10% mais elevados benefícios previdenciários – incluindo os do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e os do setor público – se apropriam de quase metade da massa de benefícios distribuídos que, por sua vez, consomem quase metade do orçamento social consolidado brasileiro (Neri, 2001);
- j) Os índices de desigualdade de renda e de salários no Brasil estão entre os mais elevados do mundo (Li et al., 1998), e é o mais elevado da América Latina (Cepal, 2001);
- k) Os 10% mais ricos detêm cerca de 50% da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres detêm menos de 10% da renda (Barros et al. 2001);
- l) Os indicadores de distribuição de renda mantiveram-se elevados estáveis ao longo das duas últimas décadas (Green et al., 2001);
- m) Mais de 80% da população mundial vive com renda per capita inferior à brasileira.

FIGURA 1  
**Pobreza e indigência no Brasil (% população)**



Fonte: Ipeadata.

Esses fatos sugerem que a pobreza no Brasil está bastante associada à péssima distribuição de renda, está concentrada entre crianças e trabalhadores em atividades informais e em regiões menos desenvolvidas. A persistência e até aumento da pobreza e da desigualdade de rendas nas últimas décadas levou a crescentes questionamentos sobre os diagnósticos da pobreza e eficácia das políticas sociais, o que deu escopo a uma nova agenda de pesquisas sobre a pobreza. Essa agenda levou à formulação de novas políticas sociais, as quais baseiam-se numa visão muito mais complexa e integrada sobre a pobreza e propõe formas alternativas de combatê-la, indo além das ações compensatórias e do crescimento da economia. É nesse contexto que aparecem, ainda que de forma incipiente, discussões sobre os mercados dos pobres e sua integração com o restante da economia.

Este documento procura fazer um breve apanhado do conhecimento sobre a pobreza no Brasil apresentando os tópicos que ganharam mais destaque na literatura. Apresentamos e discutimos, ainda, os novos diagnósticos, políticas e ações sociais de combate à pobreza, procurando enfatizar as que mais se preocuparam com o mercado em que os pobres estão inseridos.

O trabalho está organizado como segue. A seção 2 faz um breve histórico das intervenções de combate à fome e à pobreza e as políticas econômicas. A seção 3 apresenta um sumário dos resultados de estudos sobre a pobreza no Brasil. A seção 4 apresenta as políticas e ações recentes de combate à pobreza, as novas políticas sociais e intervenções de ONGs e outras entidades através dos mercados. A seção 5 procura responder à indagação se os mercados funcionam em favor dos pobres no Brasil. A seção 6 conclui. O anexo I faz um sumário dos atores envolvidos em ações de combate à pobreza através do estímulo aos mercados. O anexo II traz uma relação de entidades envolvidas em programas de combate à pobreza, defesa dos direitos humanos e erradicação do trabalho infantil no Brasil. O anexo III traz sugestões de entidades e pessoas a serem convidadas para o workshop sobre a inserção dos pobres nos mercados. Como vai se notar, o texto não focaliza a sua atenção nas regiões norte e nordeste devido ao fato de que a literatura concentra-se na investigação da pobreza e mercados em geral. Sempre que possível, no entanto, dar-se-á atenção especial à essas regiões.

## **2 BREVE HISTÓRICO DAS INTERVENÇÕES DE COMBATE À FOME E À POBREZA E AS POLÍTICAS ECONÔMICAS**

### **Intervenções de combate à fome**

Escassez de comida e fome sempre foram problemas constantes no Brasil desde pelo menos os tempos coloniais. A orientação para a produção de *com-*

*modities* para exportação desviou recursos econômicos e a produção agrícola de comidas básicas para consumo interno nunca teve a atenção devida. Autoridades coloniais tentaram, sem sucesso, resolver o problema decretando que uma proporção fixa de terra das propriedades rurais produtoras para exportação deveria ser dedicada para alimentos básicos, como cana de açúcar e mandioca.

Na primeira metade do século passado, os efeitos combinados da urbanização e secas periódicas na área nordeste pioraram a escassez de comida, resultando em vários episódios de fome. O governo só entrou em ação nos piores anos, implementando programas emergenciais de importação e distribuição de alimentos.

Em 1972, o governo criou o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), agência ligada ao Ministério de Saúde encarregada de formular a Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). O PRONAN visava formular e integrar políticas que aumentassem a produção de alimentos básicos e expansão de programas alimentares para grupos prioritários, como mulheres grávidas e crianças. De forma geral, o PRONAN nunca foi devidamente efetivado nem alcançou seus objetivos de reduzir a fome. Além do PRONAN, vários outros programas foram introduzidos para combater a fome e a pobreza. Um dos poucos programas que teve relativo sucesso foi o projeto de merenda escolar, em que crianças de escolas públicas têm suplementação alimentar nas escolas.<sup>4</sup>

### **Pobreza e políticas econômicas**

As políticas econômicas do pós-guerra tiveram como objetivo maior promover o crescimento econômico através da industrialização por substituição de importações. Para tanto, introduziram-se várias medidas como a proteção dos mercados à concorrência internacional, instalação de infra-estrutura econômica que desse suporte ao processo de industrialização e estabelecimento de instituições estatais e para-estatais de promoção da industrialização e promoção dos mercados internos. O fomento do mercado interno deu-se, dentre outros, através de medidas que estimulavam o poder de compra da classe média. Foi nessa linha que se reestruturou o sistema financeiro nacional na década de 1960, o qual visava aumentar as fontes de crédito e reduzir o custo, tanto para a aquisição de bens duráveis e não duráveis, como, também, para a habitação daquele segmento da população.

As políticas públicas do período não visaram estimular a inclusão dos pobres aos mercados. Acreditava-se que o crescimento da economia iria bene-

---

4. Para um detalhamento dos programas de combate à fome no Brasil, ver Sampaio e Campino (1991).

ficiar os pobres através do efeito transbordamento. Uma vez que os mercados de bens, serviços e habitação crescessem para atender a classe média, os pobres seriam beneficiados por meio do aumento da demanda de mão-de-obra assalariada, economias de escala e externalidades. Um velho jargão foi largamente utilizado nos anos 60 e 70 para simbolizar a visão dominante sobre a relação entre mercados e pobreza: “deve-se primeiro fazer o bolo para depois distribuí-lo”. Naquela altura, as ações de combate à pobreza eram localizadas e procuravam atender às demandas emergenciais através de medidas essencialmente compensatórias.

Em fins da década de 1960 e início da década de 1970 o Brasil experimentou taxas de crescimento do PIB absolutamente elevadas, num período que ficou conhecido como “Milagre Econômico”. No período, o PIB chegou a crescer mais de 10% ao ano, o que levou vários analistas internacionais a concluir que o Brasil chegaria ao final do século XX como um país industrializado. Os indicadores de pobreza, no entanto, não diminuíram no período. Ao contrário, observou-se um processo de concentração de rendas associado ao elevadíssimo crescimento dos retornos à educação e aumento dos retornos do capital.

A década de 1980 foi palco de crescentes dificuldades econômicas e agravamento das finanças públicas. A crise da balança de pagamentos resultante da crise do petróleo e da crise do México de 1982, e a explosão inflacionária dominaram o panorama das políticas públicas, quando pouco se fez para combater a pobreza. As campanhas contra a pobreza concentraram-se, então, em programas como o de distribuição de cestas básicas e de leite.

Num contexto de elevada e crescente inflação, a mais eficaz política anti-pobreza que se poderia empreender seria a estabilização inflacionária. Isso porque os pobres são os mais expostos aos riscos e efeitos adversos da inflação devido à sua incapacidade de protegerem-se resultante do baixo poder de barganha e/ou de mercado para indexarem as suas rendas ou por não terem acesso aos mecanismos de proteção financeira. Apenas em 1994, no governo Itamar Franco, a inflação começou a ser debelada, trazendo um sensível efeito-renda para os pobres. De fato, logo após a introdução do Plano Real houve significativa redução da pobreza, como mostra a Figura 1, página 12.<sup>5</sup> O efeito-renda observado no período levou a um aumento da demanda de consumo por bens duráveis e não duráveis por parte das classes mais baixas.

O período que vai do início do governo Collor, em 1990, até o final do primeiro governo FHC, em 1998, é marcado por tímidas ações ativas de combate à pobreza. A política de manutenção da estabilização inflacionária e as

---

5. A proporção de indivíduos abaixo da linha de pobreza caiu de 41,7% em 1993 para 34% em 1995.

reformas do Estado, comercial, privatização e desregulamentação dos mercados dominaram as políticas econômicas do período. A introdução de políticas neoliberais era vista como condição para a redução da pobreza e promoção do crescimento. A premissa era que a pobreza seria combatida por medidas econômicas de caráter horizontal, geral, que dariam maior eficiência aos mercados, barateando os preços, elevando a qualidade dos produtos e, supostamente, favorecendo os mais pobres através da criação de novos postos de trabalho. Por conta desse entendimento, as políticas sociais do primeiro governo FHC foram tímidas, embora já se discutisse dentro do governo que a erradicação da pobreza deveria ser feita de forma diferente daquela das décadas anteriores.

As políticas de combate à pobreza no Brasil nas últimas décadas estiveram, pois, assentadas mais no que se entende por políticas compensatórias e assistencialistas que em políticas sustentáveis. Talvez o caso mais representativo das políticas sociais do período sejam os programas dirigidos aos efeitos da seca do nordeste na fome e pobreza, que, ao longo de muitas décadas, nunca criaram alternativas sustentáveis para o problema. Esse fenômeno parece estar ligado ao uso político das medidas assistencialistas que foram e ainda são utilizadas em proveito próprio, dando origem à inúmeras formas de corrupção e exploração da pobreza.<sup>6</sup>

Tendo em vista o histórico de insucesso das políticas sociais, tem-se tornado cada vez mais clara a necessidade de se propor novas soluções e estratégias de ação contra a pobreza. Dois pontos têm sido recorrentemente levantados nos âmbitos acadêmico, governamental e das Organizações não-governamentais: (i) a necessidade de desenhar e empreender uma nova geração de políticas sociais que tenham efeitos permanentes e sustentáveis sobre a pobreza, e (ii) a necessidade de integrar políticas e projetos que tenham efeitos compensatórios àqueles que têm efeitos permanentes na renda dos pobres.

É nesse contexto que aparecem as propostas de bolsa-escola, micro-crédito, cooperativismo, associativismo, ações contra a fome, reforma agrária, reforma fundiária urbana e treinamento profissional, por exemplo, e programas governamentais como o Comunidade Ativa e o Projeto Alvorada. As propostas ora em discussão para se combater a pobreza são uma vigorosa mudança de posição em relação às políticas anteriores, como será visto adiante.

### 3 POBREZA E MERCADOS NO BRASIL

A literatura sobre pobreza e mercados no Brasil é bastante nova, e somente na última década os estudos e projetos de combate à pobreza focados no mercado começaram a ganhar espaço. Como vimos na seção anterior, a escassez de estu-

6. Uma possível explicação para a insistência em ações compensatórias de combate à pobreza são os seus efeitos de curto prazo, que contrastam com aqueles de políticas estruturais, cujos efeitos são sentidos no longo prazo, o que pode desincentivar os políticos a adotarem-nas.

dos sobre a pobreza e mercados deu-se, essencialmente, devido à visão de que a solução da pobreza viria do crescimento econômico. Como se verá adiante, no entanto, o crescimento não implica, necessariamente, em incorporação dos pobres aos mercados nem na redução sustentada da pobreza. Esta seção dedica-se a apresentar questões econômicas relevantes sobre a pobreza no Brasil a partir da literatura local sobre o assunto.

### 3.1 Crescimento e pobreza

A característica mais marcante da literatura brasileira sobre pobreza é a quase absoluta ausência de estudos sobre os mercados em que os pobres atuam e a escassez de proposições novas para o entendimento e a solução da pobreza. Apenas mais recentemente houve contribuições sobre o assunto. A limitada contribuição da literatura local é, talvez, resultado da visão estabelecida por décadas sobre a suficiência do crescimento e das políticas compensatórias para a redução da pobreza e da falta de dados estatísticos.<sup>7</sup>

Por muitas décadas, predominou nos círculos acadêmicos e governamentais que a principal causa da pobreza no Brasil eram as débeis taxas de crescimento do PIB. O diagnóstico assumia que a redução da pobreza era um subproduto do crescimento e que a mais eficaz forma de redução da pobreza seria a promoção do crescimento. Ricardo Paes de Barros, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tem levantado a questão de que a pobreza deriva-se, sobretudo, da extremamente desigual distribuição de renda e de oportunidades prevaletentes no Brasil, e que mesmo taxas elevadas de crescimento teriam efeitos limitados sobre a redução da pobreza (Barros et al., 2000a, b). Cálculos feitos a partir de análise contra-factual mostram que o impacto do crescimento da renda per capita de 2,75% e 4% ao ano por 10 anos consecutivos reduziria a pobreza, respectivamente, em apenas 9% e 12,5%. Note-se que essas taxas de crescimento são bastante superiores às taxas médias observadas no país nas duas últimas décadas, e, portanto, não fáceis de serem alcançadas, especialmente por um período longo. O custo da promoção de tais taxas de crescimento seria absurdamente elevado em termos de poupança, o qual supera a capacidade de financiamento que o país dispõe.

Barros et al. defendem que as políticas de redução da pobreza não devem basear-se apenas no crescimento e argumentam que a erradicação da pobreza

---

7. Apenas recentemente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibilizou para o público os micro-dados de pesquisas domiciliares, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), Pesquisa de Padrão de Vida (PPV), Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e Censos Populacionais e Agropecuários, o que abriu campo para uma extensa agenda de pesquisas sobre questões sociais e econômicas, aí incluindo o problema da pobreza. Embora essas pesquisas sejam extremamente ricas para a investigação de fenômenos como a pobreza e a desigualdade de rendas, os estudos sobre os mercados no qual estão inseridos os pobres apenas mais recentemente foram tema de pesquisa de campo, através da Pesquisa Economia Informal e Urbana (ECINF), publicada pelo IBGE em 1999.

requer o desenho de políticas que priorizem a redução da desigualdade. A implicação desse diagnóstico é que haveria a necessidade de se implementar políticas de distribuição de renda e riqueza como meios para se reduzir a pobreza, independentemente do crescimento do produto.

### 3.2 Distribuição de renda e pobreza

Talvez a mais importante contribuição recente para se entender o problema da pobreza no Brasil se deva a Ricardo Paes de Barros e sua equipe. Partindo do conceito de pobreza como insuficiência de renda para a satisfação das necessidades básicas, Barros investigou as causas da pobreza no país e encontrou que a fonte fundamental do fenômeno é a má distribuição da renda.

A partir de micro-simulações, os resultados de Barros et al. (2001) mostram que: (i) se fosse possível uma perfeita identificação dos indigentes e pobres no Brasil, poder-se-ia reduzir a indigência com cerca de 6 bilhões de reais por ano apenas, revelando o baixo custo de erradicação da miserabilidade no país; e (ii) os níveis de pobreza são muito mais sensíveis às alterações no grau de desigualdade do que às alterações do crescimento econômico.

De fato, enquanto a renda per capita brasileira é relativamente elevada quando comparada à cerca de 64% dos países, a proporção de pobres na população é, por sua vez, relativamente elevada, sugerindo que a pobreza decorre da concentração de renda.<sup>8</sup>

Barros et al. (2001) investigam as fontes da redução da pobreza nos últimos 20 anos à partir da decomposição dos efeitos do crescimento e da redução da desigualdade de renda. Os resultados mostram que o crescimento econômico responde por 84% da queda da pobreza observada entre anos selecionados das décadas de 1970 a 1990. Barros et al. concluem que a elevada pobreza mantém-se no país devido à estratégia utilizada para combatê-la, qual seja, o crescimento econômico, que, por sua vez, tem sido bastante baixo, levando, conseqüentemente, à um modesto impacto sobre a pobreza. Ademais, concluem que a erradicação da pobreza será mais lenta se ela basear-se apenas no crescimento do PIB, e que uma combinação de crescimento e distribuição de renda levaria a uma mais rápida e eficaz solução para a pobreza.

As implicações desses resultados são extremamente importantes, pois sugerem que a erradicação da pobreza deve passar por estratégias voltadas à redução da desigualdade. De outra forma, políticas ativas de transferência de renda teriam um papel fundamental nas transformações dos indicadores da pobreza.

---

8. Apenas para se dar uma idéia da dimensão da desigualdade, enquanto o coeficiente de Gini era de 0,6 no Brasil em 1999 (Green et al., 2001), esse número era de 0,3 em Bangladesh em 2000 (Rahman, 2003). Ao mesmo tempo, enquanto a renda per capita do Brasil era de 3161 dólares, a de Bangladesh era de apenas 350 dólares. Como diz Ricardo Paes de Barros, o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres.

Nesse contexto, a preocupação central de Barros é de desenhar políticas de transferências que atinjam de forma mais direta os mais pobres e necessitados, e avaliar as políticas de tal forma a aumentar a sua eficácia. O problema, então, é de focalização e de eficácia.<sup>9</sup> A preocupação é legítima e adequada ao quadro de estagnação da economia, em que a promoção de políticas distributivas através aumentos adicionais de tributos para financiar as políticas sociais seria politicamente difícil.

### 3.3 Educação e pobreza

O Brasil tem sido “ranqueado” consistentemente como um dos países com mais elevada desigualdade de renda do mundo (Psacharopoulos, 1991; Li *et al.*, 1998). A principal causa dessa desigualdade é o perfil da distribuição da educação juntamente com as suas elevadas taxas de retorno (Ram, 1990; Lam e Levison, 1992; Barros e Mendonça, 1995; Green *et al.*, 2001). De fato, os estudos têm mostrado que a educação é o mais importante fator para explicar a determinação de salários e a desigualdade no Brasil. Sozinha, ela explica 48% da desigualdade de salários e cerca de 26% da desigualdade de renda.<sup>10</sup> A taxa de retorno por ano adicional de educação chega a 16%, a qual está entre as mais elevadas do planeta.

Esses resultados acerca do papel da educação na distribuição de renda no Brasil têm levado vários autores a concluir que o mais indicado investimento para resolver o problema da carência de estoques de riqueza e da renda dos pobres é a educação (Barros *et al.*, 2000; Neri, 2001). De outra forma, a distribuição desse ativo pode ser a mais promissora forma para se reduzir a desigualdade e a pobreza. A distribuição de educação é politicamente mais fácil de ser empreendida do que, por exemplo, a distribuição de terra. Ademais, a distribuição de educação é não transferível, é reproduzível e pode, por isso, contribuir para a mobilidade e a redução da desigualdade e da pobreza. O problema da educação como instrumento de combate à pobreza, no entanto, é que ela requer prazo longo para afetar a pobreza e a desigualdade e não traz soluções para o problema da fome e da miséria, que requerem medidas de curtíssimo prazo.

Os efeitos de uma mais equânime distribuição de educação vão além daqueles sobre o indivíduo. Barros *et al.* (2000) mostram que o aumento de um ano de educação de toda a população pode: (i) impactar de forma sustentável a taxa de crescimento do PIB per capita em 0,35%; (ii) reduzir em 9 a

---

9. Apenas a título de exemplo, os 10% mais elevados benefícios previdenciários – incluindo os do INSS e os do setor público – se apropriam de quase metade da massa de benefícios distribuídos que, por sua vez, consomem quase metade do orçamento social consolidado brasileiro (Neri, 2001).

10. As fontes de desigualdade criadas no mercado, e não as associadas a ele são responsáveis por uma parcela relativamente pequena da desigualdade (discriminação, formal-informal, setor de atividade).

mortalidade infantil para cada 1000 crianças nascidas vivas; (iii) aumentar em 20% a renda per capita (Lau et al. 1996); e (iv) reduzir a proporção de pobres em pelo menos 1%.

Embora a educação seja um poderoso ativo para evitar a pobreza, ela não explica toda a estória. A elevada variância dos salários identificada entre indivíduos com baixa escolaridade sugere que outros fatores estão agindo para explicar o fenômeno. De fato, Barros et al. (1997) mostram que a inserção ocupacional tem poderoso papel para explicar os salários no Brasil. Encontrou-se que, uma vez controlando para educação e outras variáveis, a desigualdade de salários entre trabalhadores de baixa escolaridade é muito parecida com a desigualdade entre todos os trabalhadores, e o principal fator é a inserção ocupacional.

Existem limitações da educação para agir contra a pobreza. Em primeiro lugar, seus efeitos são demorados. Em segundo lugar, não existe no Brasil a cultura de associar o conhecimento ao trabalho, o que poderia contribuir para a capacitação do homem para atuar de forma mais produtiva no meio em que vive. Em terceiro lugar, a estratégia de distribuição de educação tem efeito essencialmente entre as crianças e adolescentes, e pouco efeito entre os adultos. No Brasil, cerca de 50% de adultos tem 4 ou menos anos de escolaridade. Para esse contingente, programas de incentivo à escolarização devem ter pouco efeito na vida profissional. Ademais, os efeitos sobre a carreira são lentos, reduzindo ainda mais os impactos para os adultos devido à teoria do ciclo de vida. Não se pode, pois, esperar que a expansão da educação entre os pobres adultos terá, necessariamente, efeitos sobre a sua própria renda.

### 3.4 Posse de ativos e pobreza

Neri et al. (2001) mostram que: (i) os pobres têm menor acesso à infra-estrutura urbana que os não pobres; (ii) os pobres têm menos capital humano que os não pobres; (iii) os pobres têm menos bens duráveis que os não pobres; (iv) os pobres têm menos acesso a propriedades imobiliárias que os não pobres; (v) os pobres têm menos acesso aos serviços públicos que os não pobres;<sup>11</sup> (vi) os pobres têm menos capital social que os não pobres.<sup>12</sup> Os autores exploram econometricamente os efeitos que a posse desses ativos tem sobre a pobreza e encontram que todos eles reduzem a probabilidade de um indivíduo ser pobre. Por exemplo, famílias chefiadas por homens têm probabilidade 20% menor de ser pobre que famílias chefiadas por mulher – entende-se, pois, que

---

11. Os serviços avaliados na pesquisa foram: água tratada, esgoto, coleta de lixo, telefone e luz elétrica.

12. Entende-se como capital social instituições como associações de bairro, sindicatos, participação em partidos políticos, cooperativas e família. Entende-se que essas instituições potencializam os retornos privados e sociais dos ativos, ou a capacidade de uma comunidade se organizar frente às situações adversas e inesperadas para se proteger.

famílias chefiadas por mulher são mais propensas à pobreza; indivíduos filiados a sindicatos têm chance 37% menor de ser pobre, o que resultaria da ação dos sindicatos para proteger os interesses dos seus membros.

Neri et al. (2001) mostram, ainda, que a posse de ativos tem papel fundamental na redução dos riscos provocados pelas intempéries econômicas sobre a volatilidade da renda. Os indivíduos e famílias com menos ativos estariam mais expostos aos riscos oriundos de crises econômicas e situações como o desemprego, por exemplo.

Em busca de propostas concretas para o combate à pobreza, Neri et al., em linha com as proposições da obra de Hernando De Soto, *The Mystery of Capital*, procuram, dentro do contexto e realidade dos pobres, meios e mecanismos de acesso ao crédito que contribuam para a geração de renda a partir dos ativos que eles dispõem. Pelo menos três desses ativos poderiam servir de base para a obtenção de crédito por parte dos pobres. Em primeiro lugar estaria a legalização da ocupação de áreas urbanas pelos pobres, como as favelas, e reforma agrária. A idéia é regularizar a situação fundiária e posse de imóveis urbanos de tal forma a dar acesso a crédito através do colateral que os pobres passariam a deter.<sup>13</sup>

Em segundo lugar estariam as aposentadorias dos anciãos das famílias pobres e outras formas de rendas certas, que, a partir do horizonte estável de recepção de recursos, poderiam ser utilizadas como colateral no mercado de crédito. Em terceiro lugar estaria o capital social. A idéia é que esse ativo contribuiria para aumentar as possibilidades de geração de emprego e renda e seria valorizado para efeito de inserção nos mercados e acesso ao crédito. A economia solidária e o micro-crédito solidário baseiam-se nesse princípio (ver Parente, 2002).

A regularização fundiária, no entanto, não deve ser vista como uma panacéia para a solução da pobreza. Em primeiro lugar, como mostra Abramovay et al. (2003), a legalização de ativos imobiliários através de reforma agrária não levou ao acesso ao crédito posto que, segundo a Constituição de 1988, a terra de que depende a sobrevivência da família não pode ser objeto de hipoteca. Logo, para o banco emprestador de recursos, a regularização da posse de terra não constitui garantia patrimonial contra a qual pode-se conceder empréstimo. Situação similar ocorre com casa particular em área urbana, que não pode servir de garantia se ela for o único bem da família e o local onde ela reside.

Em segundo lugar, a reforma fundiária, e mais particularmente, a reforma agrária, deve ser vista como condição necessária, mas não suficiente para a geração

---

13. A atual administração federal tem um projeto em estudo que trata da concessão da posse de áreas urbanas de domínio da União para famílias pobres que nelas residem.

sustentável de renda. A reforma que ainda está por ser feita é a reforma agrária tecnológica, que dá acesso aos assentados às tecnologias, métodos, planejamento, treinamento, sementes, equipamentos e manejo racional e sustentável dos recursos naturais e dos rebanhos, bem como acesso à eletricidade, saneamento, irrigação, transporte, beneficiamento da produção, equipamentos de saúde e escola. A produtividade, eficiência, escala de produção e equilíbrio do meio ambiente são condicionantes da viabilidade econômica dos assentamentos.

### **3.5 Funcionamento do mercado de trabalho, sindicatos e pobreza**

Um mercado de trabalho que experimente pouca rigidez nos salários e nos contratos pode favorecer os pobres, tanto do ponto de vista macro como microeconômico. Em muitas economias em desenvolvimento os mercados de trabalhos são profundamente caracterizados pelas barreiras e outras ineficiências que surgem de características específicas de cada economia, ou por causa de intervenções do governo, sindicatos ou leis. Essas intervenções muitas vezes discriminam os pobres, além de prejudicar o desenvolvimento econômico. Um dos desafios dos políticos é assegurar que o mercado de trabalho funcione e opere com os outros mercados e em favor dos pobres.

No Brasil, o funcionamento do mercado de trabalho tem sido motivo de intenso debate entre analistas e políticos. O ponto principal do debate é o grau de flexibilidade do mercado. Uma das visões defende que o mercado de trabalho brasileiro é flexível e eficiente. A segunda visão defende que o mercado de trabalho é segmentado e injusto. Evidências a favor da primeira visão normalmente são atribuídas a uma relativamente baixa taxa de desemprego, ao pragmatismo dos sindicatos, à existência de um baixo salário mínimo e elevada taxa de rotatividade. Partidários da segunda visão sustentam que o mercado de trabalho não funciona bem e apontam a alta taxa de informalidade, elevada frequência de litígios em tribunais do trabalho, alta desigualdade de salários e o alcance limitado das leis trabalhistas e intervenções do governo para ajudar os trabalhadores desempregados e em dificuldades.

Apesar do debate, ambos os lados concordam que as instituições que regulam as relações do trabalho no Brasil têm enorme impacto no mercado de trabalho devido à forma e à intensidade com que os mesmos interferem nos contratos, nos conflitos e nos sindicatos. Como veremos abaixo, essas instituições contribuem para que as relações do trabalho sejam conflituosas e as negociações coletivas encontrem-se em fase incipiente de desenvolvimento, trazendo conseqüências danosas para o mercado de trabalho. Argumenta-se, ainda, que a natureza e o funcionamento dessas instituições têm potenciais efeitos na distribuição de salários, na pobreza e na estabilidade macroeconômica.

## Legislação e Justiça do Trabalho

As relações entre trabalhadores e empregadores no Brasil são regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A CLT é extremamente abrangente e detalhada, regulando os mais diversos aspectos da relação trabalhista. A CLT apareceu em 1943, no governo de Getúlio Vargas, com o objetivo de consolidar a legislação trabalhista então vigente. A CLT teve como princípio criar um sistema de proteção ao trabalhador da “exploração” do empregador e harmonizar as relações trabalhistas evitando o conflito direto entre as partes. Camargo (2001) destaca que a CLT partiu do pressuposto de que há assimetria de poder nas relações entre capital e trabalho, cabendo à lei amparar e regular os interesses do trabalhador. A abrangência e o paternalismo da lei criaram ambiente pouco propício para o desenvolvimento de negociações coletivas e promoveram instabilidade das relações do trabalho, já que a CLT criou desequilíbrio ao proteger excessivamente o trabalhador. A solução dos conflitos, por lei, dá-se nos tribunais do trabalho, e não nas firmas. Como consequência, a CLT deixa pouco espaço para negociações diretas entre patrões e empregados e desestimula o desenvolvimento de relação cooperativa entre empregado e empregador.

Como mostra Camargo (2001), um importante aspecto da legislação trabalhista é a coexistência de contratos individuais e coletivos de trabalho. O contrato individual (contrato com carteira de trabalho assinada) é aquele celebrado entre a firma e o trabalhador, o qual trata de questões como condições de trabalho e salário. O contrato coletivo é firmado entre o empregador e o sindicato de trabalhadores, ou entre o sindicato patronal e o sindicato de trabalhadores, e trata de padrões mínimos de trabalho, pisos de salário, dentre outros aspectos. Trabalhadores sem contrato formal individual não são cobertos pelos contratos coletivos da categoria. Por lei, os resultados das negociações do contrato coletivo são estendidos a todos os trabalhadores formais e firmas da ocupação e indústria, respectivamente, mesmo que os trabalhadores e firmas não sejam filiados aos respectivos sindicatos que negociaram o acordo. Esse dispositivo dá enorme importância aos sindicatos nas relações trabalhistas.

No sistema de relações do trabalho brasileiro, cabe à justiça julgar disputas sobre o cumprimento da legislação trabalhista, julgar disputas acerca do cumprimento de contratos individuais e coletivos de trabalho, e promover a conciliação e arbitragem das negociações coletivas. Caso as negociações coletivas entre trabalhadores e empregadores cheguem a impasse, caberá à justiça trabalhista decidir sobre a lide. Se o impasse resultar do não cumprimento da legislação, a justiça se baseará na lei para decidir. Mas se o impasse resultar de falta de acordo acerca de outras questões, a justiça poderá decidir de acordo com o ponto de vista dos magistrados, podendo, inclusive, usar critérios polí-

ticos para isso. A decisão da justiça trabalhista tem que, necessariamente, ser cumprida pelas partes. Dessa forma, os tribunais do trabalho têm prerrogativa normativa, o que lhes confere enorme poder dentro da estrutura de negociações coletivas e relações do trabalho no Brasil. Nos tribunais, são muitos os incentivos para o comportamento *free-rider* do trabalhador, já que cabe aos empregadores provar que acusações por descumprimento da lei e contratos são inverídicos, e são eles que tendem a arcar com a maior parte das custas judiciais. De outro lado, direitos trabalhistas pecuniários não respeitados pelos empregadores são, na maioria das vezes, objeto de negociação nos tribunais, e os empregadores acabam pagando bem menos do que devem aos trabalhadores prejudicados. Assim, o paternalismo da lei e o enorme poder e interferência da justiça nos conflitos tornam-se fatores impeditivos da modernização das relações do trabalho, na medida em que eles inibem a cooperação entre as partes e incentivam o conflito entre trabalhador e empregador.<sup>14</sup>

### **Organização sindical e negociações coletivas**

Na ordem originalmente estabelecida pela CLT, cabia aos sindicatos: (i) contribuir para a harmonização das relações entre capital e trabalho, e (ii) ajudar na implementação das políticas econômicas do governo. Assim, os princípios sobre os quais a organização e a legislação sindical e trabalhista se assentavam faziam dos sindicatos entidades com fortes e estreitos laços com o Estado, o que limitava a atuação dos mesmos em questões de interesse do trabalhador.

De acordo com a CLT, os sindicatos dos trabalhadores são organizados por categoria ocupacional e o dos empregadores por categoria econômica. As definições de ocupação e categoria econômica são feitas pelo Ministério do Trabalho, que usa para tal a similaridade entre as características laborais e entre as atividades econômicas. Até 1988, não era permitido o agrupamento de diferentes ocupações e categorias em um único sindicato. Essa restrição foi suprimida da Constituição de 1988, e a partir de então foi permitida a formação de sindicatos nacionais e centrais sindicais.

Como forma de controlar os sindicatos, a lei criou o monopólio de representação e o imposto sindical, e instituiu a extensão obrigatória dos resultados das negociações a todos os trabalhadores, mesmo aos não sindicalizados. Uma vez que um sindicato seja reconhecido pelo Ministério do Trabalho, ele passa a ter monopólio na área geográfica de sua abrangência, a qual é previamente-

---

14. Apenas em 2000, os tribunais de trabalho receberam aproximadamente 2 milhões de novas reclamações, mostrando o grau de interferência dessas instituições no funcionamento do mercado de trabalho. Os casos que não são acordados na primeira instância e seguem para os tribunais superiores podem esperar, em média, por até oito anos para terem solução, caso haja recurso contra a decisão do juiz, o que incentiva fortemente as partes a negociarem. Nessa situação, os trabalhadores, que são a parte mais fraca, tendem a ser mais propensos a negociar e até abrir mão de direitos. Por essa razão, cerca de 80% das reclamações são resolvidas já em primeira instância.

te definida. A menor base regional é o município, mas os sindicatos podem ter alcance regional, estadual ou nacional. Toda negociação coletiva de uma determinada categoria deve, necessariamente, ser realizada com a participação do sindicato que detém o monopólio de representação daquela área geográfica.

Embora a filiação sindical não seja compulsória, trabalhadores e empregadores são obrigados a recolher anualmente um imposto sindical, do qual 60% é repassado para o respectivo sindicato pelo Ministério do Trabalho, órgão responsável pelo seu recolhimento.

O monopólio, o imposto sindical e a extensão das negociações coletivas a todos os trabalhadores trouxeram muito poder aos líderes sindicais, ao mesmo tempo em que criou pouca responsabilidade deles com relação aos interesses dos trabalhadores e às suas realidades. Isso porque, de um lado, as finanças dos sindicatos são garantidas pela renda certa oriunda do imposto sindical, o que permite os sindicalistas não necessitarem atrair membros com vistas a financiar os sindicatos. De outro lado, a necessária participação dos sindicatos nas negociações coletivas em sua área de abrangência e a extensão obrigatória dos resultados das negociações a todos os trabalhadores fazem com que os sindicalistas tenham enorme poder nas relações do trabalho, independentemente de haver alta ou baixa densidade sindical. Como resultado, a história mostra que os líderes sindicais nem sempre se preocupavam em atrair e manter trabalhadores filiados aos sindicatos e em atender aos interesses mais óbvios da categoria. A legislação sindical promoveu, em muitos casos, o aparecimento de burocratas pouco interessados na realidade dos trabalhadores, mas envolvidos e engajados em relações estreitas com o governo visando à manutenção de seu poder nos sindicatos.

### **Efeitos dos sindicatos no mercado de trabalho e na desigualdade**

De um lado, as limitações ao uso dos recursos do imposto sindical e as relações da burocracia sindical com o governo fizeram dos sindicatos entidades mais voltadas à assistência e à recreação, mas pouco interessadas na promoção e desenvolvimento das negociações coletivas. De outro lado, o caráter monopolístico dos sindicatos fez com que as negociações coletivas se desenvolvessem em bases fragmentadas e não coordenadas entre os sindicatos das diversas ocupações e categorias econômicas.

Os sindicatos são considerados uma das mais importantes instituições do capitalismo moderno (Freeman, 2000). Embora haja ampla variedade de sistemas, instituições e estratégias de ação dos sindicatos entre os países, existe um importante fato estilizado na literatura: os sindicatos, através das negociações coletivas, reduzem a dispersão dos salários, o que levou Metcalf et al. (2000) a chamá-los de “justiceiros”. De acordo com Freeman (2000), esse fenômeno é

mais universal do que o efeito mais investigado dos sindicatos nos salários, qual seja, a elevação dos salários relativos dos sindicalizados. A literatura mostra que: (i) a distribuição dos salários dos trabalhadores sindicalizados e/ou cobertos por negociações coletivas é mais concentrada que a distribuição dos demais trabalhadores, mesmo quando se considera características demográficas e produtivas; (ii) a barganha coletiva reduz a importância do mérito na formação dos salários, reduzindo, por conseguinte, a dispersão dos salários entre os cargos (Freeman, 1980, DiNardo et al. 1997; Metcalf et al., 2000). O efeito final é que os sindicatos contribuem para reduzir a desigualdade de salários na economia e aumenta a parcela do trabalho na distribuição de renda funcional.

Arbache (2003) investigou os efeitos dos sindicatos na formação e desigualdade dos salários no Brasil e encontrou que: (i) os salários dos trabalhadores sindicalizados é maior que os dos não sindicalizados; (ii) os sindicatos aumentam a rigidez dos salários; (iii) os sindicatos aumentam, e não diminuem a dispersão de salários na economia. Esse último resultado deriva do fato de que os trabalhadores mais qualificados são os que mais se sindicalizam no Brasil, moldando as estratégias de barganha e ação dos sindicatos de tal forma a favorecer-los. Mostrou-se, por exemplo, que os sindicatos potencializam os retornos de variáveis de capital humano, o que decorreria da estratégia de explorar a escassez de mão-de-obra na economia beneficiando, assim, os trabalhadores mais qualificados.

Esses resultados sugerem que, além dos efeitos sobre a desigualdade, as estratégias dos sindicatos devem ter efeitos potenciais para a pobreza. De fato, essa hipótese está de acordo com o resultado de Neri (2001), que mostra que os sindicatos reduzem a probabilidade de ser pobre.

### **Custos do trabalho**

Os custos do trabalho no Brasil são relativamente elevados. De acordo com os cálculos apresentados em Carneiro (2003), o custo da contratação de um trabalhador que ganha salário mínimo pode chegar a até 102% do salário básico. Entre os custos incluem-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, de 8%, seguridade social, de 20%, dentre outros, que, juntamente com os direitos, especialmente o de demissão sem justa causa, tornam o custo de contratação e demissão elevados no Brasil.

### **Conseqüências**

A pesada estrutura institucional que rege o mercado de trabalho brasileiro tem uma série de conseqüências adversas, como aponta Carneiro (2003): (i) tendência de aumento da dispersão salarial devido à falta de coordenação

das negociações coletivas e os incentivos ao comportamento *free-rider* dos sindicatos; (ii) dificuldade de coordenação macroeconômica; (iii) aumento da informalidade derivado dos elevados custos de contratação e demissão; (iv) sindicatos têm poucos incentivos de incorporar o *trade-off* emprego-salário em suas funções objetivo, afetando adversamente o nível de emprego; (v) sistema legal encoraja o litígio e inibe o desenvolvimento das relações trabalhistas entre patrões e empregados, alimentando a informalidade. Carneiro (2003) argumenta que a estrutura institucional é conducente à ineficiência econômica, desigualdade de renda e, conseqüentemente, pobreza.

O combate à pobreza no Brasil deve considerar os seguintes aspectos: (i) mudar a estrutura de negociações coletivas e a legislação sindical de tal forma a que estas promovam o aprimoramento das relações do trabalho e a geração de emprego; (ii) reduzir o poder normativo da justiça trabalhista visando dar maior poder às negociações coletivas e maior eficiência econômica; (iii) reduzir os custos de contratação e demissão, de tal forma a incentivar a contratação formal. Todas essas medidas teriam como conseqüência última o aumento do nível de emprego e a redução da informalidade, ambos fortemente associados à pobreza no Brasil.

### 3.6 Informalidade e pobreza

A hipótese predominante nas décadas de 1970 e 1980 sobre o trabalho informal é representativa da visão das relações entre os pobres e os mercados no Brasil. Entendia-se que o setor informal era um “amortecedor” do setor formal, no sentido de que o informal crescia em tempos de crise e diminuía em períodos de expansão, funcionando, pois, de forma contra-cíclica (Sabóia, 1986; Infante, 1984). O setor informal não era visto como um mal per se, já que ele tenderia a diminuir em resposta ao crescimento da economia. O mercado de trabalho era entendido como flexível, e a entrada e saída no setor informal era a regra e não a exceção, ou seja, a informalidade era um status transitório e não permanente (Sedlacek et al., 1990). A informalidade ocuparia espaços intersticiais, subordinada aos setores mais modernos. Os espaços ocupados pela informalidade seriam explorados por pequenos produtores e por trabalhadores por conta própria. Para essa teoria, o mercado de trabalho estaria em equilíbrio, e a informalidade não era uma anomalia, mas parte do mercado de trabalho (Cacciamali, 1989).

Trabalhos mais recentes, como Carneiro e Henley (2002), encontram que, após controlar para variáveis demográficas, geográficas e características não mensuráveis, a informalidade seria uma continuação do setor formal. Não haveria, pois, segmentação no mercado de trabalho entre formal e informal. A presença do indivíduo no informal seria resultado de escolha decorrente, por exemplo, da flexibilidade das condições de trabalho no informal e dos elevados custos inci-

dentes sobre a contratação formal. Se a informalidade resulta dos elevados custos, então a sua redução seria medida fundamental para diminuir a pobreza e incluir milhões de trabalhadores ao mercado de trabalho formal.

Recentemente, o governo promoveu a flexibilização de algumas regras vigentes sobre a contratação do trabalho, como o banco de horas e o contrato temporário. Os resultados, no entanto, foram absolutamente débeis, não tendo provocado nem aumento da formalização nem tampouco redução do desemprego. Parece não haver consenso de que a redução dos custos trabalhistas implica, necessariamente, em aumento do emprego formal. Rama (1995) mostra que a flexibilização dos custos trabalhistas no Chile não aumentou o nível de emprego; ao contrário, aumentaram os salários de quem já se encontrava empregado.

A literatura empírica sugere que a redução da informalidade do mercado de trabalho é algo menos trivial do que parece, e que soluções permanentes exigem maior conhecimento da realidade do setor informal e dos indivíduos e empreendimentos que o compõem. Um promissor caminho para se entender a pobreza e a informalidade é investigar as características não apenas econômicas, mas, também, culturais e sociais dos indivíduos e empreendimentos do setor, bem como as características e funcionamento dos mercados dos quais eles fazem parte.

A informalidade não resultará dos elevados custos trabalhistas se ela estiver associada a outros fatores, e um dos que parecem fundamentais é a condição e características da firma. Parcela substancial dos indivíduos trabalhando em condições informais encontra-se em empreendimentos que atuam à margem da lei, ou seja, eles próprios são informais do ponto de vista tributário, contábil e de outras obrigações legais exigidas às firmas. Calcula-se que pelo menos 20 milhões de trabalhadores no Brasil encontram-se na condição de ocupados em empreendimentos informais, seja na forma de empregado ou conta-própria. Elevada carga tributária, custos fixos para estabelecimento e funcionamento de firmas, desinformação, mercados incompletos, estruturas de mercado concentradas, baixo acesso à tecnologia, dentre outros fatores, contribuiriam para que milhões de empreendimentos estivessem fora do marco legal e, por conseguinte, estejam contratando trabalhadores em caráter informal. Em vários mercados onde os empreendimentos informais se concentram, a margem de lucro tende a ser bastante baixa devido às características concorrenciais dos mesmos e o baixo valor agregado dos bens e/ou serviços. Com a elevadíssima e complexa carga tributária incidente sobre as firmas, muitos desses negócios não poderiam sobreviver e são, de um jeito ou outro, levados à informalidade. A cunha fiscal parece, pois, ser fator determinante para a informalidade no Brasil.<sup>15</sup>

---

15. A carga tributária brasileira é, hoje, uma das maiores entre dos países em desenvolvimento, ao redor de 36,5% do PIB, e é superior à de muitos países desenvolvidos.

A principal base de dados para a investigação do setor informal urbano no Brasil é a ECINF, que faz pesquisa detalhada dos empreendimentos no setor. A pesquisa traz uma série de características reveladoras sobre receita, operação, ocupação, dentre outras, como segue. Do total de 9,5 milhões de empreendimentos, 7,5 milhões ocupam apenas uma pessoa e em 1,2 milhão trabalham 2 pessoas. 6,1 milhões dos empreendimentos tiveram receita inferior a R\$ 1.000, e 4,6 milhões tiveram receita inferior a R\$ 500 em outubro de 1997, mês em que foi feita a pesquisa. Apenas 177 mil empreendimentos tiveram receita superior a R\$ 5.000 naquele mesmo período. Logo, a maior parte dos empreendimentos informais pode ser caracterizada como nano-empresendimentos com receita bruta bastante baixa.

Abramovay (2003), analisando a ECINF, encontra que os empreendimentos econômicos em que se apoiam as reproduções de parcela expressiva dos que vivem em situação de pobreza no Brasil não são, necessariamente, iniciativas efêmeras que desaparecem com as oscilações do mercado de trabalho. De acordo com a ECINF, dos 9,5 milhões de nano e micro-empresendimentos, 7 milhões iriam continuar suas atividades, segundo o depoimento de seus titulares aos pesquisadores do IBGE. Desse total, nada menos que 3,5 milhões de empresendedores declararam que pretendiam aumentar seus negócios. No entanto, de acordo com a pesquisa, nos 12 meses anteriores, apenas 374 mil empresendedores contrataram mais gente, somente 119 mil diversificaram as atividades, e apenas 425 mil ampliaram a jornada de trabalho. Do total, 5 milhões permaneceram na mesma situação e os demais reduziram o volume de seus negócios. Esses dados revelam, juntamente com o baixo rendimento, a precariedade desses empresendimentos como alternativa sustentável de renda para as famílias.

A ECINF mostra que dos cerca de 10 milhões de proprietários de empresendimentos informais, em torno de 4 milhões têm mais de 40 anos. Num país com população jovem e com alto desemprego, essa idade relativamente elevada para os padrões locais torna-se uma limitação para a incorporação desses indivíduos no mercado de trabalho. Dessa forma, a pobreza e a informalidade podem estar associadas também a questões demográficas.<sup>16</sup> No que tange à escolaridade, cerca de 1,1 milhão de empresendedores não têm qualquer grau de instrução e 5,8 milhões têm apenas o primeiro grau incompleto. Mais da metade do universo é composto por pessoas que começaram a trabalhar antes dos 14 anos.

A maior parte dos pequenos negócios funciona de forma ilegal. A ECINF mostra que 6,3 milhões de empresendimentos não possuem licença municipal ou estadual de funcionamento, e que 8,2 milhões dos 9,5 milhões que compreendem o total não têm qualquer tipo de constituição jurídica formal.

---

16. Para um estudo sobre demografia e pobreza no Brasil, ver Barros et al. (2000).

A pesquisa do IBGE perguntou aos empreendedores quais foram suas principais dificuldades nos 12 meses que precederam a pesquisa (outubro de 1997). Dos 9,5 milhões de empreendedores, 3,2 milhões responderam que era a falta de clientes, 1,8 milhão atribuíram seus problemas à concorrência muito grande e 1,2 milhão à falta de capital próprio. Apenas 93 mil empreendedores queixaram-se da falta de crédito.

Os números acima sugerem que dificuldades de acesso ao crédito, elevada concorrência, baixa produtividade e baixa escala de produção estão entre os mais importantes problemas enfrentados pelos empreendimentos informais, levando-os a um círculo vicioso que os condena à pobreza. Os números também sugerem que a baixa qualificação dos empreendedores pode ser um grave obstáculo ao desenvolvimento dos negócios informais, o que limitaria o acesso e adoção de novas tecnologias, reduzindo, conseqüentemente, as possibilidades de acesso aos mercados.<sup>17</sup>

### **3.7 Políticas econômicas neoliberais e pobreza**

Um dos principais argumentos para se justificar a introdução de políticas econômicas neoliberais nos anos 80 e 90 no Brasil e em outros países em desenvolvimento, notadamente os da América Latina, era que tais reformas corrigiriam distorções dos mercados provocadas por políticas protecionistas e regulamentações que beneficiavam, essencialmente, os industriais e as classes média e alta. O argumento era que a introdução de políticas como a abertura dos mercados traria maior eficiência econômica com conseqüente criação de comércio e elevação do emprego dos indivíduos ligados às atividades agrícolas, extrativismo e recursos minerais, que são atividades normalmente arroladas como aquelas em que os países em desenvolvimento têm maior vantagem comparativa. Como conseqüência, haveria criação de emprego e redução da desigualdade e da pobreza nos países em desenvolvimento que promovessem tais políticas.

A literatura empírica, no entanto, não corrobora essa hipótese. Arbache (2001a; 2002a) mostra que não somente no Brasil, mas em outros países em desenvolvimento em que foram introduziram políticas liberais em linha com o chamado “Consenso de Washington”, não se verificou redução do desemprego e da desigualdade de renda. Ao contrário, os resultados mostram que a desigualdade manteve-se estável ou até piorou, e que o desemprego elevou-se, notadamente entre os trabalhadores de menor nível de escolaridade. Ademais, observou-se substancial crescimento de atividades informais e piora nas rela-

---

17. Uma medida que parece fundamental para o fortalecimento e desenvolvimento dos negócios informais e eventual redução da pobreza seria a implantação de projetos de alfabetização e de escolarização da força de trabalho do setor, e cursos de gestão de negócios e de novas técnicas de produção.

ções e condições de trabalho, as quais resultariam da terceirização, subcontratação, instalação de “maquiladoras”, dentre outros fenômenos observados.

Dessa forma, contrariamente ao que se observou com os processos de internacionalização dos tigres asiáticos, que serviram de inspiração para a tese de que a abertura reduziria as desigualdades e promoveria o emprego entre os menos qualificados nos países em desenvolvimento (Krueger, 1988),<sup>18</sup> a experiência dos *late-comers countries* foi diferente e as razões para tal encontram-se, essencialmente, no *timing* em que as reformas foram introduzidas e nas condições macroeconômicas dos países que as introduziram (Arbache, 2001a). Assim, a posição paradigmática de que medidas liberais iriam promover o crescimento econômico e o desenvolvimento dos mercados em que os pobres estão inseridos não se verificou, ao menos até o momento.

Resultados empíricos para o Brasil mostram que a situação relativa dos pobres e menos qualificados piorou no período pós-reformas. Green et al. (2001) encontram que a demanda relativa por trabalhadores mais qualificados aumentou, como resultado da abertura econômica, e que os salários relativos destes aumentaram em relação aos salários dos trabalhadores de menor escolaridade. Maia (2001), a partir de decomposição das matrizes de insumo-produto, encontra que, entre 1985 e 1995, períodos pré e pós reforma, o comércio internacional eliminou cerca de 1,6 milhão de postos de trabalho, e que as mudanças tecnológicas associadas à abertura eliminaram em torno de 3,8 milhões de empregos. Os principais afetados pela eliminação dos postos de trabalho no período foram os trabalhadores com baixa escolaridade.

Observou-se, ao longo da década de 1990, um formidável aumento da informalidade a níveis ainda desconhecidos,<sup>19</sup> aumento do desemprego relativo entre os trabalhadores menos escolarizados (Maia, 2001), e substancial queda da taxa de participação dos pobres no mercado de trabalho, fenômeno que parece estar relacionado ao elevado período médio de desemprego por eles experimentado e aos altos custos de busca de emprego (Arbache, 2002b). Na medida em que as *safety nets* como o seguro-desemprego e o FGTS estão disponíveis essencialmente para os ocupados do setor formal, elas não teriam contribuído para aliviar as dificuldades enfrentadas pelos demitidos, jovens e os trabalhadores do setor informal.

Carneiro e Arbache (2003) investigaram, a partir de modelagem de equilíbrio geral computável e de micro-simulações contra-factuais, os efeitos da abertura da economia para a pobreza e desigualdade no Brasil. Os resultados

---

18. O argumento baseia-se nos teoremas de Heckscher e Ohlin e Stolper-Samuelson.

19. De acordo com a PNAD de 1999, a taxa de informalização da ocupação era da ordem de 60% da força de trabalho ocupada naquele ano.

foram surpreendentes e mostram que, a partir de diversas simulações de mudanças como aumento das exportações, aumento da produtividade, associação à ALCA e realinhamento das tarifas em linha com a OMC, por exemplo, que o nível de pobreza e os índices de desigualdade permanecem bastante estáveis. Esses resultados sugerem que a pobreza e a desigualdade seriam fenômenos estruturais e que mudanças no setor externo e mesmo choques de produtividade teriam poucos efeitos positivos sobre a pobreza e a distribuição de renda. Parece, ainda, que os mercados em que os pobres se encontram são pouco integrados aos mercados mais dinâmicos. Dessa forma, o crescimento, especialmente através do setor externo, não seria inclusivo, e poderia manter os pobres na situação em que se encontram, alargando, eventualmente, o hiato que os separa do restante da economia.

Esses resultados sugerem que políticas econômicas interessadas em reduzir a pobreza deveriam preocupar-se em entender a realidade dos mercados nos quais os pobres estão inseridos e procurar investigar os potenciais canais que interligam as reformas pró-mercado aos pobres. A implicação dos resultados empíricos acima é que as políticas voltadas à inclusão dos pobres aos mercados devem envolver medidas que integrem as suas atividades àquelas do setor mais dinâmico da economia.

### **3.8 Acesso aos mercados internacionais e pobreza**

A intensa política protecionista dos países da União Européia, Estados Unidos e Japão tem sido considerada uma das mais importantes restrições ao crescimento das exportações dos países em desenvolvimento. A proteção é substancialmente maior justamente entre os produtos que os países em desenvolvimento são mais competitivos, como os produtos agrícolas e derivados e têxteis, por exemplo. Os efeitos são potencialmente devastadores, pois esses setores empregam a população com menor qualificação e a agricultura familiar.<sup>20</sup> Estimativas do Banco Mundial mostram que a remoção de barreiras aos produtos agrícolas e aos produtos manufaturados e semimanufaturados promoveriam um substancial aumento do comércio, sendo que os maiores beneficiados seriam os países em desenvolvimento.

No caso do Brasil, as restrições a produtos como açúcar, álcool, suco de laranja, soja e derivados, carnes, calçados, têxteis e roupas implicam em redução potencial das exportações da ordem de pelo menos US\$ 3,5 bilhões por ano. Esses setores, além de serem altamente intensivos em mão-

---

20. No Brasil, a agricultura familiar é responsável pela produção de 30,5% da área total plantada, sendo que, nos casos de algumas commodities protegidas pelos países desenvolvidos, elas chegam aos seguintes números: 39,9% de aves, 23,6% da pecuária de corte, 27% da laranja, 33,2% do algodão e 97,2% do fumo (Abramovay et al., 2003).

de-obra, têm importante impacto na produção de pequenas propriedades rurais. À medida que a pressão por remoção de barreiras tarifárias aumenta, são colocadas novas medidas de proteção não tarifária, como é o caso de padrões fito-sanitários.

O Brasil tem sido recorrentemente citado pelos Estados Unidos como país que recorre a *dumping social* para promover a competitividade internacional de seus produtos. A acusação tem sido interpretada como um novo mecanismo de protecionismo. Independentemente do mérito do assunto, não parece ser esse o caso do Brasil. Arbache e De Negri (2002) investigaram os determinantes das exportações ao nível da firma e encontraram que ganhos de escala e produtividade são os dois principais fatores a explicar o desempenho e sucesso das firmas no mercado externo. Ademais, encontraram que as firmas que exportam pagam salários relativamente mais elevados e que a força de trabalho é mais escolarizada. Essas evidências vão de encontro à acusação de *dumping social*.

### 3.9 Salário mínimo e pobreza

Em princípio, a elevação do salário mínimo tende a beneficiar as famílias pobres, que são as que têm mais membros recebendo esse salário. É necessário enfatizar, no entanto, que o efeito positivo da elevação do salário mínimo pode ser perdido se houver aumento do desemprego como resultado do aumento dos custos.<sup>21</sup>

No Brasil, Foguel et al. (2000) mostraram que a elevação do salário mínimo reduz a pobreza. Encontrou-se que um aumento de 10% no valor do salário pode reduzir a pobreza em até 4%. O estudo mostrou, ainda, que a maior parte da diminuição da pobreza derivada do aumento do salário mínimo advém dos trabalhadores do setor informal. Neri (1999) fez estudo com o mesmo objetivo, mas utilizando diferente metodologia, e também encontrou que o aumento do salário mínimo pode reduzir a pobreza, embora numa proporção inferior à identificada por Foguel et al. Neri também encontrou que os principais beneficiados pelo aumento do salário mínimo estão entre os trabalhadores do setor informal.

Embora os efeitos identificados do aumento do salário mínimo sobre a pobreza sejam positivos, eles não consideram o potencial efeito que a sua elevação tem sobre o emprego. Tendo em vista o desconhecimento desse efeito, Carneiro (2001) conclui que não é possível se precisar o impacto líquido do salário mínimo sobre a pobreza no Brasil.

---

21. Outros efeitos devem, ainda, ser considerados, como, por exemplo, a elasticidade formal-informal.

### 3.10 Raça, gênero e pobreza

A discriminação no mercado de trabalho por gênero e raça tem potencial efeito sobre a pobreza. Soares (2000) investiga o diferencial de salários por raça e por gênero e encontra que um homem negro típico ganha um salário/hora 22% menor que o de um homem branco. Mulheres negras, por sua vez, ganham, em média, 49% menos, enquanto as mulheres brancas ganham 33% menos. Logo, haveria imensa discrepância de renda por raça e gênero no Brasil. Soares investiga se o hiato de salários resulta do diferencial de características produtivas e não produtivas, como educação, região, idade, vínculo empregatício e setor de atividade. Os resultados mostram que a discriminação contra homens negros seria da ordem de 13% quando comparado com homens brancos com as mesmas características. No caso das mulheres negras, o hiato cai para 44%, indicando que a maior parte do diferencial de salários entre elas e os homens brancos deve-se à discriminação. O hiato salarial das mulheres brancas, por sua vez, mantém-se estável com e sem controles, indicando que toda a diferença salarial observada resulta de discriminação.

Barros et al. (1997) mostram que o diferencial ocupacional entre homens e mulheres é um importante fator a explicar o diferencial de salários por gênero. Embora as mulheres tenham, em média, educação levemente superior que a dos homens, elas tendem a se inserir em ocupações que pagam piores salários e oferecem menores chances de ascensão profissional. Esse fenômeno é particularmente forte para as mulheres negras. Barros et al. encontram que, para o universo de homens e mulheres, caso não existissem diferenciais ocupacionais entre grupos a desigualdade de renda reduziria em 25%. Encontram, ainda, que se o diferencial salarial por gênero fosse eliminado a desigualdade salarial seria reduzida em 20%. Logo, a desigualdade salarial por gênero é quase tão importante quanto a desigualdade ocupacional para explicar a desigualdade de renda. Os autores mostram que o diferencial ocupacional deve-se, essencialmente, ao diferencial de acesso aos postos de trabalho, o qual resultaria de fatores como a discriminação ocupacional.

Na medida em que a pobreza concentra-se em famílias chefiadas por mulheres e por não brancos, a discriminação seria uma imperfeição associada à pobreza. Logo, o combate à discriminação pode contribuir para a redução da pobreza. Seria recomendável a intervenção pública para democratizar o acesso aos melhores postos de trabalho e para coibir o tratamento discriminatório no mercado de trabalho. Medidas de combate à discriminação seriam especialmente importantes se elas beneficiarem as mulheres negras chefes de família e descasadas, que compõem o típico núcleo familiar que experimenta pobreza e miséria no Brasil (Barros, 1993).

### **3.11 Filiação industrial e pobreza**

A filiação industrial tem importante contribuição para a determinação dos salários no Brasil. Arbache e De Negri (2002b) mostram que a dispersão salarial de trabalhadores filiados a diferentes indústrias é elevada, chegando a 47%. Os autores mostram, por exemplo, que após controlar para características produtivas e demográficas individuais e características das firmas, um trabalhador da indústria de calçados ganha, em média, 34% a menos que o trabalhador representativo de toda a economia. Por outro lado, um trabalhador da indústria de elastômeros ganha 53% a mais que o trabalhador representativo. Esse resultado decorre de fatores como diferenças das estruturas de mercado, diferenças tecnológicas e diferenças do poder de barganha dos sindicatos. Os resultados indicam que os setores trabalho-intensivos são os que pagam menores prêmios salariais, enquanto os setores capital-intensivos pagam maiores prêmios salariais. As indústrias que pagam prêmios salariais negativos são, também, aquelas que experimentam maior rotatividade, maior taxa de acidentes no trabalho, maior informalidade e as chances de ascensão são pequenas ou inexistentes (Arbache, 2001b). Dessa forma, a probabilidade de ser pobre estaria associada ao setor de atividade em que o indivíduo está filiado. Esses resultados sugerem que a redução das disparidades na determinação de salários interindustriais pode contribuir para a redução da pobreza e a desigualdade. De fato, Barros et al. (2000) decompõem o diferencial de salários e encontram que a eliminação do diferencial de salários interindustriais reduziria a desigualdade de renda em 5%.

### **3.12 Desigualdades regionais e pobreza**

A segmentação regional é uma questão central para explicar a desigualdade de renda e pobreza no Brasil. Uma das principais facetas da desigualdade regional está no mercado de trabalho. As características regionais brasileiras têm importante contribuição para a determinação dos salários e desempenho econômico das firmas. Uma pergunta básica é: em que medida trabalhadores com características comparáveis trabalhando em diferentes regiões recebem salários distintos?

O estudo de Savedoff (1989) sobre o diferencial de salários regionais mostra que existe um efeito regional nos salários. Após controlar para características individuais, do emprego e filiação industrial, encontra-se que os trabalhadores das regiões mais pobres ganham menos. Um trabalhador de Curitiba ganhava 25,4% a mais que a média, enquanto um trabalhador, com as mesmas características, emprego e setor, mas trabalhando Belém, ganhava 10% a menos que a média. Barros e Mendonça (1995) mostram que a eliminação da desigualdade regional reduziria a desigualdade de rendas entre 2% e 5%.

A Tabela 1 mostra a distribuição espacial da pobreza no Brasil. A maior parte dos pobres encontra-se na região nordeste, e mais particularmente nas pequenas cidades e na área rural. A pobreza é menos forte nas áreas centrais das regiões metropolitanas, o que contrasta com a percepção de muitos de que é nas favelas que estão os pobres do Brasil. A pobreza nos centros urbanos pode ser mais severa, pois as exigências dos mercados urbanos por mão-de-obra mais qualificada é maior, o que cria barreiras para que os pobres com pouca ou nenhuma educação se insiram nos mercados.

Rocha (1998) mostra que, entre 1981 e 1995, não houve tendência de redução do quadro de distribuição espacial da pobreza, ou seja, a distribuição da pobreza permaneceu estável. Esse resultado sugere que as políticas públicas e os ciclos de crescimento não tiveram impacto substancial na redução das diferenças econômicas entre as regiões. Políticas que visem reduzir a pobreza devem atuar nas desigualdades econômicas regionais e, mais especificamente, nas áreas rurais e pequenas cidades.

TABELA 1  
Distribuição de pobres por região e área

Parcela de pobreza total	Nordeste	Centro-Oeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Centro da região metropolitana	3.6%	0.2%	0.4%	1.3%	0.3%	5.8%
Periferia da região metropolitana	<b>2.4%</b>	0.0%	<b>0.1%</b>	2.4%	0.5%	5.4%
Grandes cidades	4.8%	0.7%	1.1%	1.3%	0.6%	8.5%
Cidades médias	<b>6.6%</b>	0.7%	<b>1.7%</b>	1.9%	1.3%	12.2%
Cidades pequenas	<b>12.5%</b>	<b>1.2%</b>	<b>2.4%</b>	3.1%	1.2%	20.5%
Área rural	<b>32.7%</b>	<b>2.1%</b>	<b>0.7%</b>	<b>7.7%</b>	<b>4.3%</b>	47.5%
Total	62.7%	5.0%	6.4%	17.7%	8.1%	100.0%

Áreas pobres (renda per capita inferior a R\$ 160,00 por mês) em negrito.  
Fonte: Carneiro (2003).

### 3.13 Mercado de crédito e pobreza<sup>22</sup>

O Brasil tem um sofisticado sistema financeiro que oferece uma gama diversificada de produtos e serviços. Entretanto, a grande maioria da população de baixa renda não tem tido acesso a esse moderno sistema financeiro. Sob o ponto de vista da oferta, o sistema financeiro historicamente tem privilegiado operar com produtos financeiros outros que não o crédito para a produção. De outro lado, ele tem se concentrado, não atendendo aos interesses sociais e as regiões menos desenvolvidas.<sup>23</sup>

22. Esta seção é um resumo do relatório de Parente (2003).

23. O número de agências bancárias tem declinado no país como um todo e, em especial, nas regiões norte e nordeste do país, de menor renda per capita. Dos 5636 municípios brasileiros, 30% não contam com assistência bancária, sendo que no norte esse percentual é de 57% e no nordeste é de 45%. 35% dos municípios contam com apenas uma agência bancária. Em 2001, existiam 1702 cidades sem agências bancárias, onde vivem cerca de 6% da população brasileira e a maior parte dos 30 milhões de pessoas que não têm qualquer serviço bancário no país. Quando se trata de crédito, esse número é ainda muito maior, embora não se tenha uma estatística confiável, posto que no Brasil muitas pessoas que têm contas bancárias não têm acesso a crédito e outras, mesmo sem conta bancária, têm acesso a financiamentos com agiotas, familiares e crédito ao consumidor.

A despeito da diversidade de modalidades, o sistema financeiro formal ainda opera com uma série de exigências (comprovantes de renda mínima, garantias etc) que exclui uma boa parte da população de baixa renda, sobretudo a de assalariados informais, microempreendedores, trabalhadores por conta própria e desempregados. Da mesma forma, as financeiras, apesar de mais acessíveis, ainda têm seu leque de exigências além de elevadas taxas de juros e falta de transparência.

O sistema financeiro em geral não se interessa em atuar no segmento microempresarial por várias razões. Em primeiro lugar, o segmento é visto como de alto risco pelos bancos convencionais. A percepção de alto risco deve-se à instabilidade dos pequenos negócios, os quais são caracterizados por transações informais e resultados sazonais. Em segundo lugar, esses negócios raramente têm garantias para oferecer aos bancos. Em terceiro lugar estão os elevados custos em operações de pequena monta.

As pessoas pobres aceitam e podem pagar juros de mercado para ter acesso ao crédito. Para essas pessoas, o acesso oportuno e ágil ao crédito é mais relevante que a taxa de juros cobrada. A causa para tal é que a produtividade marginal do capital é extremamente alta nos micronegócios e muito forte a pressão por necessidades emergenciais e cíclicas da vida das famílias de baixa renda.

Do ponto de vista da demanda, o segmento de baixa renda excluído do sistema financeiro formal tem necessidades financeiras diversas que não se limitam ao crédito produtivo, as quais variam em função da renda, dos eventos do ciclo de vida (morte, casamentos, festas), emergências (doenças) e oportunidades (iniciar negócio, ampliar negócio, reforma de casa, educação). Essas necessidades têm sido atendidas por intermédio de mecanismos informais, onde se destacam o crédito de fornecedores, crediário das lojas, fiado, crediário de terceiros, empréstimos de parente e amigos, empréstimos do patrão, agiotas e caixinhas nas empresas.

Uma alternativa aos bancos e às financeiras para solucionar o problema de créditos dos pobres é o microcrédito. As organizações de microcrédito, no entanto, ainda são poucas e pequenas e ofertam produtos mais voltados para o segmento de negócios microempresariais. No Brasil, essas iniciativas ainda são relativamente recentes, e, no geral, têm baixa penetração e são concentradas em áreas urbanas onde há demanda reprimida por capital de giro.

A abordagem das microfinanças ainda é pouco conhecida e muito ligada ao conceito restrito de microcrédito produtivo, o qual atende apenas a uma das diferentes necessidades financeiras da população de baixa renda. A abordagem das microfinanças consiste em um segmento do sistema financeiro voltado para a prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a camada da

população de baixa renda. O objetivo das microfinanças é, pois, duplo: promover o segmento microempresarial e combater a pobreza. A abordagem das microfinanças busca desenvolver mecanismos de mercado com a introdução de tecnologias sociais e financeiras inovadoras para atingir a demanda financeira dos pobres. A abordagem das microfinanças apresenta tecnologias de produtos financeiros mais adequadas (com prazo, valor, finalidade, periodicidade de pagamento e garantia) à realidade dos clientes de baixa renda e tem tecnologias de processo de análise de risco que incorporam, além da capacidade de pagar (construção informal do fluxo de caixa dos clientes) a análise da vontade de pagar (análise do caráter) e a construção de garantia não convencional baseada no compromisso pessoal e/ou solidário. Tudo isso é feito em substituição às exigências de garantias reais, análises de balanço, planos de negócios formais e comprovantes de renda que caracterizam as exigências dos bancos.

As organizações de microcrédito, ao contrário, encaram o risco através da adoção de novas tecnologias que substituem a falta de garantias e a falta de registros contábeis por relações de confiança e solidariedade entre os clientes (grupos solidários, por exemplo) e entre estes e a organização. As informações são coletadas de maneira informal e no local pelos agentes de crédito que são peça-chave nessa nova tecnologia financeira. Estudo da OIT de 2000 junto a 44 Instituições Microfinanceiras (IMFs) aponta que existiam apenas 116 mil clientes e uma carteira de apenas R\$ 90 milhões, sugerindo uma taxa de penetração do microcrédito de apenas 2% do seu estimado mercado potencial.

À medida que as tecnologias de microcrédito começam a demonstrar bons resultados, os bancos começam a se interessar em incorporar as suas metodologias. A busca de ampliação da base de negócios tem levado alguns bancos e financeiras a se interessarem pelos clientes de mais baixa renda, mesmo que por interesses distintos daqueles perseguidos pelas organizações de microcrédito.

Segundo Parente (2002), a maioria das IMFs brasileiras não tem escala para alcançar sustentabilidade operacional, nem uma trajetória de crescimento bem definida. Enfrentam deficiências de gestão estratégica e operacional envolvendo pontos críticos na área de sistemas de controle contábil-financeiro e gerencial, qualidade dos recursos humanos, falta de consolidação das tecnologias microfinanceiras e dificuldades para alavancar recursos do mercado financeiro. Além disso, a oferta por parte das IMFs brasileiras ainda é muito restrita ao microcrédito produtivo (capital de giro e pequenos investimentos), não explorando a vasta gama de necessidades por serviços financeiros por parte da população de baixa renda.

A despeito dos avanços recentes no marco regulatório das microfinanças no Brasil, alguns obstáculos ainda afetam o cotidiano das IMFs e constituem

desafio para o novo governo. Esses obstáculos, segundo Parente (2003), são: (i) leis e regulamentos que restringem os tipos de produtos e serviços que muitas das IMFs poderiam oferecer tais como poupança e seguros. Os bancos, mesmo dispondo de maior flexibilidade, não encontram facilidades para desenvolver produtos para a população de baixa renda; (ii) leis e regulamentos que restringem as fonte de recursos das IMFs, sobretudo a captação de depósitos do público ou o direcionamento compulsório desses depósitos, bem como recursos do exterior e até acesso a fundos públicos voltados para o segmento microempresarial, os quais em geral são monopólio de bancos estatais; (iii) problemas com relação à cobrança imediata de débitos diante das regras do Código de Defesa do Consumidor; (iv) dificuldade de apreensão dos bens oferecidos em garantia (somente representantes do poder judiciário são autorizados a fazê-lo); (v) leis trabalhistas complexas que dificultam a implementação de pagamento de salários variáveis como mecanismo de incentivo à produtividade e desempenho; (vi) falta de informações claras e precisas com relação às atividades permitidas e a possíveis passos para conquistar autorizações regulatórias para outras atividades não mencionadas nas leis; e (vii) elevada carga tributária. Necessidade de redução de custos sobre operações de microcrédito, permitindo o enquadramento no “Simples” e a possibilidade de isenção de cobrança da CPMF para transações entre Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPI) e sociedades financeiras.

## **4 AÇÕES RECENTES DE COMBATE À POBREZA**

### **4.1 Concepção e propostas das novas políticas sociais**

Nos últimos anos, políticas sociais que defendem soluções permanentes e sustentáveis para a pobreza têm ganhado espaço na academia, no governo e entre entidades não governamentais que agem direta e indiretamente contra a miséria e a pobreza. A visão geral é que as políticas anteriores não foram capazes de resolver nem mesmo o problema da fome. Ricardo Paes de Barros tem defendido em seus estudos que: (i) as políticas sociais em geral não atendem aos mais necessitados; (ii) as políticas que atendem a estes não cumprem adequadamente os seus objetivos sociais; (iii) as políticas que atendem aos mais necessitados não deixam efeitos permanentes sobre o seu estado de pobreza; e (iv) o problema das políticas sociais no Brasil não é de falta de recursos, mas sim o da má aplicação dos mesmos, seja devido à corrupção e desvios ou falta de focalização (Barros, Henriques e Mendonça, 2000b; 2001).

As novas políticas sociais procuram criar oportunidades que permitam a saída da condição da pobreza de forma sustentável agindo não apenas no âmbito do indivíduo, mas, também, do contexto em que ele vive. O objetivo é

atacar as causas da pobreza e não as suas conseqüências, que não deixam efeitos permanentes para os pobres. As novas políticas sociais consideram serem fundamentais: (i) a integração e coordenação de políticas macroeconômica e microeconômica com as políticas sociais e reformas estruturais; (ii) o reconhecimento de que as falhas de mercado devem ser atacadas para se dar oportunidades aos pobres; (iii) a mobilização social para se promover a organização e o empoderamento das comunidades pobres; e (iv) a necessidade de aumentar a eficiência no uso dos recursos das políticas sociais.

Uma novidade das novas políticas sociais é o uso de cartões magnéticos para o recebimento de benefícios como o bolsa-escola, vale-gás, dentre outros. A introdução de cartões magnéticos dá acesso direto dos pobres aos recursos, eliminando os intermediários e o uso clientelista dos fundos públicos. A nova administração federal já divulgou que pretende dar seqüência ao uso dos cartões como instrumento da campanha de combate à pobreza.<sup>24</sup>

Uma outra novidade foi a criação de conselhos locais para fiscalizar a distribuição dos recursos e benefícios dos programas sociais. A consolidação de mecanismos de acompanhamento dos programas juntamente com a adoção dos cartões magnéticos abre espaço para atenuar o clientelismo, fenômeno extremamente comum no Brasil, e mais presente nas áreas mais pobres. Essas inovações abrem caminho para que as políticas sociais tornem-se mais eficientes e alcancem os seus objetivos.

Embora os princípios conceituais e os diagnósticos da pobreza das novas políticas sociais desfrutem de consenso em vários setores, existem algumas controvérsias acerca das ações dos programas de combate à pobreza. Uma das controvérsias trata da questão da focalização versus universalismo das ações. De um lado, encontram-se aqueles que defendem que é necessário dirigir os gastos públicos para as pessoas mais necessitadas, aumentando a eficiência dos gastos sociais. De outro lado encontram-se os críticos da focalização, que argumentam que as ações públicas devem ter caráter universal, já que todas as pessoas têm direitos iguais.

As seções abaixo descrevem as recentes iniciativas governamentais na área social e traz exemplos de ações de entidades não governamentais que combatem a miséria e a pobreza com atividades que favorecem a inserção nos mercados. O anexo II apresenta um breve sumário com alguns dos principais atores envolvidos em ações sustentáveis de combate à pobreza no Brasil.

---

24. Um problema dos cartões é que, conforme mostra Parente (2003), cerca de 30% dos municípios brasileiros não contam com agências bancárias, sendo que 57% e 45% dos municípios, respectivamente, do norte e nordeste – que são as regiões mais pobres, não têm agências. Nesses casos, será necessária a participação das agências dos correios nos projetos sociais que usam cartão magnético.

## 4.2 A nova geração de políticas sociais

### 4.2.1 Cadastro Único de Programas Sociais

Uma das potenciais causas da falta de focalização e baixa eficiência das políticas sociais é a falta de identificação dos pobres e das suas necessidades. Para atender ao problema, concebeu-se a criação de um banco de dados das famílias pobres. O Cadastro Único de Programas Sociais foi criado em meados de 2001 e prevê a reunião, em uma única lista, dos dados cadastrais das 9,3 milhões de famílias que, de acordo com o IBGE, vivem com renda per capita inferior a R\$ 100 por mês. O Cadastro vai funcionar como um mecanismo de gerenciamento e controle das políticas sociais e dar acesso às famílias necessitadas a programas federais como o bolsa-escola, vale-gás e bolsa-alimentação. O Cadastro fica baseado na Secretaria de Assistência Social ligada à Presidência da República.

### 4.2.2 Projeto Alvorada

O Projeto Alvorada, lançado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, constitui uma estrutura integrada de políticas de combate à miséria, o que é um marco conceitual nas políticas sociais no Brasil. O projeto reuniu elementos sofisticados de entendimento das causas da pobreza e apresentou soluções até então inéditas nas políticas governamentais. O projeto dava ênfase às ações nas áreas de saúde, educação e geração de renda envolvendo dez ministérios e secretarias federais, e ações integradas com estados e municípios. O projeto previu a reunião de elementos de políticas compensatórias com medidas estruturais para sanar a pobreza de forma sustentável.

Um dos elementos mais sofisticados do projeto são os critérios de seleção de estados e municípios elegíveis para as ações sociais com recursos do projeto. Para tanto, utilizou-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), da ONU, que substituiu os formatos de seleção política até então largamente utilizados no Brasil. O IDH procura medir o estágio de desenvolvimento social das populações e considera para tal a renda, a longevidade da população ou expectativa de vida ao nascer, e o grau de escolarização, medido pela alfabetização e matrículas escolares. Os municípios com IDH mais baixo foram selecionados. Outro avanço foi que o projeto baseou-se em parcerias entre governos federal, estadual e municipal. As parcerias foram vistas como fundamentais não somente para viabilizar as ações priorizadas, mas, também, para a focalização dos recursos e a melhoria do gerenciamento dos programas da área social.

O governo realizou um levantamento do conjunto de programas sociais então em andamento nos ministérios e que teriam impacto direto nas dimensões que compõem o IDH. Os programas selecionados para o combate à pobreza visariam atender a população mais carente por meio da combinação das seguintes linhas de

ação: propiciar as condições necessárias para que crianças e adolescentes possam frequentar e concluir o ensino fundamental e médio, assegurar assistência médica, em especial de caráter preventivo, melhorar as condições de saneamento básico e ampliar as oportunidades de trabalho e renda. A integração das linhas de ação foi entendida como fundamental para potencializar o impacto destas na melhoria das condições de vida das populações carentes.

Embora o Projeto Alvorada tenha representado uma revolução nas políticas públicas da área social, pouco se avançou do ponto de vista prático. Várias razões contam para tal, como o lançamento do projeto em fins de governo, falta de comunicação com o público para apresentar os planos e atrair a sociedade para a sua execução, falta de coordenação das três esferas de governo e inabilidade do governo para atrair o terceiro setor e o setor privado para a execução do projeto.

#### 4.2.3 Comunidade Solidária

O Conselho da Comunidade Solidária foi criado em 1995 com base na constatação de que a sociedade civil contemporânea se apresenta como parceira indispensável do governo no enfrentamento da pobreza e da exclusão social. O Conselho passou a atuar em três grandes frentes: adotando medidas para o fortalecimento da sociedade civil, desenvolvendo a interlocução política sobre temas sociais com diversos atores, e criando programas inovadores. O Comunidade Solidária inaugurou um processo inédito de mobilização social no Brasil articulando recursos de todos os tipos, intelectuais e financeiros, provenientes do Estado, da iniciativa privada e das ONGs.

A Comunidade Solidária compõe-se de vários programas, como o Programa Alfabetização Solidária, que tem o objetivo de reduzir as alarmantes taxas de analfabetismo que ainda vigoram em muitas regiões do Brasil, e o Programa de Artesanato Solidário, que tem como objetivo revitalizar, como alternativa de renda, o artesanato tradicional. Ouvindo as comunidades artesanais, suas reivindicações e sugestões, são traçados planos de trabalho para apoiar o que já fazem e ampliar o número de pessoas envolvidas, respeitando as peculiaridades e as demandas locais. O projeto estimula a formação e fortalecimento de organizações associativas, o aprimoramento e divulgação da produção e a comercialização, tendo como objetivo inserir as pessoas nos mercados.

O Programa Capacitação Solidária promove cursos e financia projetos de capacitação profissional para jovens de 16 a 21 anos, com baixa escolaridade e provenientes de famílias de baixa renda, para os quais existem poucas ofertas de programas educacionais profissionalizantes. Esses jovens, sem renda, vivendo em condição familiar precária ou precarizada pelo desemprego dos pais,

sentem-se excluídos e tornam-se alvos fáceis dos apelos que levam à violência e à marginalização. Os cursos são propostos por ONGs, que têm como base aproveitar os nichos de mercado identificados nas próprias comunidades. O programa é uma proposta inovadora no que diz respeito à sua concepção política, pois incorpora a participação ativa de organizações da sociedade civil, estimula a descoberta de novos nichos do mercado de trabalho e respeita as particularidades culturais das regiões onde atua. De 1996 a 2001 o programa capacitou cerca de 115 mil jovens em parceria com mais de 2300 organizações da sociedade civil. Os projetos são executados com recursos provenientes de parcerias com empresas públicas e privadas e agências nacionais e internacionais de desenvolvimento.

#### 4.2.4 Comunidade Ativa

O programa Comunidade Ativa é uma estratégia inovadora de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento no país, um passo adiante na política social já desenvolvida pela Comunidade Solidária. Lançado em meados de 1999, o programa aposta no desenvolvimento local, integrado e sustentável como alternativa para reduzir os problemas sociais e econômicos de localidades mais pobres. A novidade do Programa Comunidade Ativa é que as ações de desenvolvimento são decididas pela própria população, rompendo com as práticas assistencialistas e programas impostos de redução da pobreza. A partir de uma ampla mobilização popular, os próprios municípios identificam suas vocações, necessidades e montam sua lista de prioridades. Num esforço coletivo inédito, todos (governo federal, governos estaduais, prefeituras, iniciativa privada e entidades não governamentais) executam as ações respeitando a realidade de cada município. O Comunidade Ativa é Coordenado pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária.

O Comunidade Ativa entende que políticas assistenciais e compensatórias aliviam mas não resolvem o problema da pobreza, e que somente uma iniciativa de parceria entre Estado e sociedade pode mudar as condições das localidades mais necessitadas através do desenvolvimento local integrado e sustentável. A idéia é estimular o surgimento de comunidades sustentáveis que caminhem com as próprias pernas, dependendo cada vez menos do governo. O projeto prevê que o primeiro passo é a capacitação das lideranças locais que fazem um diagnóstico dos problemas, obstáculos a serem vencidos e vocações da localidade. É então elaborado um plano de desenvolvimento local e estabelecidas as prioridades do lugar. Com base nessa agenda local, preparada por um fórum formado por representantes de diversos setores sociais, é feita a negociação entre a oferta dos programas (federais, estaduais e municipais) e as demandas da localidade. A etapa seguinte é o Pacto de Desenvolvimento Local assinado por todos os parceiros para cumprimento de metas e prazos.

O projeto prevê, ainda, o envolvimento do Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE), que é responsável por um programa de apoio ao desenvolvimento local integrado sustentável criado para estimular o empreendedorismo e o surgimento de novas oportunidades de negócios, e da Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED), que executa e garante a qualidade, em nível nacional, do processo de capacitação em desenvolvimento local integrado sustentável.

#### 4.2.5 PROGER, PRONAF e PLANFOR

O Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) é um conjunto de linhas de crédito para financiar quem quer iniciar ou investir no crescimento de seu próprio negócio, tanto na área urbana quanto na área rural. O PROGER Urbano, o PROGER Rural e o PRONAF (destinado ao fortalecimento da agricultura de base familiar), têm por objetivo gerar e manter emprego e renda para a população. Trata-se de um dinheiro originário do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua aplicação obedece às prioridades definidas pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. O PROGER prevê não só o crédito, mas, também, capacitação gerencial dos beneficiários, acompanhamento e assistência técnica. Essas ações são importantes para a permanência dos empreendimentos no mercado.

Os recursos do PROGER se destinam: (i) às pessoas que estão trabalhando de maneira informal, em pequenos negócios familiares, como, por exemplo, as que fazem serviços de marcenaria, fabricam roupas, comidas, doces caseiros, artesanato etc., aos profissionais recém-formados, aos mini e pequenos produtores rurais, aos pescadores artesanais (com fins comerciais), aos seringueiros que se dedicam à exploração extrativista da seringueira na Região Amazônica, dentre outros; (ii) às pequenas e microempresas; (iii) às cooperativas e associações de produção formadas por micro ou pequenos empreendedores, urbanos e rurais.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) tem por objetivo proporcionar o aumento da produção agrícola, a geração de ocupações produtivas e a melhoria da renda e da qualidade de vida dos agricultores familiares. É um dos principais suportes de assistência técnica e de difusão tecnológica para o setor agropecuário. O PRONAF não foi concebido como programa de crédito e sim de desenvolvimento, onde busca iniciativas econômicas entre os mais pobres. Exatamente por isso, sua linha de atuação mais inovadora está na transferência de recursos a municípios com o objetivo explícito de melhorar a inserção daqueles que obtêm crédito nos mercados, contando quase sempre com a participação ativa das ONG's.

O importante é que a execução do programa apóia-se numa vasta, capilarizada e, sobretudo, heterogênea rede composta por sindicatos, movimentos sociais, bancos, extensionistas, FAT (de onde saem 85% dos recursos do Programa), além do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Tesouro Nacional e do próprio Banco Central. Agricultores de qualquer município do país podem ser beneficiados pelo PRONAF através do financiamento de sua produção e de programas de profissionalização. No caso do “PRONAF infra-estrutura e serviços”, são beneficiados os municípios selecionados a cada ano de acordo com critérios técnicos estabelecidos pelo Conselho Nacional. Nos seus primeiros anos, o PRONAF era mais concentrado no Sul; hoje, a situação melhorou, embora ainda não chegue à grande maioria dos agricultores do Nordeste.

No nordeste, principalmente no semi-árido, é que se concentram os segmentos mais pobres dos agricultores familiares do Brasil. Ao mesmo tempo, é aí que as políticas de geração de renda encontram maior dificuldade em sua implementação. Os bancos estatais que operam na região recusam-se a correr os riscos de não pagamentos, já que estaria negociando com uma população desprovida da possibilidade de oferecer-lhes garantias e contrapartidas em suas operações de financiamento. Foi criada uma sub-categoria, no interior do PRONAF voltada especificamente para agricultores muito pobres do Nordeste (com faturamento anual máximo de R\$ 1,5 mil). A intermediação bancária desse tipo de crédito mostra-se cara e pouco eficiente; em outras palavras, o crédito para agricultores ainda é de acesso precário e tem um custo extremamente elevado para as finanças públicas. Este pode ser considerado como um dos grandes problemas que o programa enfrenta.

Um outro problema, em especial do “PRONAF infra-estrutura”, que é um dos poucos programas de investimentos em áreas rurais pobres, é o fato dos investimentos realizados com recursos do programa serem limitados pela precária capacidade dos agentes de planejamento em formular projetos inovadores que ofereçam melhores condições de geração de renda para os agricultores familiares. Além disso, a escolha dos municípios pelo nível de pobreza não leva em consideração a capacidade organizativa dos produtores, fazendo, assim, investimentos em comunidades com reduzida capacidade de gestão dos projetos. Em municípios com projetos de desenvolvimento mais bem construídos o “PRONAF infra-estrutura” tem sido uma importante fonte de financiamento para a criação de pequenas agroindústrias que aumentam a renda gerada pelos agricultores. Tem-se percebido, também, que a própria concepção estritamente municipal do PRONAF impede uma relação mais ampla entre o público beneficiário e os mercados. Não há mecanismos para que se juntem diferentes municípios em torno de iniciativas, criando-se, assim, um fosso entre as realidades sociais

dos mercados, que é regional, onde uma diversidade de municípios é envolvida, e uma abordagem paroquial, nos estreitos limites do município.

Recentemente, o Banco Central determinou tratamento prioritário ao atendimento de propostas de financiamento a projetos de produção agroecológica ou orgânica, conduzidos por produtores que se enquadram no grupo C do PRONAF (agricultores familiares com renda anual entre R\$ 1,5 mil e R\$ 10 mil) e aumento em até 50% do limite de crédito para esses agricultores. O programa vem alcançando resultados significativos e construindo um padrão de desenvolvimento sustentável para os agricultores familiares. No Maranhão, os agricultores inseridos no programa são responsáveis pela maior parcela da oferta de produtos agrícolas.

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), iniciado em 1995, é um dos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda, no âmbito do FAT. O FAT patrocina diversos tipos de ações destinadas a gerar trabalho e renda, melhorar as condições de acesso ou permanência no mercado de trabalho e proteger a pessoas desempregadas através dos seguintes programas: seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, pagamento de abonos salariais, investimentos produtivos, crédito popular, informação sobre o mercado de trabalho e qualificação profissional (esta por meio do PLANFOR).

O objetivo do PLANFOR é garantir uma oferta de educação profissional permanente que contribua para reduzir o desemprego e o subemprego da PEA, combater a pobreza e a desigualdade social, e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo. Em outras palavras, o PLANFOR trata de promover a qualificação profissional como direito do trabalhador e componente básico do desenvolvimento sustentado.

Embora tenha como foco geral a PEA, o PLANFOR opera com duas definições de público-alvo: grupos vulneráveis e outros que sejam vitais para o desenvolvimento sustentado. No primeiro caso – grupos vulneráveis – o PLANFOR garante pelo menos 80% dos recursos e 90% das vagas para quatro categorias: pessoas desocupadas; pessoas em risco de desocupação permanente ou conjuntural; empreendedores/as urbanos/rurais; e pessoas autônomas, cooperadas ou autogeridas. A focalização desses grupos é importante para orientar maior integração entre os mecanismos do FAT, em especial da qualificação profissional com a intermediação, o crédito popular e o seguro desemprego.

Infelizmente, a literatura internacional mostra que a eficácia dos programas de formação e treinamento profissional de desempregados e excluídos é pífia (Friedlander et al., 1997). As evidências disponíveis para o Brasil mostram que os elevados investimentos feitos através do PLANFOR não tiveram qualquer efeito sobre a empregabilidade dos trabalhadores desempregados que atende-

ram aos cursos de formação e treinamento (Fernandes et al., 2000). Logo, não se deve esperar que medidas como essas, que são normalmente consideradas como panacéia para a inclusão de trabalhadores desempregados e menos qualificados, vá aumentar a probabilidade desses trabalhadores de conseguir emprego. Quanto mais sofisticada a economia, mais atributos produtivos se requerem do trabalhador. Num país em que a proporção de analfabetos e analfabetos funcionais é demasiadamente grande, é difícil acreditar que cursos de treinamento profissional de curta duração vão ser suficientes para capacitar e incluir os milhões de trabalhadores que se encontram à margem do mercado de trabalho, em especial daqueles nos grandes centros.

#### 4.2.6 Bolsa-Escola

Cristovam Buarque, da Universidade de Brasília, e José Márcio Camargo, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, conceberam, no final dos anos 80, o bolsa-escola, um projeto inovador de combate sustentável à pobreza. O objetivo do bolsa-escola é quebrar o círculo vicioso da pobreza oferecendo oportunidades para as camadas de renda mais baixas da população através da educação. O fundamento do projeto é a criação de um incentivo financeiro para as famílias pobres matricularem e manterem as suas crianças e adolescentes na escola. A permanência da escola é monitorada e a constatação de frequência abaixo do nível estipulado implica em perda do benefício.

Uma das maiores barreiras para o atendimento de crianças à escola é a competição da alocação do tempo entre estudo e trabalho. Em áreas com relativamente boas oportunidades de remuneração, o atendimento à escola é menor que em áreas com oportunidades ruins. Uma razão para a criança estar trabalhando é o estado de pobreza e a falta de acesso ao mercado de crédito. Se o mercado para investimento em educação é bom, os pais deveriam deixar as crianças na escola. Caso não tivessem recursos deveriam buscá-los no mercado de crédito. Assim, famílias pobres e sem crédito são levadas a deixar seus filhos fora da escola. Essa falha de mercado tende a manter crianças de famílias pobres na pobreza quando adultas (Barros et al. 2000; Barros et al., 2001; Barros e Lam, 1993). O bolsa-escola tenta quebrar esse círculo vicioso criando acesso a recursos para as famílias sem que elas tenham que pagar o que lhes foi dado. Ou seja, é um investimento coletivo na educação individual das crianças das famílias pobres.

O bolsa-escola é, ao mesmo tempo, um programa de distribuição de renda, assim como outros programas compensatórios, mas, também, um programa com fortes efeitos potenciais para a saída sustentável da pobreza, pois estabelece uma relação explícita entre a distribuição dos recursos para as famílias e a formação de capital humano. O princípio é que a manutenção

da criança na escola aumenta o desempenho potencial no mercado de trabalho. O incentivo do projeto inverte a relação causal entre renda e escola, no sentido de que é a frequência à escola que vai garantir a renda, e não o contrário. O bolsa-escola tem forte apelo ao combate ao trabalho infantil e ao abandono precoce da escola, fenômenos extremamente comuns no Brasil.

Após a implantação com sucesso do projeto no Distrito Federal em 1995, o bolsa-escola espalhou-se para outros estados e em 2001 tornou-se um programa de âmbito federal. No momento, mais de 5 milhões de famílias são beneficiadas pelo bolsa-escola em todo o território nacional. O novo governo federal estuda condicionar o pagamento do bolsa-escola a outras ações por parte da família, como o atendimento a pré-natal por parte das mulheres grávidas, atendimento a campanhas de vacinação infantil, e atendimento a cursos profissionalizantes por adultos desempregados.

#### 4.2.7 Programa Fome Zero

O Fome Zero foi uma iniciativa do Instituto Cidadania, entidade independente e apartidária fundada por Lula há dez anos. O projeto teve início em meados do ano 2000 e reuniu uma equipe com mais de 50 pesquisadores e colaboradores, entre os maiores especialistas do Brasil em políticas sociais, alimentação, nutrição e saúde. No Fome Zero são apresentados três conjuntos de políticas articuladas entre si, tendo como foco a segurança alimentar, entendida como a garantia a todos os brasileiros de acesso a uma alimentação adequada à sobrevivência e à saúde em termos de quantidade, qualidade e regularidade. São elas: (i) políticas estruturais voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza; (ii) políticas específicas voltadas para atender diretamente as famílias no que se refere ao acesso ao alimento; e (iii) políticas locais que podem ser implantadas por prefeituras e pela sociedade. No total, são 25 políticas integradas por mais de 40 programas destinados a melhorar a qualidade, a quantidade e a regularidade de alimentos necessários para as famílias que serão beneficiadas.

As políticas estruturais compõem-se dos seguintes programas: geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar através, dentre outros mecanismos, do micro-crédito solidário, intensificação da reforma agrária, ampliação do bolsa-escola e da renda-mínima e segurança alimentar e qualidade de alimentos. As políticas específicas compõem-se dos seguintes programas: programa cartão-alimentação, doação de cestas básicas emergenciais, manutenção de estoques de segurança de alimentos; educação para o consumo e educação alimentar, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, combate à desnutrição materno-infantil, ampliação da merenda escolar e segurança e qualidade dos alimentos. As políticas locais com-

preendem um conjunto de medidas que visam atender as necessidades específicas das localidades rurais, cidades pequenas e médias e metrópoles. As medidas envolvem programas que vão desde o apoio à produção para consumo próprio nas áreas rurais até a instalação de restaurantes populares nas grandes cidades.

O Fome Zero entende que a distribuição de renda por si só não garante o bem-estar da população pobre se não houver alguma forma de sustentação a longo prazo. Para garantir a inclusão, o Fome Zero vê como providência fundamental que as pessoas pobres passem a contar com uma base sobre a qual possam se sustentar. Tal base pode ser o controle de algum “ativo” que alavanque futuras rendas ou, ao menos, a posse de bens que reduzam o grau de comprometimento de sua renda com aluguel, prestações ou juros pagos a agiotas.

O Programa dá prioridade a quatro áreas: municípios do semi-árido nordestino, acampamentos e assentamentos rurais, antigos quilombos e aldeias indígenas. De início, as famílias beneficiadas receberão, através de cartão magnético, R\$ 50 por mês através da Caixa Econômica Federal. Nos lugares em que o banco não estiver presente serão dados cupons-alimentação, uma espécie de cheque. Uma idéia do Programa é ativar as economias locais injetando recursos nos mercados através das famílias. As famílias beneficiadas receberão acompanhamento pedagógico, que cuidará de verificar o progresso da família quanto à dieta alimentar, higiene bucal, escolaridade, qualificação profissional e participação em projetos cooperativos e comunitários.

Para a juventude, o projeto apóia que as empresas ofereçam aos jovens pobres entre 16 e 21 anos contratos de estudo-profissionalização-trabalho-salário. Os jovens seriam contratados para trabalhar nas próprias empresas investidoras ou em projetos sociais da comunidade, eventualmente vinculados ao Fome Zero. De acordo com o projeto, tanto a empresa quanto o jovem contratado assinam um termo de compromisso. A empresa compromete-se a mantê-lo no emprego e a apoiar sua escolarização e formação profissional. O jovem compromete-se a frequentar determinado curso até que sua formação universitária ou profissional esteja concluída. O programa visa atender às principais demandas da juventude: ter um primeiro emprego, aprimorar-se profissionalmente, garantir sua permanência e progressão escolar, contribuir direta ou indiretamente com o orçamento familiar e, principalmente, formar novos cidadãos com condições dignas de vida.

O Fome Zero encontra-se em fase de implantação pelo novo governo. O projeto é considerado a maior prioridade do governo federal, o que sugere que as ações de combate à pobreza serão intensificadas ao longo dos próximos anos.

#### 4.2.8 Agenda Perdida

Em meados da segunda metade de 2002, um grupo de economistas acadêmicos ofereceu aos candidatos à presidência da república um conjunto de propostas e ações para recuperar o crescimento econômico e políticas sociais para a redução da pobreza. A Agenda ganhou notoriedade com a ascensão ao cargo de Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda de um dos organizadores do documento, Marcos Lisboa. O diagnóstico da pobreza está associado, dentre outros, a problemas de funcionamento dos mercados, à má distribuição da renda e da educação e ao baixo nível educacional médio da população.

Tendo em vista o reconhecimento das falhas e problemas de mercado e de seus efeitos sobre a pobreza, o documento oferece propostas como seguem: (i) políticas de acesso a ativos, como a educação e qualificação, de tal forma a aumentar a produtividade dos pobres e, conseqüentemente, o desempenho nos mercados; (ii) políticas de acesso aos mercados de crédito e de insumos; (iii) aumento da provisão de bens públicos e regulação dos mercados de tal forma a fortalecer os ativos dos pobres e facilitar o acesso da sua produção nos mercados.

#### **4.3 Ações de valorização das atividades dos pobres e inserção nos mercados: o caso das ONGs e outras entidades<sup>25</sup>**

As experiências práticas das ONGs e de outras entidades voltadas para atividades econômicas com populações vivendo em situação de pobreza são fundamentais para se conhecer a realidade e o funcionamento dos mercados em que os pobres se inserem e os fatores limitadores da sua atuação nos mesmos. No entanto, a enorme variedade de projetos localizados e a precária produção de documentação são um obstáculo para se conhecer melhor essas experiências.

A grande importância de muitas das experiências das ONGs é que elas procuram promover mudanças que estejam ao alcance das famílias envolvidas. Ou seja, procura-se introduzir meios que aumentam a renda de forma significativa a partir de pequenas transformações produtivas e investimentos modestos que valorizam as atividades econômicas por elas exercidas, explorando as potencialidades das atividades econômicas das comunidades. Nessa mesma linha encontram-se inúmeros projetos de fomento do cooperativismo e associativismo, e projetos de desenvolvimento sustentável e de valorização dos recursos naturais.<sup>26</sup> Como destaca Sachs (2002), são as inovações sociais e organizacionais que estão no centro das mudanças que levam às transformações técnicas e econômicas capazes de alterar as condições de vida dos pobres.

25. Ver no Anexo I um sumário das ações de ONGs em favor da inserção dos pobres nos mercados.

26. Exemplos de experiências práticas podem ser encontrados no relatório de Abramovay et al. (2003) e Parente (2003).

Um exemplo de sucesso de políticas de acesso ao mercado e investimento em tecnologia produtiva e organizacional é o caso da pequena fábrica de sabonetes Babaçu Livre, da cidade de Ludovico, interior do Maranhão. A fábrica foi estabelecida com recursos do UNICEF e de ONGs européias. Os sabonetes artesanais são produzidos com óleo do coco de babaçu, uma palmeira nativa, e vendidos, com a ajuda de ONGs, para grandes cadeias de lojas de produtos cosméticos como a *Body Shop*, da Inglaterra, e *Pacific Sensual*, dos Estados Unidos. A renda dos sabonetes alimenta uma substancial parcela da população de uma cidade que antes vivia de escambo de produtos alimentícios. Apenas mulheres trabalham na fábrica de sabonetes, garantindo renda e trabalho para as mesmas e suas famílias.

Um outro exemplo de sucesso de ações contra a pobreza é a Associação Saúde Criança Renascer (Renascer), que dá assistência às crianças que recebem alta do Hospital da Lagoa, um dos maiores hospitais públicos do Rio de Janeiro, e suas famílias, visando quebrar o ciclo vicioso: miséria > doença > internação > alta > miséria > reinternação > morte. A idéia é criar condições de melhoria de saúde e bem-estar, além de promover a auto-sustentação. O programa consiste em uma avaliação da família pelos voluntários e assistentes sociais da Renascer com o objetivo de elaborar um plano de assistência adequado às necessidades específicas de cada família.

A Renascer trabalha em quatro frentes: moradia, saúde, escolaridade e auto-sustento, oferecendo tratamento de saúde, apoio psicológico, aconselhamento, cursos profissionalizantes (palestras e cursos para os integrantes das famílias atendidas), melhorias para a moradia (material de construção e instrumentos de trabalho), etc. diretamente às famílias ou através de uma madrinha ou padrinho que se compromete a fornecer alimentos e remédios. O modelo Renascer já foi reproduzido em 14 hospitais públicos no Brasil oferecendo apoio e assistência a aproximadamente 20.000 pessoas. O modelo provou ser facilmente replicável e ideal para lugares onde a doença está associada à pobreza e à miséria.

O Sebrae é uma instituição técnica de apoio ao desenvolvimento da atividade empresarial de pequeno porte voltada para o fomento e difusão de programas e projetos que visam a promoção e o fortalecimento das micro e pequenas empresas. Seu propósito é trabalhar de forma a fazer com que o universo dos pequenos negócios no Brasil tenha as melhores condições possíveis para uma evolução sustentável. O Sebrae aumentou as suas áreas de atuação através de um programa de constituição e fortalecimento de organizações de microcrédito. Apesar de responderem por aproximadamente 30% do PIB e 60% dos empregos gerados no país, as microempresas e empresas de pequeno porte recebem apenas 10% dos créditos concedidos pelos bancos oficiais e privados. Para au-

mentar o acesso ao crédito, o Sebrae firmou convênios com agentes financeiros oficiais visando à divulgação de informações e prestação de consultoria sobre linhas de crédito e viabilizando a concessão de avais.

O Programa Sebrae de Desenvolvimento Local foi desenhado para atuar como vetor de sustentabilidade econômica no apoio a programas de promoção do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). O DLIS busca despertar e incentivar o empreendedorismo, apoiar e expandir micro e pequenos empreendimentos individuais e coletivos já existentes, tornando-os viáveis através de maior acesso ao crédito, indicar novas oportunidades de negócio, e criar ambientes favoráveis ao surgimento de novos empreendimentos que gerem empregos ou ocupações produtivas, renda e riqueza para as populações de localidades com baixos índices de desenvolvimento. A visão que sustenta o programa é a de que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico. Não adianta investir no desenvolvimento de iniciativas empresariais sem levar em conta outros pressupostos do desenvolvimento, como o capital humano, o capital social, a boa governança, e o uso sustentável do capital natural. A idéia é que boas empresas só florescerão sustentavelmente quando as condições sociais, culturais, ambientais, físico-territoriais e político-institucionais forem adequadas.

Um outro programa do Sebrae é Programa Brasil Empreendedor, voltado para o fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas e empreendedores do setor informal através da capacitação gerencial, creditícia e assessoria técnica. O objetivo é contribuir para a geração de renda, manutenção e criação de postos de trabalho. Participam desse programa as micro, pequenas e médias empresas, formalmente constituídas e empreendedores do setor informal, geradores de ocupação, que desenvolvem atividades industriais, agroindustriais, comerciais e de prestação de serviços. Os empreendedores que atuam no setor informal da economia são atendidos por ONGs credenciadas e por instituições financeiras integrantes do programa. O programa também visa apoiar os empreendedores a desenvolver o Plano de Negócios para fins de contratação de financiamento junto aos agentes financeiros do programa e dar suporte operacional a quem obteve o crédito prestando assessoria antes e após o financiamento, e dar suporte operacional a quem obteve o crédito prestando assessoria antes e após o financiamento.

Anna Peliano, do IPEA, coordenou a Pesquisa Ação Social das Empresas. A pesquisa ouviu milhares de empresas privadas em quase todo o país levantando dados sobre o que o empresariado nacional tem feito para amenizar os problemas socioeconômicos nas suas áreas. Do total de empresas pesquisadas, 57% declararam organizar ações sociais de forma habitual. A pesquisa mos-

trou que as crianças são o público-alvo prioritário das empresas, recebendo dois terços dos seus investimentos sociais. A pesquisa mostrou que as empresas consideram que a responsabilidade social maior é do Estado, mas acreditam que têm um papel a cumprir na sociedade, mas sempre atuando em caráter complementar ao Estado.

## **5 OS MERCADOS FUNCIONAM EM FAVOR DOS POBRES NO BRASIL?**

Tendo em vista o que foi visto acima, cabe, agora, levantar duas perguntas para se entender se os mercados no Brasil funcionam em favor dos pobres: (i) Os mercados são integrados? (ii) Existem barreiras para a participação dos pobres nos mercados? Nos parágrafos que seguem procuramos tratar dessas questões.

### **Os mercados são integrados?**

A integração dos mercados é condição para que os pobres possam desenvolver seus empreendimentos, conseguir contratos de trabalho, ter seus ativos valorizados, e, acima de tudo, possam se beneficiar do crescimento da economia. Algumas evidências empíricas, no entanto, sugerem que os mercados dos quais os pobres fazem parte não estão plenamente integrados ao restante da economia.

Uma evidência refere-se à elevada estabilidade temporal dos índices de pobreza e desigualdade. Tal estabilidade pode ser conseqüência do isolamento dos pobres dos mercados de crédito, de educação e de insumos, bens e serviços, por exemplo. Se o isolamento eleva os custos de obtenção de educação, digamos, então a acumulação de capital humano pode se tornar economicamente inviável. Mas o isolamento também pode resultar da falta de infra-estrutura, transportes, comunicação, energia elétrica, dentro outros bens públicos, que isolam os pobres em suas regiões e os mantém afastados das novas tecnologias. Esse seria o caso das áreas rurais e pequenas cidades espalhadas pelo imenso território nacional, e a causa do insucesso de inúmeros assentamentos feitos no âmbito da reforma agrária, que se tornaram economicamente inviáveis.

Nas regiões de muita pobreza os mercados de produtos e serviços tendem a ser imperfeitos e incompletos. A falta de acesso ao mercado de crédito, alta fragilidade financeira e a ausência do Estado isolam as pessoas pobres e as expõem aos riscos das emergências, quebras de safras, problemas de saúde, crises econômicas, dentre outros. Uma das conseqüências é que os pobres das áreas rurais acabam tornando-se reféns de intermediários, que lhes vendem víveres, sementes e utensílios domésticos durante a fase de plantio ou produção de bens agrícolas ou algum produto e compram toda a sua produção a preços baixos. O mesmo acontece com os agiotas que se aproveitam das fragilidades dos pobres das áreas urbanas e apoderam-se das rendas e até dos bens

mesmos. Dessa forma, não existiria uma clara separação entre os mercados de bens, insumos e crédito para os pobres, que acabariam ficando nas mãos dos aproveitadores e intermediários. Conseqüentemente, o acesso aos mercados se dá de forma indireta, o que reduz a renda dos produtores e as possibilidades de saírem da situação em que se encontram. Vale dizer que, como mostra Abramovay et al. (2003), o acesso a ativos (terra, crédito e transferências diretas de renda) não necessariamente rompe com as formas tradicionais de inserção nos mercados que caracterizam a pobreza.

Uma segunda evidência sobre a baixa integração dos mercados refere-se aos resultados de Carneiro e Arbache (2003), que mostram que os índices de pobreza e de indigência reagem muito pouco a choques econômicos positivos. Mostra-se que o aumento da produtividade ou crescimento das exportações, por exemplo, não se traduzem em melhoria da condição dos pobres.

Uma alternativa que tem sido experimentada para integrar os pobres aos mercados são as atividades solidárias como o associativismo. Entretanto, o associativismo por si só não é capaz de romper com as formas tradicionais de produção e comercialização. Isso porque embora a cooperação possa contribuir para melhorar a capacidade de inserção no mercado, ela não é suficiente para garantir o desenvolvimento, pois não raramente ela replica as mesmas estruturas de relações de exploração e poder sobre os indivíduos mais pobres e frágeis, e tampouco garante o acesso e uso de novas tecnologias de produção.

A legislação trabalhista e sindical contribui, ao menos parcialmente, para o isolamento de parte dos trabalhadores no mercado de trabalho informal. É necessária a mudança da legislação trabalhista e sindical, bem como da legislação que regula a barganha para que haja maior eficiência no mercado de trabalho, redução dos custos de contratação e demissão e, conseqüentemente, aumento do nível emprego e da contratação formal.

Uma possível implicação da suposta fraca integração dos mercados é que o crescimento do PIB teria baixo impacto sobre a redução da pobreza. Essa pode ser uma possível explicação adicional da baixa sensibilidade da pobreza ao crescimento identificada por Barros, Henriques e Mendonça (2000a, b).

### **Existem barreiras para a participação dos pobres nos mercados?**

A principal barreira de acesso dos pobres aos mercados e que mais dificulta que se beneficiem do crescimento econômico é a baixa qualificação e escolaridade. A escolaridade aumenta a produtividade, abre oportunidades de acesso aos bons postos de trabalho e eleva a renda. A principal medida para transpor esta barreira é distribuir melhor a educação, não apenas do ponto de vista quantita-

tivo, mas, também, qualitativo. A educação capacita os pobres a vencer outra barreira aos mercados, que é o acesso às novas tecnologias. Sem acesso a elas, é difícil ser competitivo, em especial quando a economia se encontra mais aberta à competição internacional e sofrendo os reveses da forte proteção dos países desenvolvidos. Na medida em que as novas tecnologias produtivas requerem maior capacidade interativa dos indivíduos, a educação passa a cumprir um papel ainda mais fundamental para a superação da pobreza.

Um fator que caracteriza as regiões mais pobres do país é não apenas o acesso precário à educação formal, mas, também, o ambiente educacional que dissocia o trabalho do conhecimento, inibindo os processos produtivos e sociais inovadores que levam ao aumento da produção e à melhor inserção nos mercados. A inovação tecnológica é condição fundamental para o enfrentamento do problema da pobreza. O eventual crescimento da economia terá contribuição marginal aos pobres caso não sejam alteradas as bases técnicas de seus sistemas produtivos.

A pequena escala de produção, falta de padronização, irregularidade da produção e produção de baixa qualidade são também barreiras que dificultam o acesso dos pequenos produtores rurais e dos pequenos empreendedores dos centros urbanos aos mercados mais organizados e dinâmicos. De outro lado, a falta de assistência técnica também impede o sucesso dos pequenos produtores das áreas rurais e artesãos e pequenos empreendedores urbanos. A falta de informação não apenas quanto a técnicas produtivas, mas, também, técnicas de gestão são responsáveis pelo fracasso de inúmeros empreendimentos e assentamentos rurais.

A fraqueza política dos pobres é outra barreira e está associada não apenas à falta de recursos, mas, também, ao problema de identidade. Os membros da economia informal urbana, desempregados, pequenos empreendedores, pequenos proprietários de áreas rurais e indigentes não se identificam como pertencentes a uma categoria ou classe, o que impede que constituam entidades representativas que defendam seus interesses junto aos políticos e à sociedade. Essa fraqueza política traz dificuldades de negociação e baixo poder de barganha. A diversidade da pobreza, que leva à demandas distintas, a depender da região do país, da idade, do estoque de ativos e do capital social, agudizam a dificuldade de organização das demandas dos pobres. As demandas e necessidades dos pobres isolados à beira de um igarapé na região norte nada tem a ver com as demandas de favelados ou moradores de cortiços nos arredores de São Paulo. As demandas das crianças pobres distinguem-se das demandas dos mais velhos ou dos desempregados. Logo, a diversidade da pobreza é causa da fraqueza política e do baixo empoderamento.

As barreiras para a saída da pobreza muitas vezes encontram-se associadas a círculos viciosos. Paes de Barros et al. (2000) mostram que o principal fator de desempenho das crianças na escola é o *background* educacional dos pais. Crianças cujos pais têm pouca escolaridade tendem a ter pouca escolaridade. Os efeitos da disponibilidade e qualidade da escola sobre as crianças são menores que os efeitos dos pais no desempenho das mesmas. Nesse contexto, a barreira criada pela escolaridade dos pais torna-se um importante impedimento para o desempenho escolar das crianças e, conseqüentemente, o desempenho e acesso ao mercado de trabalho.

A legislação e os custos trabalhistas aliados à elevada carga tributária criam barreiras para a formalização das firmas e dos trabalhadores, ou seja, dificulta o acesso aos bons postos de trabalho. De outro lado, a discriminação no mercado de trabalho contra negros e mulheres também cria barreiras aos postos de trabalho que pagam melhor e apresentam maiores chances de ascensão profissional. A diferença de rendimento entre homens brancos e negros e mulheres é substancial e indica que a discriminação está associada à pobreza no Brasil.

## 6 CONCLUSÕES

Este trabalho procurou fazer um apanhado dos resultados empíricos e abordagens sobre a pobreza e mercados na literatura brasileira. Apresentamos e discutimos os novos diagnósticos, políticas e ações sociais de combate à pobreza, e procuramos enfatizar as que mais se preocupam com os mercados em que os pobres estão inseridos. A partir do que foi exposto, alguns emergem consensos da literatura:

- i) O conhecimento sobre os mercados dos quais dependem os pobres é muito limitado no Brasil; apenas recentemente ganham importância diagnósticos e propostas que associam a pobreza aos mercados;
- ii) O crescimento é condição necessária, mas não suficiente para reduzir a pobreza. Esse resultado rompe com a visão estabelecida por décadas de que a redução da pobreza seria um subproduto do crescimento e que a principal política social seria a promoção do crescimento econômico. O crescimento continua, no entanto, sendo considerado fundamental para a solução da pobreza no país;
- iii) A elevada concentração de renda é uma das principais causas da estabilidade da pobreza no Brasil. A melhor distribuição dos ativos pode acelerar a redução da pobreza e da miséria;

- iv)* A má distribuição da educação é uma das principais causas da desigualdade de renda e uma barreira para a solução da pobreza;
- v)* O elevado número de famintos e de miseráveis requer medidas assistencialistas;
- vi)* A estabilidade da pobreza e da desigualdade está associada à elevação do desemprego e da informalidade na década passada. Uma das causas do aumento do desemprego é da informalidade foi a introdução de novas tecnologias, a qual, por sua vez, está associada à abertura da economia. Uma das conseqüências é que a inclusão dos pobres nos mercados mais dinâmicos tornou-se mais difícil devido à mudança da estrutura de demanda em favor de por mão-de-obra mais qualificada;
- vii)* A segunda metade da década de 1990 presenciou o aparecimento das novas políticas sociais, que romperam com a velha visão das políticas anteriores. Entende-se que é fundamental associar medidas assistenciais a medidas estruturais de tal forma a encontrar soluções sustentáveis para a pobreza. As novas políticas sociais assumem que a inserção nos mercados é essencial para a redução da pobreza; o bolsa-escola, PRONAF e PROGER são exemplos práticos dessa nova geração de políticas públicas;
- viii)* As novas políticas sociais reconhecem a importância: das transferências diretas aos pobres, da descentralização da gestão das políticas, dos conselhos comunitários locais para acompanhamento dos programas e definição das necessidades, e da unificação do orçamento social;
- ix)* O combate à pobreza depende menos de novos recursos e mais de focalização das políticas sociais;
- x)* A redução da informalidade passa pela modernização da legislação trabalhista, mas, também, pelo aumento da formalização da firmas. Dessa forma, deve-se conciliar a mudança da legislação trabalhista com a mudança da legislação tributária;
- xi)* Dada a heterogeneidade da pobreza no Brasil, o sucesso das políticas sociais requer o desenho de políticas e ações que atendam às necessidades e às especificidades das comunidades, o que poderia ser alcançado através de ações pontuais. Neste sentido, o papel e a experiência das ONGs pode ser fundamental. A diversidade da pobreza é causa de fraqueza política e do baixo empoderamento dos pobres;

- xii)* Os mercados em que os pobres se encontram não estariam perfeitamente integrados aos mercados dinâmicos.

### **Recomendações**

Tendo em vista as causas da pobreza e o estágio ainda incipiente do debate sobre mercados e pobreza no país, as principais recomendações são: contribuir para a discussão teórica sobre os mercados e pobreza e sua difusão; oferecer sugestões para o desenho de políticas e ações que combatam a pobreza através dos mercados; contribuir para o desenho de práticas de planejamento voltadas para combater a pobreza através dos mercados; e utilizar a sua experiência internacional para orientar e implantar ações de combate sustentável à pobreza nas áreas mais empobrecidas como assentamentos e áreas rurais das regiões norte e nordeste.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARBUCCO, R.; SAES, S.; SOUZA, M.C.; e MAGALHÃES, R. (2003), Merendadorismo de pequeno porte no Brasil, mimeo, DFID/CEPAL.
- ARBUCCO, R. (2001a), Abertura comercial e mercado de trabalho no Brasil, Lisboa e N.A. Menezes-Filho (orgs.), *Microeconomia e sociedade*, Rio de Janeiro: Contra Capa e EPGE/FGV.
- ARBUCCO, R. (2001b), Wage differentials in Brazil: theory and evidence, *Journal of Development Studies*, 38: 109-130.
- ARBUCCO, R. (2002a), Trade liberalization and labor markets in developing countries: theory and evidence, in A. Levy e J.R. Faria (eds.), *Economic Growth, Trade and Migration: National and International Perspectives*, Cheltenham: Edward Elgar.
- ARBACHE, J.S. (2002b), Comércio internacional, competitividade e políticas públicas no Brasil, Texto para Discussão No. 903, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- ARBACHE, J.S. (2003), Unions and the labor market in Brazil, IPEA-World Bank Brazil Jobs Report, forthcoming.
- ARBACHE, J.S. e DE NEGRI, J.A. (2002a), Diferenciais de salários no Brasil: evidências e implicações, mimeo, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- ARBACHE, J.S. e DE NEGRI, J.A. (2002b), Diferenciais de salários interindustriais no Brasil: evidências e implicações, Texto para Discussão No. 918, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- BARROS, R.P. (1993), Poverty among headed households in Brazil, Texto para Discussão No. 310, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- BARROS, R.P. e MENDONÇA, R. (1995), Os determinantes da desigualdade no Brasil, Texto para Discussão No. 377, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- BARROS, R.P.; HENRIQUES, R.; e MENDONÇA, R. (2000a), Education and equitable development, *Economia*, 1(1): 111-144.
- BARROS, R.P.; HENRIQUES, R.; e MENDONÇA, R. (2000b), Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil, Cadernos Adenauer No. 1, Fundação Konrad Adenauer.
- BARROS, R.P.; HENRIQUES, R.; e MENDONÇA, R. (2001), A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil, Texto para Discussão No. 800, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

- BARROS, R.P.; e LAM, D. (1993), Income inequality, inequality in education and children's attainment in Brazil, Texto para Discussão No. 294, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- BARROS, R.P.; FIRPO, S.; GUEDES, R.; e LEITE, P. (2000), Demographic Changes and Poverty in Brazil, Texto para Discussão No. 755, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- BARROS, R.P.; MACHADO, A.F.; e MENDONÇA, R.S.P. (1997), A desigualdade da pobreza: estratégias ocupacionais e diferenciais por gênero, Texto para Discussão No. 453, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- BARROS, R.P.; MENDONÇA, R.; SANTOS, D.; e QUINTAES, G. (2001), Determinantes do desempenho educacional no Brasil, Texto para Discussão No. 834, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- CACCIAMALI, (1989), As economias informal e submersa: conceitos e distribuição de renda, in J.M. Camargo e F. Giambiagi, Distribuição de renda no Brasil, São Paulo: Paz e Terra.
- CAMARGO, J.M. (2001), Sindicatos e justiça do trabalho no Brasil, mimeo, Departamento de Economia, PUC-Rio.
- CARNEIRO, F.G. (2001), An overview of the minimum wage on the Brazilian labor market, mimeo, Universidade Católica de Brasília.
- CARNEIRO, F.G. (2003), A poverty profile and functional aspects of the Brazilian labour markets, mimeo, DFID/Cepal.
- CARNEIRO, F.G. e ARBACHE, J.S. (2003), The impacts of trade openness on employment, poverty and inequality: the case of Brazil, mimeo, UNDP.
- CARNEIRO, F.G. e A. HENLEY (2002), Earnings and Choice of Formal versus Informal Employment in a Developing Economy Labour Market: Evidence for Brazil, University of Wales at Aberystwyth, Discussion Paper N. 17/2002, United Kingdom.
- CEPAL (2001), Panorama Social de América Latina, Santiago: Cepal.
- DINARDO, J.; HALLOCK, K.; e PISCHKE, J.S. (1997), Unions and managerial pay, Working Paper No. 6318, NBER.
- FERNANDES, R.; MENEZES-FILHO, N.; e ZYLBERSTAJN, H. (2000), Avaliando o PLANFOR: O programa do sindicato dos metalúrgicos de São Paulo, mimeo, Departamento de Economia, Universidade de São Paulo.
- FOGUEL, M.; CORSEUIL, C.H.; BARROS, R.P.; e LEITE, P.G. (2000), Uma Avaliação dos Impactos do Salário Mínimo sobre o Nível de Pobreza Metropolitana no Brasil, Texto para Discussão No. 739, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

- FREEMAN, R.B. (1980), Unionism and the dispersion of wages, *Industrial and Labor Relations Review*, 34: 3-23.
- FREEMAN, R.B. (2000), Single peaked vs. diversified capitalism: the relation between economic institutions and outcomes, Working Paper No. 7556, NBER.
- FRIEDLANDER, D.; GREENBERG, D.H.; e ROBINS, P.K. (1997), Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged, *Journal of Economic Literature*, 35 (4): 1809-1855.
- GREEN, F., DICKERSON, A., e ARBACHE, J.S. (2001), A picture of wage inequality and the allocation of labour through a period of trade liberalisation: the case of Brazil, *World Development*, 29: 1923-1939.
- INFANTE, R. (1984), Ajuste dos mercados de trabalho urbano e desemprego, mimeo, Organização Internacional do Trabalho.
- KRUEGER, A.O. (1988), The Relationship Between Trade, Employment, and Development, in G. Ranis e T. Schultz (eds.), *The State of Development Economics: Progress and Perspectives*, Cambridge: Basil Blackwell.
- LAM, D. e LEVISON, D. (1992), Age, Experience, and Schooling – Decomposing Earnings Inequality in the United States and Brazil, *Sociological Inquiry*, 62 (2): 220-245.
- LAU, L.; JAMISON, J.; DEAN, T.; LIU, S.; e RIVKIN, S. (1996), Education and economic growth: some cross-sectional evidence, In: N. Birdsall e R. Sabot, *Opportunity foregone: education in Brazil*, Washington, D.C.: IADB.
- LI, H.; SQUIRE, L.; e ZOU, H. (1998), Explaining International and Inter-temporal Variations in Income Inequality, *Economic Journal*, 108 (446): 26-43.
- MAIA, K. (2001), Progresso tecnológico, qualificação da mão-de-obra e desemprego, Tese de Doutorado, Departamento de Economia, Universidade de Brasília.
- METCALF, D.; HANSEN, K.; e CHARLWOOD, A. (2000), Unions and the sword of justice: unions and pay systems, pay inequality, pay discrimination and low pay, mimeo, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- NERI, M. (2000), Efeitos informais do salário mínimo e pobreza, Texto para Discussão No. 724, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- NERI, M. (2001), Mapa de ativos: combate sustentável à pobreza, mimeo, Centro de Políticas Sociais, IBRE/FGV.
- NERI, M.; AMADEO, E.J.; CARVALHO, A.P.; e NASCIMENTO, M.C. (2001), Assets, markets and poverty in Brazil, mimeo, CPS/FGV.

- PARENTE, S. (2002), *Microfinanças – Saiba o que é um banco do povo*, Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento.
- PARENTE, S. (2003), Mercado financeiro e a população de baixa renda, mimeo, DFID/CEPAL.
- PSACHAROPOULOS, G. (1991), Time Trends of the Returns to Education: Cross-National Evidence, *Economics and Education Review*, 8 (3):.
- RAHMAN, M. (2003), Globalisation, developed country policies and market access: some insights from the Bangladesh experience, artigo apresentado na Fourth Annual Conference of the Global Development Network, Cairo.
- RAM, R. (1990), Educational Expansion and Schooling Inequality: International Evidence and Some Implications, *Review of Economics and Statistics*, 72 (2): 266-273.
- RAMA, M. (1995), Do labor market policies and institutions matter? The adjustment experience in Latin America and the Caribbean, *Labour*, Winter: s243-s269.
- ROCHA, S. (1998), Desigualdade regional e pobreza no Brasil: a evolução – 1981/95, Texto para Discussão No. 567, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- SABÓIA, J.L.M. (1986), Transformações no Mercado de trabalho no Brasil durante a crise 1981-1983, *Revista de Economia Política*, 6(3).
- SACHS, I., (2002), Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil, Brasília: SEBRAE/PNUD.
- SAMPAIO, Y. e CAMPINO, (1991), Food and nutrition interventions in Brazil, *Food and Nutrition Bulletin*, v.13(3), September.
- SAVEDOFF, W.D. (1989), Regional Wage Differentials and Segmentation in Brazil's Urban Labor Market, Fortaleza: Anais do XI Encontro Brasileiro de Econometria.
- SEDLACEK, G.L.; BARROS, R.P.; e VARANDAS, S. (1990), Segmentação e mobilidade no mercado de trabalho: A carteira de trabalho em São Paulo, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 20(1):87-103.
- SOARES, S.S.D. (2000), O perfil da discriminação no mercado de trabalho – homens negros, mulheres brancas e mulheres negras, Texto para Discussão No. 769, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

## ATORES ENVOLVIDOS EM AÇÕES DE COMBATE À POBREZA ATRAVÉS DO ESTÍMULO AOS MERCADOS

Atores ONG's	Ações/linha de pesquisa/pessoas envolvidas	Ações Futuras Propostas
ActionAid Brasil	O trabalho realizado por essa organização não governamental em Pernambuco pretende dar alfabetização e capacitação profissional a adultos. O trabalho é feito em parceria e ajuda a diminuir o desemprego local dando uma nova perspectiva à comunidade de cerca de 3.500 pessoas.	A ActionAid pretende criar novas oportunidades de trabalho para a comunidade através de informações ao acesso ao crédito e empréstimos do governo municipal.
Ação da Cidadania	Esta ONG realiza o projeto Escola de Cidadania que visa através da educação, cultura e capacitação direcionada, reintegrar à escola jovens de 15 a 25 anos de idade. Os estudantes recebem educação básica, 1º e 2º grau, e capacitação em áreas estratégicas como informática, saúde e meio ambiente.	Após os estudantes concluírem os cursos de capacitação pretende integrá-los na economia formando Agentes de Desenvolvimento Social com Especialização em DST/AIDS, Agentes de Defesa Ambiental etc.
Central Única dos Trabalhadores CUT	A CUT é uma entidade de representação sindical que tem como fundamentos de sua atuação o compromisso com a defesa dos interesses da classe trabalhadora, a luta por melhores condições de vida e trabalho e o engajamento no processo de transformação social. A CUT elabora propostas de políticas públicas, de geração de emprego e renda, e recebe recursos do PLANFOR para administrar e realizar cursos de treinamento de qualificação e requalificação profissional dos trabalhadores.	A CUT pretende junto ao governo a criação de um amplo programa de apoio às micro, pequena e média empresas, ampliação dos recursos do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e criação de um programa nacional para geração do primeiro emprego.
Comunidade Solidária	Esse programa foi criado em 1996 e é viabilizado pela ONG Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária (AAPCS). O Programa Capacitação Solidária (PCS) promove concursos e financia projetos de capacitação profissional para jovens de	Pretende ampliar seus três objetivos principais que são: desenvolver habilidades para geração de renda, incentivar o retorno à escola, estimular a interação social.

(continua)

Comunidade Solidária (continuação)	16 a 21 anos com baixa escolaridade e provenientes de famílias baixa renda, para os quais existem poucas ofertas de programas educacionais profissionalizantes. Este programa é inovador, pois além de capacitar os jovens para o exercício de uma atividade de geração de renda, os cursos desenvolvem a auto-estima, a sociabilidade e a comunicação, ampliando os horizontes culturais dos jovens e estimulando sua permanência ou retorno à escola.	
Cruzada do Menor	A organização não governamental Cruzada do Menor desenvolve projetos sociais que visam o crescimento profissional. Os jovens participam de cursos e treinamentos e recebem uma bolsa-auxílio, alimentação, vale transporte, uniforme e material pedagógico.	Firmar parcerias com empresas para que os jovens após terminarem os cursos desenvolvam estágios na área. Essa estratégia proporcionará conhecimentos práticos e os jovens terão chances de serem contratados.
Visão Mundial	Essa organização não governamental disponibiliza linhas de microcrédito urbano e rural, investe na formação profissional de trabalhadores e provê assistência técnica para produção, gerência e comércio de produtos. Apóia o desenvolvimento de tecnologias produtivas apropriadas às pequenas propriedades, o que inclui a preservação do ambiente, o cultivo de safras e animais, o comércio solidário e a capacitação de agricultores. Conta com o apoio do Ministério da Justiça num projeto que visa qualificar profissionalmente jovens nordestinos na área de turismo.	A Visão Mundial pretende apoiar projetos no combate à exploração e abuso sexuais de crianças e ao turismo sexual.
Viva Rio	A organização não governamental Viva Rio atua no estado do Rio de Janeiro promovendo o acesso de estudantes secundaristas da rede pública a uma formação acadêmica. Os estudantes recebem uma bolsa e apoio pedagógico para que tenham êxito no vestibular. Um outro projeto desta ONG é o treinamento de jovens para atuar como guias turísticos. A Viva Rio criou o projeto Comér-	A Viva Rio desenvolve campanhas de paz e projetos sociais em cinco áreas: direitos humanos e segurança pública, desenvolvimento comunitário, educação, esportes e meio ambiente, e pretende ampliar seus projetos para a região sudeste. A ONG vem difundindo o conhecimento da informática e acesso à Internet em comunidades de baixa renda e pretende aumentar a abrangência deste seu programa.

(continua)

Viva Rio (continuação)	cio Solidário que visa fortalecer as diversas formas de organização econômica existentes nas comunidades de baixa renda – cooperativas, empresas familiares, microempreendimentos, etc. – através de um “Selo de Comércio Justo”, com benefícios como apoio de crédito, capacitação dos produtores e negociação de melhores preços.	
Atores Programas Governamentais	Ações/Linha de pesquisa/pessoas envolvidas	Ações Futuras Propostas
Comunidade Ativa	Esse programa realizado pelo governo aposta no desenvolvimento local, integrado e sustentável como alternativa para reduzir os problemas sociais e econômicos de localidades mais pobres. A partir de um diagnóstico de cada município é formulado um plano de desenvolvimento local onde constarão as ações prioritárias que deverão ser executadas por vários parceiros: governo federal, governo estadual, prefeitura, organizações da sociedade civil.	Este programa começou a ser implantado em 157 localidades e deverá atingir mil até 2002. Pretende-se aumentar o número de parceiros que integram o projeto e desse modo criar novas oportunidades de trabalho.
PLANFOR Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador	O programa governamental PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, iniciado em 1995, é um dos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda. O objetivo do PLANFOR é garantir uma oferta de educação profissional permanente e melhorar as condições de acesso ou permanência no mercado de trabalho. Este programa trata de promover a qualificação profissional como direito do trabalhador e componente básico do desenvolvimento sustentado, com equidade social.	Este programa pretende elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo em geral e reduzir o desemprego e o subemprego da PEA. A meta global do PLANFOR é construir, a médio e longo prazos, oferta de educação profissional suficiente para qualificar, a cada ano, pelo menos 20% da PEA.
PROGER Programa de Geração de Emprego e Renda	Instituído Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) é um conjunto de linhas de crédito para financiar quem quer iniciar ou investir no crescimento de seu próprio negócio, tanto na área urbana quanto na área rural. Este programa tem por objetivo gerar	Os bancos têm tentado construir fundos de aval para cobrir o risco das operações do PROGER. O Governo espera diminuir a inadimplência dos beneficiados.

(continua)

PROGER Programa de Geração de Emprego e Renda (continuação)	e manter emprego e renda para a população. O PROGER prevê não só o crédito, mas também capacitação gerencial do beneficiário, acompanhamento e assistência técnica. Estas ações são importantes para a permanência do empreendimento no mercado.	
Atores Programas Governamentais	Ações/Linha de pesquisa/pessoas envolvidas	Ações Futuras Propostas
PRONAF Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	Este programa nacional visa o fortalecimento da agricultura familiar apoiando financeiramente os agricultores familiares. Consiste em uma linha de crédito especial com forte componente de subsídio, sendo operado através dos bancos oficiais.	O nível de penetração médio do PRONAF é de cerca de 20%. O Governo pretende atingir a meta de 60% dos agricultores brasileiros clientes do PRONAF, principalmente os do nordeste.
PRONAGER Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza	Este programa governamental tem em vista combater a situação de desemprego e subemprego das comunidades pobres urbanas e rurais, viabilizando a organização (social e econômica) de pessoas e comunidades, melhorando a qualidade de vida de seus membros e concorrendo para o desenvolvimento local sustentável. Busca gerar ocupações produtivas e renda, potencializando todos os recursos e vocações econômicas da comunidade, a partir da capacitação de pessoas para sua organização em empresas, associações e/ou cooperativas de produção de bens e/ou serviços, com competitividade no mercado.	Mobilizar cada vez mais os recursos governamentais e da Sociedade Civil Organizada, em prol desse programa de desenvolvimento local sustentável.
Renda Mínima	A Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola do Ministério da Educação associa-se à luta contra a exclusão social ao criar mais um estímulo para que as crianças e os adolescentes das famílias de menor renda rompam, por meio da educação, o ciclo de reprodução da miséria.	
Atores	Ações/Linha de pesquisa/pessoas envolvidas	Ações Futuras Propostas

(continua)

<p>AED Agência de Educação para o Desenvolvimento</p>	<p>A AED é um Programa Especial constituído pelo SEBRAE, em parceria com a Casa Civil da Presidência da República, com o PNUD e a UNESCO e a ARCA-Sociedade do Conhecimento, uma OSCIP que operacionaliza ações nas de produção de conhecimento e formação de recursos humanos, sobretudo sob um novo paradigma de desenvolvimento humano sustentável. Na área de microfinanças a AED tem desenvolvido programas de formação para agentes de crédito, gerentes e dirigentes e editado em revistas e livros.</p>	<p>Com vistas a expandir sua atuação na área de microfinanças, a AED acaba de ter aprovado projeto por ela encaminhado ao BID-Fundo Multilateral de Investimentos que visa o fortalecimento da indústria microfinanceira no Brasil através do fortalecimento dos serviços de capacitação com visão de sustentabilidade.</p>
<p>Banco do Nordeste</p>	<p>Este banco atua diretamente com programas específicos de microcrédito. Tem a vantagem de possuir grande capilaridade e capacidade de penetração no mercado, inclusive em cidades de menor porte. Não tem problemas de recursos, pois independentemente de fundos públicos, podem captar recursos no mercado financeiro a taxas de mercado, podendo ter uma boa política de fixação de taxas compatíveis com a segmentação desejada do mercado alvo. O Banco do Nordeste possui uma carteira especial de microcrédito, o CREDIAMIGO.</p>	<p>São regidos por normas governamentais que dificultam a sua flexibilidade. Pretende diminuir os resquícios de preconceitos quanto ao trato junto ao público mais pobre, em função da cultura de autoritarismo por parte de seus oficiais de crédito e/ou de clientelismo nas relações com a população.</p>
<p>BNDES</p>	<p>Tem tido o papel estratégico de construção de canais alternativos de crédito, na busca de novos modelos, através da disponibilização de linha de crédito e metodologias, estabelecimento de critérios de avaliação e fortalecimento institucional das organizações por ele apoiadas. O BNDES, na qualidade de banco de segundo piso, continuará sendo ator relevante não somente na ampliação do acesso das organizações a novos mecanismos financeiros, como também no desenvolvimento das infra-estruturas do mercado e de novos modelos organizacionais no País, contribuindo com a comercialização e especialização da indús-</p>	<p>A visão de futuro com o programa PDI é de um mercado que oferte, de forma sustentável, serviços financeiros aos microempreendedores, formais ou informais.</p>

(continua)

BNDES (continuação)	tria. Em um dos seus projetos, o PDI objetiva fortalecer a indústria das microfinanças no Brasil.	
SEBRAE	O SEBRAE oferece cursos de capacitação e qualificação a comunidade por menores custos. O SEBRAE lançou em 2001, o Programa de Apoio à Constituição e Fortalecimento de Organizações de Microcrédito. Lançou edital de convocação de Projetos de Constituição e Fortalecimento Institucional de organizações, com prioridade para projetos em municípios que tenham programas de desenvolvimento local e que articulem parcerias institucionais e contrapartida locais.	Pela sua capilaridade e proximidade com a micro e pequena empresa, ao tentar ampliar seu expertise na área de microfinanças, poderá exercer papel relevante na formação de recursos humanos, transferência de tecnologias e desenvolvimento institucional das organizações de microcrédito, gerando uma sinergia com os demais programas de apoio ao segmento microempresarial.
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Centro de Pesquisa em Economia ligado ao Ministério do Planejamento. A agenda de pesquisa sobre a pobreza é liderada pelo economista Ricardo Paes de Barros, um dos mais brilhantes e criativos pesquisadores sobre o tema na atualidade, e que mais influenciou o debate e a pesquisa sobre a pobreza no Brasil. Tem vários estudos sobre a pobreza e crescimento econômico, pobreza e desigualdade, pobreza e educação, pobreza e grupos demográficos, pobreza e informalidade, avaliação de políticas sociais, dentre outros.	
Centro de Política Social – Fundação Getúlio Vargas	Centro de pesquisa aplicada às questões sociais, distribuição de renda e pobreza. O Centro é liderado pelo economista Marcelo Neri, que tem importante contribuição ao debate sobre pobreza no Brasil. Desenvolveu estudos sobre os ativos dos pobres, formas de inserção dos pobres no mercado, pobreza e informalidade e estudos de avaliação de políticas sociais.	
Instituto de Estudos Trabalho e Sociedade	Centro de pesquisa dedicado ao estudo de assuntos sociais, mercado de trabalho e pobreza, liderado pelo economista André Urani. O Instituto tem vários estudos	

(continua)

<p>Instituto de Estudos Trabalho e Sociedade (continuação)</p>	<p>sobre pobreza e informalidade, em especial para o município do Rio de Janeiro, além de outras pesquisas sobre o assunto.</p>
<p>IPEA, FGV-RJ, PUC-RJ, IBRD, UNICAMP, USP, UCB</p>	<p>Perfil de urbano pobre; determinantes e incidência de pobreza urbana; estratégias de redução de pobreza. Pessoas envolvidas: Ricardo Paes de Barros (IPEA), Sônia Rocha (IPEA), Ana Peliano (IPEA), Sergei Soares (IPEA), Marcelo Neri (FGV-RJ), José Márcio Camargo (PUC-RJ), Peter Lanjouw (IBRD), Francisco Ferreira (IBRD), Reynaldo Gonçalves (USP), Francisco Galvão Carneiro (UCB)</p>
<p>IPEA, UNICAMP, IBRD, UCB</p>	<p>Perfil de rural pobre; previdência social para o rural pobre; migração e pobreza em áreas rurais; estratégias de redução de pobreza. Pessoas envolvidas: Guilherme Delgado (IPEA), José Graziano (Director of Project RURBANO - UNICAMP), Peter Lanjouw (IBRD), Francisco Galvão Carneiro (UCB)</p>
<p>IPEA, ESALQ, IBRD</p>	<p>Determinantes de desigualdade de renda; estratégias para reduzir desigualdade; desigualdade de renda medindo; desigualdade e pobreza. Pessoas envolvidas: Ricardo Paes de Barros (IPEA), Sergei Soares (IPEA), Rodolfo Hoffman (ESALQ), Francisco Ferreira (IBRD)</p>
<p>UnB, UCB, IPEA, USP</p>	<p>Determinantes de desníveis salariais de interindústria; prêmio de salarial sindical; desigualdade de salários e discriminação e efeitos sobre a pobreza. Pessoas envolvidas: Jorge Saba Arbache (UnB), Francisco Galvão Carneiro (UCB), Paulo Roberto Loureiro (UCB), Carlos Henrique Corseuil (IPEA), João de Negri (IPEA), Naércio Menezes de Aquino (USP)</p>

**ENTIDADES ENVOLVIDAS EM PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA, DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL**

**ABAP - ALIANÇA BONDESPACHENSE DE ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO**

Rua 13 de maio, 03

Bairro Ozanan

Bom Despacho - MINAS GERAIS

CEP: 35600-000

Tel: (037) 3521-2800

**ABONG - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS**

Rua General Jardim, 660 7º andar

01223-010 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 3237-2122 Fax: (011) 3842-6604

www.abong.org.br E-mail: abong@uol.com.br

**ABRAPIA - ASSOC. BRAS. MULTIPROFISSIONAL DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA**

Rua Fonseca Teles, 121 2º andar

São Cristóvão

20940-200 - RIO DE JANEIRO - RJ

Tel.: (021) 589-5656 Fax: (021) 580-8057

www.abrapia.org.br E-mail: abrapia@openlink.com.br

**ABRINQ - FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA**

Rua Lisboa, 224 - Jardim América

05413-000 - SÃO PAULO - SP

Telefax: (011) 3081-0699

www.fundabring.org.br

**AÇÃO CATÓLICA OPERÁRIA**

Rua Fernão Dias, 14 - Utinga  
09220-540 - SÃO PAULO - SP  
Tel.: (011) 412-8851

**AÇÃO CRISTÃ PRÓ-GENTE**

QNN 31 Módulo E - Área Especial  
72225-310 - CEILÂNDIA - DF  
Tel.: (061) 585-3711

**ADECI- ASSOC. DE DEFESA DA CIDADANIA**

Rua Manoel Eufrásio, 240 - Juvevê  
80030-440 - CURITIBA - PR  
Tel.: (041) 971-8008

**AFINCO - ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS PARA O DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO**

Rua Rodrigues de Mendonça, 93 - Prado  
50720-170 - RECIFE - PE  
Tel.: (081) 3228-3094 Fax: (081) 3228-4389  
[www.afinco.org.br](http://www.afinco.org.br) E-mail: [afinco@afinco.org.br](mailto:afinco@afinco.org.br)

**ÁGORA-ASSOC. P/ PROJETOS DE COMBATE A FOME**

SGAN 905 Bloco B Parte A  
70790-050 - BRASÍLIA - DF  
Tel.: (061) 347-4914/4515 Fax: (061) 347-9002  
[www.agora.org.br](http://www.agora.org.br) E-mail: [agora@agora.org.br](mailto:agora@agora.org.br)

**AMENCAR-AMPARO AO MENOR CARENTE**

Rua Barão de Biberibe, 235 - Boa Viagem  
51030-560 - RECIFE - PE  
Tel.: (081) 3341-5146 Fax: (081) 3341-6519  
[www.amencar.org.br](http://www.amencar.org.br) E-mail: [amencar@uol.com.br](mailto:amencar@uol.com.br)

**AMENCAR-AMPARO AO MENOR CARENTE**

Rua Goitacazes, 333 Sala 1101 - Centro

30190-911 - BELO HORIZONTE - MG

Tel.: (031) 3213-5585 Fax: (031) 3213-5606

www.amencar.org.br E-mail: Amencar.bh@zaz.com.br

**AMENCAR-AMPARO AO MENOR CARENTE**

Rua André Ebling, 234 - Caixa Postal, 433

90001-970 - SÃO LEOPOLDO - RS

Tel.: (051) 588-2222 Fax: (051) 588-2368

E-mail: info@amencar.org.br

**ASBRAD-ASSOC. BRA. DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER E DE COMBATE À EXPLORAÇÃO INFANTO-JUVENIL**

Rua Piracicaba, 1-A - Gopoúva

07040-310 - GUARULHOS - SP

Telefax: (011) 6440-6421 / 208-6448

**ASSOCIAÇÃO DE DEFESA DA CRIANÇA, ADOLESCENTE, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA - ADCA**

Av. Francisco Bernardino, 165 Sala 606

36013-100 - JUIZ DE FORA - MG

Telefax: (032) 216-3660 / 217-6310

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MULHERES PELA VIDA**

Rua Capitão Antunes de Vasconcelos, 135 - Paiol

26545-430 - NILÓPOLIS - RJ

Telefax: (021) 691-7816

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL PRÓVIDA FAMÍLIA**

SQS 203 Bl C Ap. 204 - Caixa Postal 260

70359-970 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 224-9692 Fax: (061) 223-8497

**BALCÃO DA CIDADANIA**

Rua Tapajós, 45/203

91040-410 - PORTO ALEGRE - RS

**BANCO MUNDIAL - BIRD**

SCN Q. 02 Lote A Ed. Corporate Financial Center - Conjuntos 303/304

70710-500 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 329-1000 Fax: 329-1010

**BRAHMA KUMARIS**

Rua Dona Germaine Burchard, 589

05002-062 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 864-3694 Fax: (011) 3872-7838

www.bkwsu.com E-mail: bkwsusp@uol.com.br

**BSGI - BRASIL SOKA GAKAI INTERNACIONAL**

SGAS L-2 Sul Q. 608 Lote F

70200-680 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 443-0928 Fax: (061) 226-6168 / 443-0754/8285

**CÁRITAS BRASILEIRA**

SDS Ed. Venâncio III 4º andar S/410/14

70393-900 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 226-5008 Fax: (061) 226-0701

www.caritasbrasileira.org E-Mail: caritasn@nutecnet.com.br

**CÁRITAS BRASILEIRA - MA**

Rua Bom Clima, 26

Jardim Bom Clima

65045-120 - SÃO LUIS - MA

www.caritas.org.br

**CÁRITAS BRASILEIRA**

Av. Tomas Edson, 355 - Barra Funda

01140-000 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 3824-9522 Fax: (011) 825-9182

www.caritas.org.br E-mail: caritasbsp@cidadanet.org.br

**CEAT-CENTRO EST. APOIO AO TRABALHO**

Caixa Postal, 111

62100-000 - SOBRAL - CE

**CECRIA-CENTRO DE REFERÊNCIA, ESTUDOS E AÇÕES  
SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Av. W3 Norte Quadra 506 Bloco C Mezzanino Lojas 21 / 25

70740-530 - BRASÍLIA - DF

Telefax: (061) 340-8708 / 274-6632

www.cecria.org.br E-mail: bdcecria@brnet.com.br

**CEJIL-CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL**

Av. Marechal Câmara, 350 /707 - Centro

20020-080 - RIO DE JANEIRO - RJ

Tel.: (021) 2533-1660 Fax: (021) 2517-3280

www.cejil.org E-mail: cejilbrasil@alternex.com.br

**CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES-CUT**

SDS Ed. Venâncio V 2º SS Loja 14

70393-900 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 225-9374 Fax: (061) 32- 7401

E-mail: cutdf@brnet.com.br

**CENTRO DE DEFESA DA VIDA E DOS DIREITOS HUMANOS DE AÇAILÂNDIA**

Rua Bom Jesus, 576 - Centro

65930-000 - AÇAILÂNDIA - MA

tel.: (99) 538-2383

E-mail: cdvdh@cksnet.com.br

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS**

Rua J. Carlos Sampaio, 208

Caixa Postal, 24

63600-000 - SENADOR POMPEU - CE

Tel.: (088) 829-0126 Fax: (088) 829-0340

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS**

Rua Monsenhor Bacelar, 400 - Centro

25685-110 - PETRÓPOLIS - RJ

Tel.: (024) 242-2462 / 243-0772

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS ANTONIO GENÉSIO-CDDHAG**

Rua Dr. Berredo, 1073 - Centro

65604-050 - CAXIAS - MA

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS-ARAÇUAÍ**

Rua Goiás, 339

39600-000 - ARAÇUAÍ - MG

Tel.: (033) 731-1498

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS-BENTO RUBIÃO**

Av. Beira Mar, 216 Sala 701 - Centro

20021-069 - RIO DE JANEIRO - RJ

Tel.: (021) 262-3003 / 533-0837

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS-D. HELDER CÂMARA**

Rua Gervásio Pires, 740 - Centro

58050-070 - RECIFE - PE

Tel.: (081) 231-0654 / 222-6177

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS-DIOCESE RIO BRANCO**

Praça Catedral s/n - Centro

69908-970 - RIO BRANCO - AC

Tel.: (068) 224-5739 / 223-2101

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS-MANAUS CNBB**

Av. Epaminondas, 722 - Centro

69010-090 - MANAUS - AM

Tel.: (092) 233-8072 Fax: (092) 233-8635

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS**

Caixa Postal 09

62200-000 - NOVA RUSSA - CE

Tel.: (088) 832-1029

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DE JI-PARANA**

Caixa Postal, 312

78961-390 - JI-PARANÁ - RO

Tel.: (069) 421-4754 Fax: (069) 421-4754

**CENTRO DE DEFESA DOS DIR. HUMANOS DA ARQUIDIOCESE DE JUIZ DE FORA**

Rua Henrique Surerus, 30 Sala 14 - Centro

36010-030 - JUIZ DE FORA - MG

Tel.: (032) 215-8677 Fax (032) 215-8677

**CENTRO DE DEFESA DA CIDADANIA E DOS DIREITOS HUMANOS “MARÇAL DE SOUZA TUPÃ-I”**

Rua Barão do Rio Branco, 170 - B. Amambauí

79008-060 - CAMPO GRANDE - MS

Telefax: (067) 382-2335

**CENTRO DE DEFESA DA CIDADANIA E DIR. HUMANOS DE SÃO FRANCISCO DO SUL**

Caixa Postal, 137

Rua Antonio Alves Souza, 28 - Sinvac

SÃO FRANCISCO DO SUL - SC

Tel.: (047) 444-1335 / 444-1715

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS-PE. EZEQUIEL RAMIN**

Praça Álvaro Ramos, 366

03058-060 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 291-0492

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS ANTONIO CONSELHEIRO**

Rua J. Carlos Sampaio, 208

Caixa Postal, 024

63600-000 - SENADOR POMPEU - CE

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS**

Rua Elói Cerqueira, 46 - Belenzinho

03052-010 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 693-0277 / 693-1484

**CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS-VIÇOSA**

Rua Arthur Bernardes, 51

36570-000 - VIÇOSA - MG

Tel.: (031) 891-1780

**CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E ADOLESCENTE**

Rua Elói Cerqueira, 46

03062-010 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 693-0277 Fax: (011) 693-1484

**CENTRO DE DEFESA DO MENOR**

Travessa Apinagés, 743 - Conder

60045-118 - BELÉM - PA

Tel.: (091) 224-7967 / 242-0753

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA**

Av. São Paulo, 652 Sala 05

86010-060 - LONDRINA - PR

Tel.: (043) 336-0543

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE NOVA IGUAÇU**

Rua Antonio Wilman, 230

26330-230 - NOVA IGUAÇU - RJ

Tel.: (021) 768-3822 Fax: (021) 767-1572

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS "SIMÃO BORORÓ"**

Rua Dom Pedro II, 1858 1º andar S/05 - Santa Cruz

78700-000 - RONDONÓPOLIS - MT

Tel.: (065) 421-1308 Fax: (065) 421-1308

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE CRISTALÂNDIA**

Rua Araguaia s/n

Caixa Postal 05

77490-000 - CRISTALÂNDIA - TO

Tel.: 854-1482

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE FOZ DO IGUAÇU**

Rua Rio de Janeiro, 592 - Maracanã

85852-050 - FOZ DO IGUAÇU - PR

Tel.: (045) 574-3542

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE PALMAS**

ACNE 01 Conj III Lote 33

Caixa Postal, 142

77054-970 - PALMAS - TO

Tel: (063) 215-3309 / 571-2031 Fax: (063) 571-2102 / 215-3309

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA DO PONTAL DO  
PARANAPANEMA**

Rua Guiné Ré Reberte, 115

Jardim Santa Helena

19360-000 - SANTO ANASTÁCIO - SP

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E MEMÓRIA POPULAR**

Rua Vigário Bartolomeu, 635 Sala 607 - Centro

Ed. 21 de Março

59023-900 - NATAL - RN

Tel.: (084) 221-5932 Fax: (084) 221-2497 / 5932

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS HENRIQUE TRINDADE**

Rua Cáceres, 31 - Alvorada

78048-640 - CUIABÁ - MT

Telefax: (065) 621-4907

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS-ALTO VALE DO ITAJAÍ**

Rua Rui Barbosa, 788 Bl D Ap. 201

89160-000 - RIO DO SUL - SC

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA**

Av. São Paulo, 652 Sala 05

86010-060 - LONDRINA - PR

Tel.: (043) 336-0543

**CENTRO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-CPIDH**

Ministério da Justiça, Anexo I, 2º andar

Esplanada dos Ministérios Bloco T

70064-900 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 226-3566 Fax: (061) 226-2781

**CENTRO DOS DIREITOS HUMANOS DE JOINVILLE**

Rua Princesa Isabel, 508 - Caixa Postal 70

89201-270 - JOINVILLE - SC

Tel.: (047) 422-9198 Fax: (047) 422-9198

**CENTRO SANTO DIAS DE DIREITOS HUMANOS**

Avenida Higienópolis, 890 Sala 19

01238-908 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 3826-0133 R/ 245 Fax: (011) 3667-4956

E-mail: csdias@uol.com.br

**COMISSÃO ACADÊMICA DE DIREITOS HUMANOS  
JOSÉ CARLOS DA MATA MACHADO**

Av. Alvares Cabral, 211 - Centro

30170-000 - BELO HORIZONTE - MG

Tel.: (031) 222-4933 Fax: (031) 273-2017

**COMISSÃO ARQUIDIOCESANA DE DIREITOS HUMANOS**

Rua Lizandro Nogueira, 2156

64000-200 - TERESINA - PI

Tel.: (086) 222-6068 Fax: (086) 222-0040

**COMISSÃO BRASILEIRA DE JUSTIÇA E PAZ**

SES Qd. 801 Conj. B

70401-900 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 323-8713 Fax: (061) 322-2648

www.cbjp.org.br E-mail: cbjp@cbjp.org.br

**COMISSÃO DE DEFESA DIR. HUMANOS- P. SÃO FRANCISCO ASSIS**

Praça Expedicionários, 60 - Angola

32630-150 - BETIM - MG

Tel.: (031) 531-2980

**COMISSÃO DE DEFESA DOS DIR. HUMANOS- EUNÁPOLIS - BA**

Rua Paulino Mendes Lima, 75 - 1º andar

45.820-000 - EUNÁPOLIS - BA

Telefax: 73-281-1681

**COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DE BARREIRAS**

Rua Severino Vieira, 215 Sala 107 - Centro

47800-000 - BARREIRAS - BA

Tel.: (077) 811-3249 fax (077) 811-3249

**COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DE PASSO FUNDO**

Rua Prestes Guimarães, 366

99001-970 - PASSO FUNDO - RS

Telefax: (054) 313-2305

**COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DE CRISTALÂNDIA**

Av. Rui Barbosa, 919 - Caixa Postal 62

77600-000 - PARAÍSO - TO

Tel.: (063) 602-1207 fax (063) 602-1207

**COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E REPRODUÇÃO**

Rua Morgado de Matheus, 615

04015-902 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 574-0399 Fax: (011) 575-7372

**COMISSÃO DE JUSTIÇA E PAZ**

Rua Frei Vicente, 35 - Pelourinho

40025-130 - SALVADOR - BA

Tel.: (071) 321-4397 Fax: (071) 322-1034

**COMISSÃO DIOCESANA JUSTIÇA E PAZ**

Rua Augusto Spinelli, 41 - Fundos - Centro

28610-190 - NOVA FRIBURGO - RJ

Tel.: (024) 522-8682

**COMISSÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO**

Universidade Federal da Paraíba - Campus Universitário

58051-900 - JOÃO PESSOA - PB

Telefax: (083) 246-1404

**COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DE S. PAULO**

Avenida Higienópolis, 890 Sala 23

01238-908 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 826-0133 R 43/44 Fax: (011) 825-6806

**COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ**

SGAS Quadra 601 Módulos 3 e 4

70200-610 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 223-3353 R-26 Telefax: (061) 223-3512

E-mail: [justiçaepaz.bsb@terra.com.br](mailto:justiçaepaz.bsb@terra.com.br)

**COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Fone: 001.202.458.3989

**COMISSÃO PASTORAL DA TERRA-CPT**

Rua Paola Gomes, 7003 1º andar

80510-070 - CURITIBA - PR

Telefax: (041) 224-7433

**COMISSÃO PASTORAL DA TERRA-CPT**

Caixa Postal 07

68530-000 - RIO MARIA - PA

Tel.: (062) 224-4436 fax (062) 225-4967

**COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT**

Rua 19 nº 35 1º andar - Ed. D. Abel Centro

74030-090

Caixa Postal 749

74001-970 - GOIÂNIA - GO

Tel.: (062) 212-6466 Fax: (062) 212-0421

www.cptnac.com.br E-mail: cptnac@cultura.com.br

**COMISSÃO PASTORAL DA TERRA-CPT**

Rua Mons. Otávio de Castro, 150 - Fátima

60050-150 - FORTALEZA - CE

Telefax: (085) 226-1413

**COMISSÃO PASTORAL DA TERRA-CPT - RIO MARIA**

Trav. Barão do Triunfo, 3151

Caixa Postal 1501

66056-050 - BELÉM - PA

**COMISSÃO PASTORAL DA TERRA-CPT**

Frei Henri Burin des Roziers

Caixa Postal, 57

Rua Pau Brasil, 40

68555-000 - XINGUARA - PA

Tel.: (091) 426-1790 Fax: (091) 426-1395

E-mail: [cptxga@realonline.com.br](mailto:cptxga@realonline.com.br)

**COMISSÃO PASTORAL DA TERRA-CPT**

Rua dos Tucanos, 05

Caixa Postal, 47

68385-000 - TUCUMÃ - PA

Telefax: (091) 433-1436

**COMISSÃO TEOTÔNIO VILELA**

Anfiteatro, 181 Colmeia Favo 11 - Cidade Universitária

05508-900 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 818-3302 Fax: (011) 818-3158

**COMITÊ DA PAZ**

SCS Qd. 01 Bloco C Sala 311

Ed. Antonio Venâncio da Silva

70395-900 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 223-8008 226-0571 Fax: (061) 225-5298

E-mail: [comitedelapaz@bol.com.br](mailto:comitedelapaz@bol.com.br) [comitedapaz@hotmail.com](mailto:comitedapaz@hotmail.com)

**COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA**

SHIS QL 06 Conjunto 09 Casa 16 Lago Sul

71620-095 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 248-0250 / 248-3840 Fax: (061) 248-7908

E-mail: [brasil.bra@cicr.org](mailto:brasil.bra@cicr.org)

**COMITÊ RIO MARIA PARÁ**

Rua 9 nº 586 - Paroq. N. Sra. Aparecida

Vaixa Postal 07

68530-000 - RIO MARIA - PA

Tel.: (091) 428-1473

**COMUNIDADE SOLIDÁRIA**

Esplanada dos Ministérios - Bloco A 4º Andar

70054-902 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 411-4710 Fax: (061) 321-1077

**CONDEGA- CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS  
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Antonio de Godói, 122 - 7º andar

01034-000 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 222-4441 Fax: (011) 223-8688

**CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB**

SES - Quadra 801 - conj. B

70401-900 - BRASILIA - DF

Tel.: (061) 313-8300 Fax: (061) 313-8300

**CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA - CDDPH**

Coordenador DR. HUMBERTO SPÍNOLA

Ministério da Justiça 2º Andar Sala 331

70064-900 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 429-3918 / 3920 Fax (061) 226-7772

**CONSELHO DOS DIR. DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO D. FEDERAL**

SRTVS Qd. 701 Sul Bl I 5º andar - Ed. Palácio da Imprensa

70332-900 - BRASÍLIA - DF

Telefax: (061) 321-1203 / 226-5844

**CONSELHO EST. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

SBS Q. 01 Bloco E Ed. Brasília 5º andar

70000-000 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 321-1203 Fax: (061) 226-5844

**CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS  
DO HOMEM E DO CIDADÃO-CEDDHC**

Rua Prof. Alice Azevedo, 461 2º Andar Salas 272/276 - Centro

58013-480 - JOÃO PESSOA - PB

Telefax: (083) 241-5665

**CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA-CONDEPE**

Pátio do Colégio, 148 - 2º andar

01016-040 - SÃO PAULO - SP

Telefax: (011) 3105-1693/239-4399 Fax: (011) 3105-1693

[www.justica.sp.gov.br](http://www.justica.sp.gov.br) E-mail: [condepe@mailbr.com.br](mailto:condepe@mailbr.com.br)

**CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DE MINAS  
GERAIS-CONEDH**

Rua Guajajaras, 40 - Ed. Mirafiori - 23º andar - Centro

30180-100 - BELO HORIZONTE - MG

Telefax: (031) 3224-6967

[www.conedh.mg.gov.br](http://www.conedh.mg.gov.br) E-mail: [conedh@mp.mg.gov.br](mailto:conedh@mp.mg.gov.br)

**CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS**

Rua da Ajuda, 05 12º andar - Centro

20040-000 - RIO DE JANEIRO - RJ

**CONSELHO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS-CEPDH**

4ª Avenida, 400 1º andar Sala 14 - CAB

41750-300 - SALVADOR - BA

Tel.: (071) 370-4330 Fax: (071) 370-8398

**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

SRTV Sul Q. 701 Bloco I Ed. Palácio da Imprensa - 5º andar

70340-900 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 321-1203 Fax: (061) 226-5844

**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ACRE**

Av. Getúlio Vargas, 5955 - Centro

69900-150 - RIO BRANCO - AC

Tel.: (068) 224-6597 / 6997 Fax: (068) 224-3632

E-mail: sectas@mdnet.com.br

**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE ALAGOAS**

Praça Marechal Floriano Peixoto, 555 - Centro

57020-090 - MACEIÓ - AL

Tel.: (082) 326-3770 / 221-9338 Fax: (082) 221-6434

**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA  
E DO ADOLESCENTE DO AMAPÁ**

Av. Ana Nery, 703 - Julião Ramos

68908-190 - MACAPÁ - AP

Tel.: (096) 212-9149 Fax: (096) 212-9143

**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA  
E DO ADOLESCENTE DO AMAZONAS**

Av. Clodovil, 200 - Alvorada I

69050-020 - MANAUS - AM

Tel.: (092) 656-7084 Telefax: (092) 656-7002

**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA BAHIA**

Av. Luiz Viana Filho, 3ª Avenida 200 4º andar sala 403

Centro Administrativo

41750-300 - SALVADOR - BA

Tel.: (071) 370-1768 Fax: (071) 370-3125

**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO CEARÁ**

Av. Barão de Studart, 598 - Aldeota

60120-000 - FORTALEZA - CE

Tel.: (085) 224-5338

**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA  
E DO ADOLESCENTE DO ESPÍRITO SANTO**

Av. Jerônimo Monteiro, 240

Ed. Ruralbank, Sala 605 - Centro

29010-900 - VITÓRIA - ES

Telefax: (027) 3222-4207

**CONS. ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GOIÁS**

Av. Anhanguera, 3.463 - Setor Universitário

74610-010 - GOIÂNIA - GO

Telefax: (062) 202-5694

**CONS. EST. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MARANHÃO**

Rua da Palma, 19 - Centro

65010-440 - SÃO LUIS - MA

Tel.: (098) 221-2294 Fax: (098) 221-2309

E-mail: cedca.ma@zipmail.com.br

**CONS. EST. DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MATO GROSSO**

Rua Arnaldo de Matos, 26-A

78020-620 - CUIABÁ - MT

Tel.: (065) 3240-0397

E.mail: cedca-mt@cepromat.com.br

**CONS. EST. DIREITOS DA CRIANÇA/ADOLESCENTE DO MATO GROSSO DO SUL**

Rua Marechal Rondon, 713 - Centro  
79002-200 - CAMPO GRANDE - MS  
Tel.: (067) 782-4114

**CONS. EST. DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE MINAS GERAIS**

Av. N. Senhora do Carmo, 931 9º Andar - Sion  
30310-000 - BELO HORIZONTE - MG  
Tel.: (031) 3225-3854 / 3225-1366 Fax: (031) 3223-4877

**CONS. ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO PARÁ**

Av. Magalhães Barata, 53 - Nazaré  
66040-140 - BELÉM - PA  
Tel.: (091) 241-5756 / 222-2315 Fax: (091) 241-5756  
E-mail: funcap1@prodepa.gov.br

**CONS. EST. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA PARAIBA**

Av. Epitácio Pessoa - Ed. Jaçanã, 2.234 1º andar Sala 201/202  
Tambauzinho  
58030-000 - JOÃO PESSOA - PB  
Telefax: (083) 225-1244

**CONS. EST. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO PARANÁ**

Rua Marechal Hermes, 751  
Ed. Alonso Alves Camargo - 2º andar  
80530-230 - CURITIBA - PR  
Tel.: (041) 352-2553 R/182 Fax: (041) 352-2553 R/181  
E-mail: cdeca@pr.gov.br

**CONS. EST. DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE PERNAMBUCO**

Rua Correia de Araújo, 130 - Graças

52011-290 - RECIFE - PE

Telefax: (081) 231-6699 / 222-1106 / 231-4944

E-mail: cedca@fisepe.pe.gov.br

**CONS. ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO PIAUÍ**

Jonathas Batista, 1159 Centro Norte - Ed. Castelo Branco

64000-400 - TERESINA - PI

Telefax: (086) 222-4403

E-mail: internet@renet.com.br

**CONS. EST. DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO RIO DE JANEIRO**

Rua da Ajuda, 05 - 11º andar - Centro

20040-000 - RIO DE JANEIRO - RJ

Tel.: (021) 299-3560 Fax: (021) 299-3563

E-mail: cedca@sasc.rj.gov.br

**CONS. EST. DIREITOS DA CRIANÇA/DO ADOLESCENTE DO RIO GDE DO NORTE**

Rua Alexandrino de Alencar, 411 - 1º andar S/212 / 214 - Alecrim

59030-350 - NATAL - RN

Telefax: (084) 211-6570 / 222-5896

E-mail: consec@rn.gov.br

**CONS. EST. DIREITOS DA CRIANÇA/ADOLESCENTE DO RIO GRANDE DO SUL**

Rua Miguel Teixeira, 86 - Cidade Baixa

90250-250 - PORTO ALEGRE - RS

Telefax: (051) 228-7771

**CONS. EST. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE RONDÔNIA**

Rua Padre Ciquinho, 670 - Pedrinhas

78903-037 - PORTO VELHO - RO

Tel.: (069) 223-3797 Fax: (069) 223-3692

**CONS. EST. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE RORAIMA**

Av. Major Willames, 1603 - São Francisco

69301-110 - BOA VISTA - RR

Telefax: (095) 623-9449

E-mail: cedcar@hotmail.com

**CONS. EST. DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE SANTA CATARINA**

Rua Trajano, 168 7º andar - Centro

88010-010 - FLORIANÓPOLIS - SC

Tel.: (048) 224-3325 Fax: 224-5971

**CONS. EST. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE SÃO PAULO**

Rua Antonio Godoi, 122 7º andar S/72-75 - Centro

Tel.: (011) 222-4441 Fax: (011) 223-9346

E-mail: condecasp@aol.com.br

**CONS. EST. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE SERGIPE**

Rua Santa Luzia, 680 - São José

49015-190 - ARACAJU - SE

Tel.: (079) 214-3266 Ramal 224 Fax: (079) 213-1226

E-mail: seastcea@prodase.com.br

**CONS. EST. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE TOCANTINS**

ACNO 01 Conj. 02 Lote 11 - Centro

77013-040 - PALMAS - TO

Tel.: (063) 215-1667 / 215-3686 Fax: 218-1990

E-mail: cecat@netsgo.com.br

**CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA**

Av. Paulista, 1726 - 15º andar

01310-200 - SÃO PAULO - SP

Tel.: ( 011) 605-7234 / 6074069 Fax: ( 011) 605-1693

**CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO**

Av. Profª Alice Azevedo, 461, 2º andar, salas 223/225

JOÃO PESSOA - PB

Tel.: (083) 246-1404

**CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS**

Rua Senador Mendonça, 153 - Centro

Ed. Muniz Falcão Sala 07

57000-000 - MACEIÓ - AL

Telefax: (082) 221-7960

**CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS - BH**

Rua Santa Rita Durão, 1143 - funcionários

30140-111 - BELO HORIZONTE - MG

**CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS - ES**

Universidade Federal - Av. Fernando Ferrari S/N - Goiabeiras

29060-900 - VITÓRIA - ES

**CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS-NATAL**

Sec. de Interior, Justiça e Cidadania

Centro Administrativo

BR 101 Km 0

59064-901 - NATAL - RN

Telefax: (084) 206-5265

**CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS - MG**

Secretaria de Justiça

Praça da Liberdade s/n

30140-010 - BELO HORIZONTE - MG

Tel.: (034) 499-4140 fax (034) 499-4150

**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA MULHER-CAMPO GRANDE**

Rua 14 de Julho, 2164 - Centro

79002-336 - CAMPO GRANDE - MS

Tel.: (067) 384-4502

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Rua Francisco Antônio de Miranda, 44 e 58 - Centro

07090-140 - GUARULHOS - SP

Tel.: (011) 6468-0011 R/ 2458 603-0794

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Felício Marcondes, 206 - Centro

070010-030 - GUARULHOS - SP

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

49085-000 - ARACAJU - SE

Tel.: (079) 241-2363 Fax: (079) 224-4226

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Av. Nazaré, 361 Bairro Nazaré

66135-170 - BELÉM - PA

Tel.: (091) 212-0695 Fax: (091) 224-5887

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Tupis, 149 13º andar

30190-060 - BELO HORIZONTE - MG

Tel.: (031) 277-4508 Fax: (031) 277-4563

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Av. Ville Roy, 2319 - Bairro Aparecida

BOA VISTA - RR

Tel.: (095) 623-1233 Fax: (095) 623-1294

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Hélio Castro Maia, 279 - Jardim Paulista

79002-080 - CAMPO GRANDE - MS

Tel.: (067) 742-2060 Fax: (067) 742-4458

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Comte. Costa, 1655 2º andar - Pd SMBES - Porto

78020-400 - CUIABÁ - MT

Tel.: (065) 624-9680 Fax: (065) 624-9680

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Agostinho Leão Jr., 190

80030-110 - CURITIBA - PR

Tel.: (041) 261-2137 Fax: (041) 262-9043

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Rui Barbosa, 125 - Agronômica

88025-301 - FLORIANÓPOLIS - SC

Tel.: (048) 228-2718

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Pedro I, 461 - Centro

60035-010 - FORTALEZA - CE

Tel.: (085) 254-1878 Fax: (085) 254-1878

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua 10ª Avenida, 1010 - Vila Nova

74643-000 - GOIÂNIA - GO

Tel.: (062) 261-3509 Fax: (062) 261-0625

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Prof. Sizenando Costa, 57 - Róger

58020-590 - JOÃO PESSOA - PB

Tel.: (083) 241-1127 Fax: (083) 241-5978

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Machado de Assis, 357 - Centro

68900-000 - MACAPÁ - AP

Tel.: (086) 213-1132 Fax: (086) 212-9104

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

MACEIÓ - AL

Tel.: (082) 241-3758 Fax: (082) 241-3758

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Av. Darcy Vargas, 77 - Chapada

69050-020 - MANAUS - AM

Tel.: (092) 642-3394 Fax: (092) 642-3394

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Praça Padre João Maria, 74 - Centro

59025-290 - NATAL - RN

Tel.: (084) 222-4946 Fax: (084) 223-5548

**CONS.MUNIC. DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE PALMAS - TO**

Tel.: (046) 263-1193 Fax: (046) 263-1193

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Av. Cel. Vicente, 43 1º andar

90030-041 - PORTO ALEGRE - RS

Tel.: (051) 221-6865 Fax: (051) 221-2087

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Av. Rio Madeira s/n

Parque Criança - Nova Porto Velho

78900-970 - PORTO VELHO - RO

Tel.: (069) 223-2879 Fax: (069) 221-6179

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Bispo Cardoso Ayres, 147 Sala 502/503 - Boa Vista

50050-100 - RECIFE - PE

Tel.: (081) 222-4630 Fax: (081) 222-4630

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Rui Barbosa, 285 - Centro

69901-000 - RIO BRANCO - AC

Tel.: (068) 223-1365 Fax: (068) 223-1364

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Afonso Cavalcante, 455 Sala 695 - Cidade Nova

20211-110 - RIO DE JANEIRO - RJ

Tel.: (021) 503-2064 Fax: (021) 293-0317

E-mail: [cmdca@pcrj.rj.gov.br](mailto:cmdca@pcrj.rj.gov.br)

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Praça Tupinambá, 02 2º andar Av. Contorno - Comércio

70005-240 - SALVADOR - BA

Tel.: (071) 242-1448 Fax: (071) 242-1448

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Cruz, 400 Ed. Sansão Matos - Centro

Caixa Postal 1004

65001-970 - SÃO LUIS - MA

Tel.: (098) 232-4913 Fax: (098) 221-2309

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Figueira, 77 Sala 304 - Parque Dom Pedro II

03007-000 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 225-9077 Fax: (011) 229-1435

**CONSELHO MUNIC. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Rua Álvaro Mendes, 861 - Ed. Clementes Fortes 2º andar

64000-060 - TERESINA - PI

Tel.: (086) 221-4721 Fax: (086) 221-7565

**CONS.MUNIC. DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE VITÓRIA - ES**

Tel.: (027) 225-6511 Fax: (027) 335-8973

**CONSELHO NACIONAL DE IGREJAS CRISTÃS DO BRASIL - CONIC**

SCS Quadra 01 Bl E Ed. Ceará Sala 713

70303-900 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 321-8341 Fax: (061) 321-4034

**CONS.NAC.DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA**

Ministério da Justiça - Esplanada dos Ministérios Bloco T

Anexo II - 2º Andar Sala 209

70064-901 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 225-2327 / 429-3525 / 429-3535 Fax (061) 224-8735

[www.mj.gov.br/sndh/conanda](http://www.mj.gov.br/sndh/conanda) E-mail: [conanda@mj.gov.br](mailto:conanda@mj.gov.br)

**COORD.CIDADANIA E DIR. HUMANOS DA PREFEITURA DE ALVORADA**

ALVORADA - RS

Tel.: (051) 483-4128

**COORDENADORIA DE CIDADANIA E DIR. HUMANOS DA PREF. DE MACEIÓ**

Av. Gustavo Paiva, 3771-A

57032-000 - MACEIÓ - AL

Tel.: (082) 325-7589 fax (082) 325-7995

**COORD.DE DIREITOS HUMANOS E CID. DA PREF. DE BELO HORIZONTE**

Av. Afonso Pena, 1500 10º Andar S/04

31130-005 - BELO HORIZONTE - MG

Tel.: (031) 277-7719 / 7720 Fax: (031) 277-7676

**COORD.DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA PREF. DE PORTO ALEGRE**

Praça Montevideo, 10 - PMPA

90010-170 - PORTO ALEGRE - RS

Tel.: (051) 224-4400/260 fax (051) 228-8725

**COORDENADORIA DE DIREITOS HUMANOS E DEF. DAS MINORIAS**

Secretaria de Estado de Justiça

BR 101, Km 0 - Centro Administrativo

Lagoa Nova

59064-901 - NATAL - RN

Fax: (084) 206-5265

**COORDENADORIA DOS DIREITOS DA CIDADANIA**

Alameda Augusto Stelfeld, 340 - Centro

80410-140 - CURITIBA - PR

Telefax: (041) 225-7511

**CUT - NACIONAL**

Rua Caetano Pinto, 575 - Brás  
03041-000 - SÃO PAULO – SP

**DEPARTAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-DCA**

Sra. Maria Ignês de Souza Bierrenbach  
Ministério da Justiça  
Esplanada dos Ministérios Bl T  
Anexo II Sala 300  
70064-901 - BRASÍLIA - DF  
Tel.: (061) 429-3225 Fax: (061) 223-4889  
www.mj.gov.br E-mail: dca@mj.gov.br

**DEPARTAMENTO DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

Sra. Tania Maria Silva de Alameida  
Ministério da Justiça  
Esplanada dos Ministérios Bl T  
Anexo II Sala 206  
70064-900 - BRASÍLIA - DF  
Tel.: (061) 429-3128 / 429-3673 Fax: (061) 225-0440  
www.mj.gov.br E-mail: dpdh@mj.gov.br

**DIOCESE DE COLATINA / SECRETARIADO PASTORAL**

Rua Santa Maria, 350 - Ed. João Paulo II  
29700-970 - COLATINA - ES  
Telefax: (027) 721-0127

**DIVISÃO DE DIREITOS HUMANOS**

Anexo I do Itamaraty Sala 730 - ITAMARATY  
70170-900 - BRASÍLIA - DF  
Tel.: (061) 411 6161

## **FASE - FUNDAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL**

Rua das Palmeiras, 90 - Botafogo

22270-970 - RIO DE JANEIRO - RJ

Tel.: (021) 2286-1441 Fax: (021) 286-1209

www.fase.org.br E-mail: faserio@fase.org.br

## **FIAN BRASIL**

Av. D nº 103 - Bosque da Saúde

78050-200 - CUIABÁ - MT

Telefax: (065) 642-5931

E-mail: fian.br@zaz.com.br

## **FÓRUM DA CIDADANIA**

Al. Augusto Stelfeld, 340 - Centro

80410-140 - CURITIBA - PA

Tel.: (041) 224-7970 Telefax: (041) 225-7511

## **FÓRUM DA SOCIEDADE CIVIL DAS AMÉRICAS**

Rua do Russel, 694/201 - Glória

22210-010 - RIO DE JANEIRO - RJ

Tel.: (021) 558-6115

www.forosociedadcivil.org E-mail: forumcivil@ax.apc.org

## **FÓRUM ENTIDADES DIREITOS HUM. DA BAHIA E TORTURA NUNCA MAIS**

Av. Sete de Setembro, 1001

40060-000 - SALVADOR - BA

Tel.: (071) 321-2139 fax (071) 321-1691

## **FÓRUM NAC. DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL**

Ministério da Justiça

Esplanada dos Ministérios Bl T

Anexo II 2º andar Sala 220

70064-901 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 429-38809/3921 Fax: (061) 429-3172

E-mail: [forum.nacional@mj.gov.br](mailto:forum.nacional@mj.gov.br)

## **FÓRUM ESTADUAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Rua Vicente Leite, 1061

60170-150 - FORTALEZA - CE

## **FÓRUM EST.ERRADICAÇÃO TRAB.INFANTIL E PROT.ADOLESCENTE NO TRAB.**

Rua Dom Wilson Laus Schmitt, 302 - Córrego Grande

88037-440 - FLORIANÓPOLIS - SC

## **FÓRUM NAC. DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL**

SBN Q. 01 Bl F 2º andar

Ed. Palácio da Agricultura-SENAR

70040-000 - BRASILIA - DF

Tel.: (061) 224-7312 / 226-1996 Fax: (061) 226-9353

## **FÓRUM NAC. PERMANENTE DE DEF. DIR. CRIANÇA ADOLESCENTES**

Rua Jacinto Uchoa Menezes, 37 - Sabino Ribeiro

49045-310 - ARACAJU - SE

## **FÓRUM SOCIAL MUNDIAL**

Rua General Jardim, 660 8º andar Sala 81

01223-010 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 3258-4466 / 3258-8469

[www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br) E-mail: [fsm2002@uol.com.br](mailto:fsm2002@uol.com.br)

**FUNDAÇÃO ATHOS BULCÃO**

SAN Quadra 01 Bl E

70040-200 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061)322-7801 Fax: (061) 322-7801

**FUNDAÇÃO EST. DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Centro Administrativo do Estado

BR 101 Bloco SEAS - Lagoa Nova

59064-901 - NATAL - RN

Telefax: (084) 232-1881

**FUNDAÇÃO INSTITUTO DE DIREITOS HUMANOS**

Rua Silveira Martins, 68 - Cabula

41150-000 - SALVADOR - BA

Telefax: (071) 387-4477 / 328-3030

www.idh.org.br E-mail: fundacao@idh.org.br

**FUNDAÇÃO PEIRÓPOLIS**

Caixa Posta, 81

Rodovia 262 Km 785

38001-970 - UBERABA - MG

Telefax: (034) 336-7988

**FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA-UNICEF**

AV. W3 Norte Q. 510 Bl A - Ed. do Inam - 1º andar

70750-530 - BRASÍLIA - DF

Tel.; (061) 348-1900/1212 fax: (061) 349-0606

**GERÊNCIA DE APOIO À CIDADANIA**

Rua Tenente Silveira, 162 6º andar

88010-300 - FLORIANÓPOLIS - SC

**HUMAN RIGHTS WATCH**

Av. Nossa Senhora de Copacabana, 819 Cobertura I  
22050-000 - RIO DE JANEIRO - RJ  
Tel.: (021) 549-9174

**INPAZ – INST.NAC. DE EDUCAÇÃO PARA A PAZ E OS DIREITOS HUMANOS**

Dr. Feizi M. Milani  
Caixa Postal, 7380  
41811-970 - SALVADOR - BA  
Tel.: (071) 360-1968 / 9985-6588  
www.inpaz.cjb.net fmmilani@uol.com.br

**INSTITUTO BRAUDEL**

Rua Ceará, 02 - Higienópolis  
01243-010 - SÃO PAULO - SP  
Tel.: (011) 3824-9633 Fax: (011) 3825-2637  
www.braudel.org.br E-mail: ifbe@braudel.org.br

**INSTITUTO CIDADANIA**

Rua Pouso Alegre, 21 - Ipiranga  
04261-030 - SÃO PAULO - SP  
Tel.: (011) 6915-7795 / 6915-7022  
E-mail: icidadania@uol.com.br

**INSTITUTO DE DEFESA DA CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS**

Rua João Pessoa, 1278  
Caixa Postal 1129

**SÃO FRANCISCO DO SUL - SC**

Tel.: (047) 444-5690  
www.ilbanet.com.br/idcdh E-mail: idcdh@ilbanet.com.br

### **INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS**

SDS Venâncio IV 5º andar Sala 519

BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 322-7716 Fax: (061) 322-3747

E-mail: imdh@migrante.org.br rosita@migrante.org.br

### **INSTITUTO "PRÓ-CRIANÇA"**

Rua Couto Magalhães, 2109 - Centro

14400-020 - FRANCA - SP

Tel.: (016) 722-7430 / 969-1016

### **JUSTIÇA GLOBAL**

Av. N. S. Copacabana, 540/402

22020-000 - RIO DE JANEIRO - RJ

Tel.: (021) 2547-7391 / 3816-2766 Fax: (021) 2549-3599

[www.global.org.br](http://www.global.org.br)

### **JUSTIÇA GLOBAL**

Rua Batista Cepelos, 28 Conj. 04

04109-120 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 3271-1237 Fax: (011) 3271-4878

[www.global.org.br](http://www.global.org.br)

### **LIGA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Rua Álvaro Alvim, 37 Gr. 501 - Centro

20031-010 - RIO DE JANEIRO - RJ

Tel.: (021) 240-5530 / 240-4502

### **MARCHA GLOBAL CONTRA O TRABALHO INFANTIL**

SRTVS 701 Conj. D Bloco A Sala 815

Centro Empresarial Brasília

70340-907 - BRASÍLIA - DF

Telefax: (061) 314-1219

### **MISSÃO CRIANÇA**

CLN 107 Bloco L Sala 101

70743-530 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 273-4010/4620 Fax: (061) 274-4261

[www.missaocrianca.org.br](http://www.missaocrianca.org.br)

### **MOVIMENTO DEFESA PESSOA HUMANA**

Rua 28 de Julho, 232 - Centro

65010-680 - SÃO LUIS - MA

### **MOVIMENTO DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS**

Rua Gen. Andrade Neves, 159 Conj. 84 - Centro

90010-210 - PORTO ALEGRE - RS

Tel.: (051) 221-9130

### **MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA**

SCS Qd. 06 Ed. Arnaldo Vilares Salas 211 e 212

70393-900 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 322-5035 Fax: (061) 225-1026

[www.mst.org.br](http://www.mst.org.br) E-mail: [mstddf@zaz.com.br](mailto:mstddf@zaz.com.br)

### **MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA**

Alameda Barão de Limeira, 1232 - Campos Elíseos

01202-002 - SÃO PAULO - SP

Telefax: (011) 3361-3866

[www.mst.org.br](http://www.mst.org.br) E-mail: [semterra@mst.org.br](mailto:semterra@mst.org.br)

**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-MNDH**

SEPN 506 Ed. Polícia Rodoviária Federal Bl C Subsolo Sala 07

70530-535 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 273-7170 Fax: (061) 274-7671

www.mndh.org.br E-mail: mndh@mndh.org.br

**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – MNDH REGIONAL SUL I**

Av. Higienópolis, 890 - Higienópolis

01238-908 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 3826-0133 / 3104-3097 Fax: 3667-4956

**MOV.NAC.DE DIREITOS HUMANOS – MNDH - REGIONAL SUL II**

Rua São Paulo,936 – caixa postal 70

89201-970 - JOINVILLE - SC

**MOV.NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – MNDH - REGIONAL SUL II**

Ladeira Joaquim Nabuco, 322 Cx 385

89160-000 - RIO DO SUL - SC

Tel.: (047) 521-2497

**MOV.NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – MNDH - REGIONAL NORDESTE**

Rua Fernando Augusto, 987 - Santo Amaro

60540-260 - FORTALEZA - CE

**MOV.NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – MNDH - REGIONAL NORDESTE**

Rua do Peixoto, 156 Sala 04 - São José

50020-000 - RECIFE - PE

Tel.: (081) 224-8397

**MOV.NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – MNDH - REGIONAL MINAS**

Rua Espírito Santo, 1059 6º andar Sala 615

30160-031 - BELO HORIZONTE - MG

Tel.: (031) 222-4637

**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH**

Rua Antonio Wilman, 230

26330-230 - NOVA IGUAÇU - RJ

Tel.: (021) 768-3822 Fax: (021) 767-1572

**MOV.NAC.DE DIREITOS HUMANOS – MNDH - REGIONAL CENTRO OESTE**

1ª Avenida Qd. 55 Lote 08 nº 364 Ap. 01 - Setor Universitário

74605-020 - GOIÂNIA - GO

Tel.: (062) 202-1620

**MOV.NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – MNDH - REGIONAL LESTE**

Pça. Manoel Silvino Monjardim, 98 7º andar Sala 704 - Centro

29010-520 - VITÓRIA - ES

Tel.: (027) 233-0878

**MOV.NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – MNDH - REGIONAL NORTE II**

Rua Primeiro de Agosto, 576 - Centro

65606-070 - CAXIAS - MA

**MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA PELA MORADIA**

Av. Anhanguera, 3.019 SALA 04 - Setor Leste Universitário

74610-010 - GOIÂNIA - GO

Telefax: (062) 261-6925

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-AC**

Praça Catedral - Palácio Bispo s/n - Centro

69908-970 - RIO BRANCO - AC

Tel.: (068) 224-5739 Fax: (068) 223-2101

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-AL**

Rua Dona Rosa Fonseca, 42 - Prado

57010-130 - MACEIÓ - AL

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-AM**

Rua Libertador, 55 - Nossa Senhora Graças

69053-000 - MANAUS - AM

Tel.: (092) 633-2239

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-CE**

Rua Domingos Olímpio, 1419 - Centro

60040-185 - FORTALEZA - CE

Tel.: (085) 251-1648

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-DF**

SHIGS 703 Bloco L Casa 42

70331-712 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 226-9634 Fax: (061) 225-1577

E-mail: mnmmr@apis.com.br

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-ES**

Rua Erothildes Rozendo, 72 Esc. São Diogo - Centro

29015-080 - VITÓRIA - ES

Tel.: (027) 223-4390

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-MG**

Rua Hermílio Alves, 34 - Santa Tereza

30410-070 - BELO HORIZONTE - MG

Tel.: (031) 222-9039

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-PA**

Rua Dom Romualdo Seixas, 918 B Umarizal

66050-110 - BELÉM - PA

Tel.: (091) 241-8344

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-PB**

Rua Carlos Formiga Pereira, 145 Conj. Álvaro Galdêncio

58107-550 - CAMPINA GRANDE - PB

Tel.: (083) 335-1884

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-PE**

Rua Neves, 271 - Casa Amarela

52031-060 - RECIFE - PE

Tel.: (081) 231-3911

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-PI**

Rua Areolino de Abreu, 1718 Salas 405/406

64000-180 - TERESINA - PT

Tel.: (086) 222-7998

**MOVIMENTO NACIONAL DO MENINOS E MENINAS DE RUA-RJ**

Rua Senador Dantas, 84 Salas 704/706 - Centro

20031-201 - RIO DE JANEIRO - RJ

Tel.: (021) 240-6482 Fax: (021) 240-6872

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-RN**

Rua General Osório, 232 Sala 103 - Centro

59025-150 - NATAL - RN

Tel.: (084) 212-2502

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-RS**

Rua Walter Kaufmann, 02 - Jardim Itu

91220-000 - PORTO ALEGRE - RS

Tel.: (051) 344-5902

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-RO**

Rua Alameda Ipê, 3366 - Setor I

78932-000 - ARIQUEMES - RO

Tel.: (069) 535-2727 Fax: (069) 835-2869

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-SC**

Rua Felipe Schmith, 869

88010-001 - FLORIANÓPOLIS - SC

Tel.: (048) 222-8024

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-SE**

Rua João Pessoa, 320 Sala 609 - Centro

49010-130 - ARACAJU - SE

Tel.: (079) 211-7766

**MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA-SP**

Av. Brigadeiro Luis Antonio, 300 Conj. 141 - Centro

01318-000 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 606-1063 Fax: (011) 606-1063

**MOVIMENTO VIVA RIO**

Ladeira da Gloria, 98 - Glória

22211-120 - RIO DE JANEIRO - RJ

Tel.: (021) 556-5923 / 556-5004 Fax: (021) 558-1381

**OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

Diretor João Carlos Alexim

SEN Av. das Nações Q. 601 Lote 35

70800-400 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 426-0100 Fax: (061) 322-4352

[www.oit.org/brasil](http://www.oit.org/brasil) E-mail: [brasil@oitbrasil.org.br](mailto:brasil@oitbrasil.org.br)

**ONU**

Setor Comercial Norte Ed. Corporace - Q. 02 Bl A 7º Andar  
70000-000 - BRASÍLIA - DF  
Tel.: (061) 329-2000 e (021) - 2532211

**ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE/ORG.MUNDIAL DE SAÚDE**

SEN Lote 19

Caixa Postal 08729

70312-970 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 312-6550 Fax: (061) 312-6553

**PASTORAL DA CRIANÇA**

QNJ 19 nº 11 Área Especial

72140-190 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 4755021 Fax: (061) 372-0021

**PASTORAL DA CRIANÇA**

Rua Azevedo Coutinho, 70

Várzea

50741-110 - RECIFE - PE

Tel.: (081) 3454-5789 Fax: (081) 3272-5430

**PASTORAL DO MENOR**

Rua Lavradio, 165 - Barra Funda

01154-020 - SÃO PAULO - SP

Tel.: (011) 066-0154 Fax: (011) 0661798

**PASTORAL OPERÁRIA**

Av. Mal Floriano Peixoto, 2262

26210-000 - NOVA IGUAÇU - RJ

Tel.: (021) 771-3459

**PLATAFORMA DHESC BRASIL**

Rua Senador Pinheiro, 304

99070-220 - PASSO FUNDO - RS

Tel.: (054) 313-1352

E-mail: secretaria@dhesbrasil.org.br

**PROJETO LEGAL - ORG. DE DIREITOS HUMANOS**

Av. Men de Sá, 118 - Lapa

20230-153 - RIO DE JANEIRO - RJ

Tel.: (021) 252-4458 Fax: (021) 252-4458

**REDE ABERTA DE DIREITOS HUMANOS DO RIO GRANDE DO SUL**

Rua Demétrio Ribeiro 1030, apto 902 - Centro

90010-313 - PORTO ALEGRE - RS

Telefax: 51-221-0408

**REDE BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E DIREITOS HUMANOS**

Rua Itambé, 96 6º andar Ap. 63

01239-000 - SÃO PAULO - SP

Telefax: (011) 256-3563

**REDE ESTADUAL DE ENTIDADES PELOS DIREITOS HUMANOS**

Rua Gonçalves Maia, 67 - Boa Vista

50070-060 - RECIFE - PE

Telefax: (081) 231-2525

Representante Pref. Goiânia (Pedro Wilson)

IDAILSON 942-1677

**SECRETARIA DA CRIANÇA E ASSISTÊNCIA SOCIAL-DF**

Palácio do Buriti Anexo - 4º andar Sala 415

70075-900 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 225-8269 / 322-1193 Fax: (061) 226-2597

## **SECRETARIA DE ESTADO DOS DIREITOS HUMANOS**

Ministério da Justiça

Espanada dos Ministérios Bl T Sala 420

70064-900 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 429-3142 / 3454 Fax: (061) 223-2260

## **SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO**

Ministério do Trabalho

Espanada dos Ministérios Bloco F - Anexo - 1º andar Ala B

70059-900 - BRASÍLIA - DF

## **SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA**

Rua Major Pissarra, 108 - Centro

29160-230 - SERRA - ES

Tel.: (0 ) 251-8007

E-mail: [sedir@serra.es.gov.br](mailto:sedir@serra.es.gov.br)

## **SERPAJ - SERVIÇO PAZ E JUSTIÇA**

Caixa Postal 8711

70312-970 - BRASÍLIA - DF

Telefax.: (061) 628-5706

E-mail: [serpajbr@ig.com.br](mailto:serpajbr@ig.com.br)

## **SERPAJ - PEDREGAL**

Q. 602 Lote 02 - Pedregal

72800-000 - LUZIÂNIA - GO

## **SERPAJ - REGIONAL NE I**

Rua Conegundes Rodrigues, 719 - Montese

60410-290 - FORTALEZA - CE

**SERPAJ - REGIONAL NE III**

Rua Teixeira de Freitas, 140 - Centro

45970-000 - ITANHÉM - BA

**SERPAJ - REGIONAL SUDESTE**

Rua Mato Grosso, 350 - Morro Branco

08572-440 - ITAQUAQUECETUBA - SP

**SERPAJ-TOCANTINS**

Arno 33 QI 33 Al. 8 Lote 04

77054970 - PALMAS - TO

Tel.: (063) 215-1920

**SERPAJ - REGIONAL NE II**

Rua Ornílio A. Araujo, 301 - Mandacaru

58027-310 - JOÃO PESSOA - PB

**SERPAJ - REGIONAL NO I**

Rua Rio Amazonas, 33 - São Sebastião

69067-480 - MANAUS - AM

**SERPAJ - REGIONAL NO II**

Associação Trabalho Unidos

Rua Bahia

68590-000 - JACUNDÁ - PA

**SOCIEDADE CATARINENSE DE DIREITOS HUMANOS**

Caixa Postal, 676

88010-970 - FLORIANÓPOLIS - SC

**SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS**

Rua Dom Pedro I, 475 - Umarizal

66050-100 - BELÉM - PA

Tel.: (091) 241-9931 / 222-7988

E-mail: sddh@nautilus.com.br

**SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS**

Rua 05 de Abril, 498 - Núcleo Pioneiro

MARABÁ - PA

Telefax: (091) 321-1680

E-mail: sddh@skorpionet.com.br

**UNESCO – ORG. NAÇÕES UNIDAS P/A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA**

SAS Q. 05 Bl. H 9º andar - Ed. CNPq / IBICT

70070-000 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 223-8684 Fax: (061) 322-4261

Tel.: 33.1.45.683817

Fax: 33.1.45.685726

**UNICEF - FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA**

SEPN 510 Bloco A Ed. INAN 1º Andar

Caixa Postal 08594

70750-530 - BRASÍLIA - DF

Tel.: (061) 349-1900/348-1900 Fax: (061) 349-0606

**VIDA BRASIL**

Rua Carlos Gomes, 543 S/704

40060-330 - SALVADOR - BA

Telefax: (071) 321-1905



# **PERFIL DA POBREZA E ASPECTOS FUNCIONAIS DOS MERCADOS DE TRABALHO NO BRASIL**

Francisco Galvão Carneiro

- 1 INTRODUÇÃO 119**
- 2 PERFIL DA POBREZA NO BRASIL 121**
- 3 SUMÁRIO DO TRABALHO DA OIT NA GERAÇÃO DE EMPREGO 124**
- 4 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL 126**
- 5 O FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS DO TRABALHO 130**
- 6 COMO AS RELAÇÕES TRABALHISTAS SÃO AFETADAS  
PELO FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS 133**
- 7 RELAÇÕES DE TRABALHO INFORMAIS 135**
- 8 O AJUSTE DO MERCADO DE TRABALHO E O DESEMPENHO ECONÔMICO 140**
- 9 A REDE DE SEGURANÇA SOCIAL 145**
- 10 FOCALIZAÇÃO ATIVA DAS POLÍTICAS PARA O MERCADO DE TRABALHO 151**
- 11 A IMPORTÂNCIA DO GÊNERO E DA RAÇA NO BRASIL 153**
- 12 OS IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO NA POBREZA E NA DESIGUALDADE 156**
- 13 CONCLUSÕES 158**
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 160**



# PERFIL DA POBREZA E ASPECTOS FUNCIONAIS DOS MERCADOS DE TRABALHO NO BRASIL

Francisco Galvão Carneiro<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O bom desempenho do mercado de trabalho é um elemento essencial das políticas voltadas para os pobres, tanto no nível macroeconômico quanto no microeconômico. Em muitas economias em desenvolvimento, os mercados de trabalho não funcionam bem devido a barreiras ou outras ineficiências que surgem a partir de características específicas da economia em questão, ou por causa de intervenções do governo. A existência de distorções geralmente prejudica os interesses dos pobres, além de atrasar o desenvolvimento econômico. O desafio para os formuladores de políticas públicas é assegurar que os mercados de trabalho funcionem corretamente, formando elos com outros mercados, e de modo favorável aos pobres. No Brasil, o funcionamento dos mercados de trabalho tem sido objeto de intensos debates entre analistas e formuladores de políticas nas últimas décadas. O principal ponto de divergência é o grau de flexibilidade, pois há duas visões claras e distintas sobre como a demanda e a oferta de trabalho se comportam no Brasil. De acordo com a primeira visão, os mercados de trabalho brasileiros são caracterizados como flexíveis e eficientes. Na segunda visão, são considerados segmentados e injustos. A evidência a favor da primeira visão de modo geral é atribuída a uma taxa de desemprego relativamente baixa, aos sindicatos geralmente pragmáticos, a um salário mínimo baixo e um alto índice de rotatividade no trabalho. Os defensores da segunda visão sustentam que os mercados de trabalhos não funcionam bem e apontam para a alta taxa de informalidade, a frequência de litígios nos tribunais trabalhistas, os salários desiguais, e o alcance limitado da legislação trabalhista e das intervenções do governo para apoiar os trabalhadores que precisam de ajuda [ Carneiro et al. (2002) ].

Há também um grande debate sobre como a pobreza e a desigualdade podem ser reduzidas no Brasil por meio de mudanças na legislação trabalhista, criação de um mercado de trabalho mais flexível, aumento da produtividade no trabalho, e introdução de um ambiente econômico mais estável para a criação de empresas. Entender como o mercado de trabalho brasileiro funciona é de importância fundamental para criar estratégias alternativas para reduzir a pobreza.

---

1. Universidade Católica de Brasília.

Este texto aborda o debate sobre como o mercado de trabalho brasileiro funciona e suas relações com os níveis de pobreza no país. Mas para examinar suas características principais, é necessário lembrar algumas estatísticas e definições básicas. Em 2000, a força de trabalho brasileira era de aproximadamente 80 milhões, o que (considerando que dois terços da população de 170 milhões estão em idade economicamente ativa) representa uma taxa de participação da força de trabalho de aproximadamente 70 por cento. Como a taxa de desemprego média é de 8 por cento, isto significa que aproximadamente 73 milhões trabalham. Desse total, cerca de 3 milhões são empregadores, e os trabalhadores autônomos chegam a aproximadamente 73 milhões. Os 53 milhões restantes estão divididos uniformemente entre trabalhadores assalariados e remunerados formais e informais.

Quanto às instituições do mercado de trabalho que afetam o mercado no Brasil, nenhuma é mais influente do que o sistema de tribunais trabalhistas, conhecido como justiça trabalhista, que constitui uma seção especial do poder judiciário que emprega juizes, advogados e outros responsáveis para resolver disputas trabalhistas entre empregadores e trabalhadores. Como mencionado por Camargo (2002), essas pessoas estão sempre extraordinariamente ocupadas. Em 2000, por exemplo, os tribunais trabalhistas no Brasil receberam aproximadamente 2 milhões de queixas, um número maior do que nos Estados Unidos (17.000) e no Japão (1.500), que têm forças de trabalho maiores. A alta rotatividade no trabalho observada no Brasil indica uma produtividade mais baixa e conseqüentemente uma remuneração mais baixa, com relações trabalhistas instáveis e fracas. As relações trabalhistas fracas conduzem à informalidade, que está fortemente associada à pobreza e más condições de trabalho e de vida.

O presente documento está estruturado em 13 seções. A análise começa com uma breve descrição do perfil dos pobres no Brasil (Seção 2). Na Seção 3, o texto apresenta uma visão geral do trabalho da OIT na geração de emprego no Brasil e na América Latina, de acordo com o debate internacional sobre normas trabalhistas básicas e liberdade de associação. Na Seção 4, discutiremos como o trabalho é organizado no Brasil, e as características principais do atual conjunto de leis trabalhistas nos setores urbano e rural. As Seções 5 e 6 avaliam como os tribunais trabalhistas afetam as relações trabalhistas e o funcionamento dos mercados de trabalho. A Seção 7 revisa a estrutura e a evolução do emprego informal, enquanto a Seção 8 investiga o ajuste do mercado de trabalho sob contextos econômicos diferentes. A rede de segurança social disponível no Brasil é avaliada nas Seções 9 e 10, que também apresentam uma análise dos indicadores chaves do mercado de trabalho e uma avaliação do foco das políticas para o mercado de trabalho. A Seção 11 aborda a importância de gênero e raça nas relações trabalhistas e a Seção 12 discute o impacto da globalização na pobreza e na desigualdade no Brasil. A Seção 13 conclui.

## 2 PERFIL DA POBREZA NO BRASIL

O Banco Mundial realizou recentemente um estudo apresentando um perfil detalhado dos pobres urbanos e rurais no Brasil, baseado em dados domiciliares e numa metodologia de análise desenvolvida por um grupo de pesquisa no IPEA, dirigido por Ricardo Paes de Barros [ver Banco Mundial (2000)]. Assim, nesta seção apresentamos as características mais importantes da pobreza no Brasil, utilizando a evidência coletada pelo Banco Mundial.

Uma pessoa pobre é definida como alguém que vive num domicílio com renda per capita menor que o equivalente a R\$65 por mês considerando os preços da Área Metropolitana de São Paulo. A linha de pobreza de R\$65 é determinada pelo custo de uma cesta básica de alimentos (linha da pobreza extrema). Na linha da pobreza extrema escolhida, o Brasil tem uma taxa de pobreza de 22.6%. Isto significa que 34.9 milhões de brasileiros vivem em domicílios com renda per capita abaixo da linha da pobreza. Um pouco mais da metade dos pobres (52.5%) vivem em áreas urbanas. Dos pobres urbanos, 39% vivem em áreas urbanas com uma população inferior a 20.000; 23% vivem em áreas urbanas com uma população entre 20.000 e 100.000; 16% vivem em áreas urbanas com mais de 100.000 habitantes; e, finalmente, 21% vivem nas áreas metropolitanas. Em termos de distribuição geográfica, 63% dos pobres vivem no Nordeste, 18% no Sudeste, 8% no Sul, 6% no Norte e 5% no Centro-Oeste. A Tabela 1 mostra a distribuição dos pobres no Brasil por regiões e áreas.

TABELA 1  
Distribuição de pobres por região e área

Parcela de pobreza total	Nordeste	Centro-Oeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Centro da região metropolitana	3.6%	0.2%	0.4%	1.3%	0.3%	5.8%
Periferia da região metropolitana	<b>2.4%</b>	0.0%	<b>0.1%</b>	2.4%	0.5%	5.4%
Grandes cidades	4.8%	0.7%	1.1%	1.3%	0.6%	8.5%
Cidades médias	<b>6.6%</b>	0.7%	<b>1.7%</b>	1.9%	1.3%	12.2%
Cidades pequenas	<b>12.5%</b>	<b>1.2%</b>	<b>2.4%</b>	3.1%	1.2%	20.5%
Área rural	<b>32.7%</b>	<b>2.1%</b>	<b>0.7%</b>	<b>7.7%</b>	<b>4.3%</b>	47.5%
Total	62.7%	5.0%	6.4%	17.7%	8.1%	100.0%

Áreas pobres (renda per capita inferior a R\$ 160,00 por mês) em negrito.  
Fonte: Carneiro (2003).

De modo geral, há uma forte concentração de pobres no Nordeste e nas áreas rurais e urbanas de pequeno e médio porte, em termos de números absolutos e em termos de taxas de pobreza. Tanto em termos absolutos (número de pobres) quanto em termos relativos (taxa de pobreza), a pobreza é maior nas áreas rurais; nas áreas urbanas, a pobreza é mais grave nas áreas urbanas de pequeno e médio porte; e a pobreza é menos grave no núcleo das áreas metropo-

litanas. De 1993 a 1998, a pobreza caiu menos no Nordeste, nas áreas rurais, e nas áreas urbanas de pequeno e médio porte. Conseqüentemente, a pobreza ficou mais concentrada nestas áreas. Este perfil representa um contraste radical à percepção comum da pobreza nas favelas das mega-cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, onde a pobreza é mais visível. Na verdade, os pobres das áreas metropolitanas (núcleo e periferia) de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte constituem juntos apenas 3.7% dos pobres no Brasil ou 7% dos pobres urbanos no Brasil. Esta constatação sugere a necessidade de um foco maior das políticas públicas nos pobres em cidades de pequeno e médio porte.

Apesar de não ser tão grave em termos de renda, a pobreza das cidades grandes pode ser muito pior devido a outras privações associadas a aglomerações. Existem indicações de que os indicadores de bem-estar (determinados, por exemplo, pela mortalidade infantil) nas cidades maiores podem ser piores do que os indicados pela pobreza de renda. Comparando com taxas de pobreza, educação e acesso a água tratada, a mortalidade infantil aumenta significativamente com o porte da cidade, provavelmente devido à aglomeração e poluição no nível local. O crime e a violência também são mais graves nas cidades maiores. Em cidades maiores, o crime e a violência são às vezes identificados como a barreira mais significativa para sair da pobreza. Estas observações sugerem que um foco maior na pobreza de renda nas cidades menores e de porte médio não deve desviar a atenção dos problemas da pobreza que persistem nas cidades maiores, onde se justifica um foco especificamente nas dimensões não baseadas em renda da pobreza.

A pobreza de renda está intimamente ligada a outras formas de privação. Os pobres têm menos acesso aos serviços públicos, tais como água, saneamento e coleta de lixo. Mesmo que as taxas de eletrificação do país como um todo sejam elevadas, um quarto dos pobres ainda vive sem acesso à eletricidade, 52% dos pobres não têm água canalizada, 68% não têm coleta de lixo, e 78% não têm conexão de esgoto ou fossa séptica. É interessante observar que morar numa favela não está significativamente relacionado à pobreza de renda. Os indicadores de saúde, como a mortalidade infantil, são significativamente mais elevados para os pobres. Finalmente, o crime e a violência em áreas urbanas geralmente afetam os mais pobres mais severamente.

A maioria dos pobres não trabalha no mercado de trabalho formal. Grande parte dos pobres trabalha no setor informal (22% são empregados informais e 37% são autônomos) ou é inativa (15%). Somente 15% dos pobres estão trabalhando no setor formal (privado ou público); somente 5% estão desempregados. Isto significa que as políticas sociais ligadas ao emprego ou desemprego formal têm alcance muito limitado entre os pobres.

Os três fatores mais fortemente associados à pobreza como prováveis causas básicas são a localização em uma área pobre, baixa escolaridade, e grande número de pessoas morando na residência. A localização (região e área) é a variável explanatória mais forte (num sentido estatístico) para a pobreza. Mesmo domicílios com as mesmas características são mais vulneráveis à pobreza em áreas mais pobres do que em áreas mais ricas. Uma taxa de pobreza de quase 50% no Nordeste sugere uma abordagem mais explícita à igualdade regional e ao enfoque regional para as políticas sociais e alocação de recursos.

A pobreza está fortemente associada a baixos níveis de escolaridade: 73% dos domicílios pobres são chefiados por indivíduos com quatro ou menos anos de estudo. A desigualdade educacional, mais do que a segmentação ou discriminação no mercado de trabalho, explica a maioria das desigualdades de trabalho e renda no Brasil. Os baixos níveis de escolaridade conduzem a rendas baixas, que por sua vez conduzem à baixa frequência escolar das crianças, perpetuando a pobreza.

O número de pessoas no domicílio está fortemente correlacionado com a pobreza. As taxas de pobreza aumentam com a relação de dependência (parcela de pessoas com renda sobre pessoas sem renda no domicílio). Como observado ao redor do mundo, o aumento da renda e melhoria dos indicadores de saúde tipicamente reduziriam as relações de dependência e assim aumentariam as perspectivas de redução da pobreza.

O trabalho infantil geralmente também está associado à pobreza no Brasil, uma vez que as famílias nas quais as crianças trabalham tendem a ter uma renda familiar perto da linha da pobreza. Os dados da pesquisa nacional de domicílios (PNAD) de 1999 coletados por Kassouf (2001) revelam que 1% das crianças com idades entre 5 e 9 anos e 9% com idades entre 10 e 14 anos trabalham mais do que o limite legal de 44 horas por semana no Brasil. Similarmente, cerca de 18% das crianças com idades entre 5 e 9 anos e 41% daquelas com idades entre 10 e 14 anos trabalham mais de 20 horas por semana. Os meninos geralmente trabalham mais horas do que as meninas no setor rural, com o contrário ocorrendo no setor urbano. Kassouf (2001) mostra também que as crianças urbanas tendem a trabalhar mais do que as crianças no setor rural.

A contribuição da renda obtida pelas crianças para a renda familiar é significativa, principalmente porque a renda per capita em tais famílias é muito baixa. Por exemplo, em 35% das famílias urbanas e em 46% das famílias rurais, a contribuição da renda da criança para a renda da casa é superior a 20%, enquanto para mais de 10% das famílias urbanas e 17% das famílias rurais, esta contribuição é superior a 40%. Estes dados sugerem que abolir o trabalho infantil no

Brasil pode não ser uma estratégia viável, podendo até mesmo piorar a pobreza no país. Em vez disso, uma opção de política pública poderia ser baseada nos programas como a bolsa-escola, no qual as famílias de crianças com idades entre 6 e 15 anos matriculadas regularmente na escola recebem um bônus do governo para aumentar a renda familiar. Para se qualificarem a este programa, as famílias devem ter uma renda per capita inferior a um salário mínimo. Foi demonstrado que este programa é eficaz na redução do trabalho infantil, ao mesmo tempo contribuindo para melhorar a frequência à escola das crianças mais pobres.

### 3 SUMÁRIO DO TRABALHO DA OIT NA GERAÇÃO DE EMPREGO

A atuação da OIT na América Latina visa promover a geração de emprego e melhorar as relações trabalhistas entre empregadores e empregados. Esta linha de ação está em harmonia com o debate internacional sobre normas de trabalho, cujo enfoque é um conjunto de “normas básicas de trabalho” reconhecidas internacionalmente e que incluem: (1) a liberdade de associação (consistindo no direito de formar sindicatos e o direito à negociação coletiva); (2) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado; (3) a efetiva abolição do trabalho infantil; e (4) a eliminação da discriminação no trabalho e no emprego.

Estas normas básicas de trabalho foram definidas ao longo de uma série de convenções da OIT que datam de 1930 em diante. Entretanto, nem todos os países ratificaram as convenções, e mesmo onde a ratificação ocorreu, a implementação e execução às vezes são problemáticas. Em junho de 1998, a OIT adotou a *Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho* a fim de reavivar o interesse em adotar e ratificar estas convenções e sinalizar uma mudança estratégica para uma implementação mais flexível e uma ênfase maior no apoio técnico. A declaração inclui uma obrigação por parte dos membros da OIT de promover e cumprir as quatro normas básicas de trabalho identificadas acima. Ela reconhece a obrigação da OIT de ajudar seus países membros a alcançar os objetivos da declaração. Também incentiva outras organizações internacionais a ajudar nestes esforços oferecendo apoio técnico e ajudando países membros a criar um clima favorável ao desenvolvimento econômico e social. A intenção da declaração é garantir que a tendência para a globalização seja acompanhada pela justiça social. Contudo, reconhece que a vantagem comparativa de países com baixos salários não deve ser questionada.

O debate sobre as normas básicas de trabalho também ganhou proeminência na arena internacional e permanece controverso. Por exemplo, alguns países (principalmente os desenvolvidos) acreditam que vincular estas normas a regulamentos comerciais através da OMC representaria um incentivo poderoso para os membros melhorarem as condições de trabalho. Por outro lado,

muitos estados membros em desenvolvimento e alguns desenvolvidos argumentam que a introdução de normas de trabalho nas negociações comerciais resultaria em protecionismo e prejudicaria a vantagem comparativa dos parceiros comerciais com baixos salários.

No Brasil, o escritório regional da OIT apóia quatro projetos estratégicos que visam:

1. Promover os princípios e direitos fundamentais no trabalho;
2. Criar melhores oportunidades de trabalho para homens e mulheres;
3. Aumentar a eficácia dos programas de proteção social;
4. Fortalecer as negociações tripartites e o diálogo social.

Um sumário com todas as ações e projetos que estão sendo realizados pelo escritório da OIT no Brasil pode ser encontrado no anexo. As medidas relativas aos princípios e direitos fundamentais no trabalho envolvem seminários, apoio técnico ao Ministério do Trabalho, capacitação para os sindicatos e discussões com a justiça do trabalho sobre questões relacionadas à legislação trabalhista, ao trabalho infantil, à liberdade de associação, à exploração sexual de jovens, e ao trabalho escravo.

No projeto para promoção do emprego, a OIT interagiu com o Banco Mundial e as Nações Unidas para publicar e disseminar informações sobre seu projeto de apoio ao emprego de jovens; ofereceu treinamento vocacional e certificação para trabalhadores do turismo; estendeu apoio técnico às instituições nacionais que desenvolvam programas de treinamento para trabalhadores portadores de deficiência, e consultoria sobre as normas internacionais sobre discriminação; e realizou estudos para subsidiar programas de micro-crédito.

Quanto ao projeto para ampliar a eficácia dos programas de proteção social, as medidas adotadas envolvem seminários e conferências sobre condições de trabalho e atendimento à saúde no ambiente de trabalho; capacitação para inspetores de saúde; um programa em parceria com o Ministério do Trabalho para reduzir acidentes no local de trabalho, e para impedir a contaminação do HIV em portos brasileiros; e um programa em parceria com o Ministério da Educação para avaliar o desempenho do projeto “renda – mínima”.

No conjunto de medidas incluídas no projeto para fortalecer os diálogos tripartites, a OIT promoveu conferências junto com UNICEF, ETHOS e UNIFEM sobre os benefícios das negociações tripartite; forneceu apoio financeiro e técnico para estudos sobre negociações coletivas no setor público; comissionou estudos sobre a liberdade de associação no setor metalúrgico; e ofereceu apoio contínuo às ações e programas dos sindicatos brasileiros no MERCOSUL.

Na seção seguinte, discutimos como o trabalho é organizado no Brasil, descrevendo as características principais da negociação coletiva e da legislação trabalhista que governa as relações de trabalho. São examinados o papel dos sindicatos, o impacto das leis trabalhistas no funcionamento do mercado de trabalho, e a operação da justiça do trabalho. A seção é baseada em informações publicadas e entrevistas com representantes de empregadores e empregados.

#### 4 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

O ajuste efetivo e eficiente do trabalho requer um grau de flexibilidade do mercado de trabalho que por sua vez facilite a realocação do trabalho entre as regiões, entre diferentes qualificações e tipos de emprego. Neste sentido, a legislação de contratos de trabalho é essencial, pois é ela que em grande parte determina o grau de flexibilidade do mercado. Nesta seção, focalizamos as funções e as características da legislação trabalhista nos mercados de trabalho brasileiros. Em particular, investigamos se a legislação trabalhista foi responsável pelo aumento da rigidez do mercado de trabalho, que conduziria à pobreza e ao mesmo tempo favoreceria os grupos de interesse que tendem a impedir o bom desempenho econômico e a alimentar a desigualdade de renda.

A legislação básica que rege o trabalho rural e urbano foi unificada sob a Constituição de 1988. Antes disso, o trabalho urbano era regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, e o trabalho rural era regulado pelo Estatuto do Trabalhador Rural (ETR). O código do trabalho tem um caráter muito paternalista e foi criado sob a visão de que o Estado detém, sozinho, a responsabilidade pela proteção dos direitos individuais dos trabalhadores. Além disso, acredita-se que a estrutura da negociação coletiva que prevalece no Brasil conduz ao mau desempenho macro-econômico em termos de geração de emprego e controle da inflação [Carneiro (1999)]. Portanto, é importante compreender como as instituições trabalhistas operam no Brasil a fim de compreender as mudanças que ocorreram nos mercados de trabalho rurais.

Os contratos de trabalho no Brasil são de dois tipos: contratos individuais e negociações coletivas de salários por sindicatos de trabalhadores rurais. Os contratos individuais, que podem ser por prazo determinado ou indeterminado e devem ser registrados na carteira de trabalho, garantem todos os direitos dos trabalhadores em conformidade com a legislação trabalhista vigente. Cada trabalhador está livre para se filiar a um sindicato. Os sindicatos de trabalhadores rurais são organizados em base territorial, para cada município. Uma vez por ano, os sindicatos conduzem negociações coletivas de salário em nome de seus membros nas chamadas datas-bases. Os trabalhadores não-sindicalizados têm

os mesmos direitos e benefícios dos sindicalizados. Estima-se que somente no Nordeste os sindicatos rurais possuem mais de 1.400 filiais no nível local representando mais de cinco e meio milhões de membros nos nove estados do Nordeste [Amadeo e Camargo (1993)].

Os sindicatos locais são organizados em federações estaduais, com departamentos responsáveis por direitos legais, políticas agrícolas, reforma agrária, educação, e organizações de mulheres. Estas federações possuem um órgão de coordenação no nível nacional, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Esta estrutura assemelha-se à dos trabalhadores urbanos e seus sindicatos centrais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Central Geral dos Trabalhador (CGT). De modo geral, a unidade normalmente responsável pelas negociações coletivas no Brasil é a das federações que representam as demandas de toda uma categoria profissional em um determinado estado. Os efeitos deste tipo de nível intermediário na negociação coletiva são considerados negativos em termos de desempenho econômico [c.f., Calmfors e Driffill (1988)] enquanto uma estrutura mais descentralizada parece render melhores resultados [ver Banco Mundial (2000)].

Além disso, acredita-se que a existência de uma única peça legislativa relativa a salários e termos de emprego, como a que prevalece no Brasil na forma da CLT, distorce a produtividade [Heckman (1997)]. Os regulamentos para negociações envolvendo toda a economia suprimem a criação e uso do conhecimento específico para cada situação, porque as partes envolvidas não estão livres para agir de acordo com o que elas sabem que é bom num contexto específico, como ocorre com os regulamentos do governo para contratos de emprego. O clientelismo, e não a geração de riqueza, é o que emerge das políticas setoriais e nacionais de negociação que favorecem alguns grupos sobre outros, e envolvem o governo na fixação de salários e emprego. Por outro lado, parece haver evidência convincente de que a negociação descentralizada com mercados de trabalho flexíveis conduz à geração de riqueza e queda do desemprego, o que teria um efeito positivo sobre a pobreza [Banco Mundial (2000)].

As condições de emprego para trabalhadores agrícolas são, em princípio, as mesmas dos trabalhadores urbanos. A semana de trabalho normal é de quarenta e quatro horas e a jornada diária normal é de oito horas. Além disso, trabalhadores empregados em tempo integral sob contratos de trabalho individuais ou coletivos têm direito a trinta dias de férias remuneradas por ano (além de um adicional de 30% do salário no mês das férias). Todos os outros benefícios concedidos aos trabalhadores urbanos são estendidos aos trabalhadores rurais, tais como a licença maternidade e paternidade, salário família, salário educação, bônus de natal, bônus anual, etc. Entretanto, somente uma minoria da força de traba-

lho goza realmente dos vários benefícios aos quais os trabalhadores têm direito. Estão excluídos os trabalhadores ocasionais e todos os trabalhadores sem contratos formais (aqueles sem carteira de trabalho assinada). Por exemplo, meeiros e trabalhadores que são pagos por dia não têm seus salários protegidos, nem acesso aos benefícios sociais mais básicos. Além disso, ainda existem disparidades significativas nas condições de emprego entre áreas rurais e urbanas.

O custo total de empregar um empregado formal no Brasil é de 102% do salário básico, conforme ilustrado na Tabela 2. Os encargos e descontos sobre o salário para os benefícios dos trabalhadores incluem as contribuições sociais e o custo do tempo não trabalhado. Há um imposto previdenciário composto por uma contribuição do empregador de 20% do salário total do trabalhador, e de 8% à 10% de contribuição do empregado (dependendo do nível salarial). O seguro desemprego é financiado com uma contribuição paga pelo empregado (PIS/PASEP). O esquema de compensação por demissão no Brasil (FGTS) é financiado por um desconto mensal de 8% no salário. Na demissão sem justa causa, o empregador tem que fazer uma contribuição adicional equivalente a 40% do saldo total da conta de FGTS que acumula os depósitos (de 8% do salário do trabalhador) feitos ao longo do tempo de serviço. Esta provisão é considerada um incentivo invertido para que os trabalhadores procurem a demissão, e o governo está atualmente examinando como modificar o seguro desemprego e as regras para demissão no Brasil.

TABELA 2

**A Composição atual do custo do trabalho no setor formal**

Encargos e descontos sobre os salários (%)	
<i>A – Contribuições sociais</i>	
Previdência	20.0
FGTS	8.0
Salário educação	2.5
Seguro contra acidentes (Média)	2.0
Sesi	1.5
Senai	1.0
Sebrae	0.6
Incra	0.2
<b>Subtotal A</b>	<b>35.8</b>
<i>B – Tempo não trabalhado – 1</i>	
Repouso semanal	18.9
Férias	9.5
Adicional de férias	3.6
Aviso prévio	1.3
Benefício por danos	0.6
<b>Subtotal B</b>	<b>38.2</b>

(continua)

(continuação)

Encargos e descontos sobre os salários (%)	
<i>C – Tempo não trabalhado – 2</i>	
13º Salário	10.9
Custos de demissão	2.6
<b>Subtotal C</b>	<b>13.5</b>
<i>D – Efeitos cumulativos</i>	
Grupos A e B	13.7
FGTS sobre 13º Salário	0.9
<b>Subtotal D</b>	<b>14.6</b>
<b>Total</b>	<b>102.1</b>

Fonte: Pastore (1994), baseado na Constituição e na CLT.

Portanto, é possível afirmar com segurança que a legislação trabalhista no Brasil é um tanto rígida. O governo reconhece a necessidade de uma maior flexibilização no mercado de trabalho e para tanto tem empreendido esforços para mudar a legislação trabalhista. Está em discussão no Congresso um Projeto de Emenda Constitucional (PEC No. 623 de 1998) propondo diversas mudanças na legislação relativas à organização dos sindicatos e às regras para contratos coletivos. Vale a pena mencionar algumas das mudanças propostas:

- extinção do conceito geral de categoria profissional, que significa na prática que os sindicatos representarão somente seus membros afiliados;
- possibilidade de sindicatos nas fábricas;
- fim da “unicidade sindical” ou do monopólio na representação sindical;
- fim do poder legal dos Tribunais do Trabalho, porém mantendo sua arbitragem voluntária em conflitos econômicos coletivos, por solicitação das partes;
- possibilidade de demissão por motivo econômico (sem configurar demissão sem justa causa);
- fim da contribuição sindical.

Também há propostas para flexibilizar as regras do trabalho temporário e de meio expediente. Algumas destas propostas incluem: (i) um desconto de 50% nas contribuições sociais (SESI, SENAI, SENAC, SEBRAE, INCRA, salário educação, seguro contra acidentes); e (ii) uma redução nos depósitos de FGTS de 8% para 2% e isenção da multa de 40% ao término do contrato. A mesma proposta estabelece que a semana de trabalho pode ter mais de 44 horas e que as horas extras trabalhadas podem ser compensadas ao longo do ano. Entretanto, estas propostas têm que ser ratificadas por meio de uma mudança permanente no código do trabalho.

Se for aprovada no Congresso, a reforma do código do trabalho irá contribuir para reduzir a incerteza sobre custos trabalhistas para os empregadores, criar condições para relações mais duráveis entre empregados e empregadores, permitindo que os contratos sejam mais flexíveis em resposta às mudanças nas condições do trabalho e do mercado, criar um ambiente melhor para negociações coletivas mais representativas, assegurar o melhor cumprimento dos contratos, e reduzir os incentivos para que empregos e pessoas migrem para a economia informal. O emprego informal é por natureza desprotegido, oferece as piores condições de trabalho, e concentra a maioria dos pobres nas áreas urbanas.

O papel da justiça do trabalho no Brasil é assunto de debate intenso entre aqueles que estudam o desempenho do mercado de trabalho brasileiro. As opiniões diferem quanto ao impacto desta instituição no desempenho do mercado de trabalho, mas em geral argumenta-se que a justiça do trabalho tem um papel importante na proteção dos trabalhadores menos organizados. Entretanto, poucos analistas verificaram o efeito do papel da instituição no mercado de trabalho como um todo e como ela afeta, a longo prazo, os trabalhadores de modo geral, especialmente os menos qualificados e organizados. A próxima seção é dedicada a essa questão.

## 5 O FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS DO TRABALHO

A seguir nos baseamos nas conclusões de Camargo (2002) para compreender como o funcionamento da justiça do trabalho pode interferir no bem estar do trabalhador. A idéia básica é que o modo como a justiça do trabalho opera cria distorções importantes no mercado de trabalho, fornecendo os incentivos errados aos trabalhadores e aos empregadores. Estes pontos são ilustrados com resultados baseados em uma amostra de casos da justiça do trabalho em Minas Gerais.

A justiça do trabalho tem três funções importantes no sistema brasileiro de relações trabalhistas: execução da lei, resolução de conflitos em contratos individuais e coletivos, e arbitragem. No nível individual, todos os acordos entre empregados e empregadores em disputas envolvendo o cumprimento de contratos individuais e/ou legais só são válidos se obtidos através dos tribunais trabalhistas. Isto significa que uma demissão deve ser feita na presença de uma autoridade judicial, se o empregador quiser se assegurar de que o empregado não reivindicará direitos que não recebidas durante o emprego.

Desde 1988, um empregado tem um período de cinco anos para fazer uma reivindicação na justiça do trabalho. Se um processo for instaurado contra o empregador, ele/ela é que arca com o ônus da prova de inocência. Se isso não puder ser feito, o tribunal trabalhista promove uma “conciliação” entre as

partes, e caso não haja consenso, o juiz está livre para decidir sobre a legitimidade da reivindicação. Se o juiz decidir a favor do empregado, o empregador terá que pagar as demandas do empregado.

Na negociação coletiva, o papel principal dos tribunais é de promover a conciliação e julgar as disputas sob sua jurisdição e, além disso, assegurar que os contratos coletivos assinados sejam cumpridos. Na negociação coletiva, quando há um impasse, qualquer uma das partes pode unilateralmente convocar um “Dissídio” ou arbitragem. A disputa é então encaminhada à Justiça do Trabalho para a área onde a negociação está ocorrendo e esta se torna o novo locus da negociação. Caso haja um impasse aqui, cabe ao juiz decidir os termos do contrato. As disputas de contrato coletivo envolvem não somente os Tribunais Trabalhistas, mas também o sindicato e o empregador. Neste caso também é dever do empregador provar que a lei e os contratos coletivos estabelecidos foram cumpridos.

A arbitragem não segue regras ou princípios predefinidos. Quando a disputa é sobre o descumprimento da lei, a arbitragem se baseia na legislação. Entretanto a legislação sobre contratos coletivos não é tão detalhada quanto a legislação sobre contratos individuais. Por isso, muitas vezes a Justiça do Trabalho brasileira adota normas que são equivalentes a leis. Neste caso pode-se dizer que precedentes podem ser usados como orientação mas muitas vezes o julgamento se baseia em fatores políticos. Isto significa que a justiça do trabalho pode interferir em contratos privados entre empregadores e empregados, modificando os contratos com suas decisões.

É preciso enfatizar um ponto implícito, mas extremamente relevante acima. Sempre há negociações! Portanto, as cláusulas de um contrato individual protegido pela lei estão incluídas. Na realidade, a maioria das demandas e, conseqüentemente, os direitos negociados, se referem a direitos individuais registradas na CLT e/ou na Constituição. A Tabela 3 mostra isso, baseado em uma amostra dos processos nos tribunais trabalhistas de Minas Gerais.

O aspecto mais importante do argumento acima é que somente 20 por cento dos processos exigem o cumprimento de alguma cláusula de um contrato coletivo; outros 80 por cento são relacionados ao não-cumprimento de um direito individual do empregado previsto na lei. Os direitos mais freqüentemente reclamados foram pagamento de horas extras, pagamento do décimo terceiro salário e férias remuneradas, seguidos por reclamações por não pagamento do FGTS e da multa de 40 por cento sobre o saldo do FGTS no caso de demissão sem justa causa.<sup>2</sup>

---

2. Vale a pena mencionar que no mesmo processo o empregado pode exigir mais de um direito e geralmente o faz.

TABELA 3

**Direitos reclamados em tribunais do trabalho em 1995**

Direitos	Porcentagem
Pagamento de FGTS	30
Pagamento de 40% do FGTS por demissão	35
Pagamento de horas extras	65
Comissão	5
Pagamento do 13 <sup>o</sup> salário	65
Férias	60
Salários não pagos ou atrasados	25
Não-cumprimento de cláusulas em contratos coletivos	20
Pagamento de aviso prévio	62
Pagamento de adicional noturno	12
Pagamento de pensão familiar	10
Empregados exigindo contrato por escrito	10
Gratuidades	22
Outros direitos	10

Fonte: Camargo (2002) baseado no estudo do autor de 200 casos no sistema de justiça trabalhista do estado de Minas Gerais. Nota: No mesmo processo o empregado pode exigir mais de um direito e geralmente o faz.

O que os dados revelam é que grande parte (cerca de 80 por cento) das disputas é levada aos tribunais trabalhistas por cláusulas já previstas na lei. Como mencionado anteriormente, o procedimento regular é tentar um acordo entre as partes. Ou seja, este procedimento significa que há a possibilidade de negociação entre empregados e empregadores das cláusulas individuais previstas pela lei.

No caso de contratos coletivos, a negociação ocorre entre os sindicatos e as empresas, ou entre os sindicatos e as federações de empregadores. As cláusulas nos contratos coletivos devem ser mais favoráveis aos trabalhadores do que os direitos individuais concedidos na legislação. Entretanto, nenhum contrato individual pode estipular menos direitos do que aqueles estipulados nos contratos coletivos assinados pelo sindicato onde o trabalho é realizado. Em qualquer momento ao longo da negociação de um contrato coletivo entre um grupo de trabalhadores e uma empresa ou grupos de empresas, qualquer uma das partes pode unilateralmente convocar um dissídio, ou acordo, transferindo a negociação para o tribunal, e conferindo ao tribunal o poder de arbitrar a disputa.

Outra informação relevante sobre o funcionamento da justiça é a inexistência de um viés pró-uma das partes envolvidas. A Tabela 4 apresenta a distribuição dos julgamentos de acordo com a parte “vencedora”. Os dados mostram que mais de 60 por cento das disputas que não decididas no estágio de conciliação, são decididas em parte a favor dos trabalhadores e em parte a favor da empresa. Uma porcentagem mais baixa e aparentemente em

declínio é resolvida inteiramente a favor do trabalhador (entre 10 e 20 por cento dos casos), enquanto a porcentagem dos casos resolvidos inteiramente a favor dos empregadores está entre 14 e 32 por cento.

Como não há uma regra formal a ser seguida pelo juiz para pronunciar as sentenças, os resultados acima podem ter pelo menos duas interpretações: primeiro, podem sugerir que o juiz tende a fazer uma divisão das demandas que ele considere “justas”, de modo que ambos os agentes, empregadores e empregados, recebem uma parcela do resultado; uma segunda interpretação seria que os trabalhadores tendem a exigir mais do que merecem e que o juiz está simplesmente aplicando a lei. Com os dados disponíveis é impossível decidir qual interpretação está correta.

TABELA 4

**Aceitação das reivindicações pela Justiça do Trabalho (nível local em Minas Gerais)**

Ano/Região	Reivindicações aceitas (%)	Reivindicações aceitas parcialmente (%)	Reivindicações não aceitas (%)
1991 Belo Horizonte - Capital	16.7	69.0	14.4
	Estado	19.7	63.8
	Total	20.3	64.2
1992 Belo Horizonte - Capital	15.2	67.2	12.4
	Estado	16.6	64.2
	Total	15.8	65.2
1993 Belo Horizonte - Capital	12.0	67.7	20.3
	Estado	15.1	63.4
	Total	13.8	64.7
1994 Belo Horizonte - Capital	10.6	68.1	21.3
	Estado	12.1	55.8
	Total	14.5	65.3

Fonte: Relatório anual da Justiça do Trabalho, Terceira Região, Minas Gerais.

## **6 COMO AS RELAÇÕES TRABALHISTAS SÃO AFETADAS PELO FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS**

A partir da discussão anterior fica óbvio que a atuação da justiça do trabalho afeta as relações entre empregadores e trabalhadores. Por um lado, os empregadores não têm qualquer incentivo para cumprir a lei e pagar os direitos dos trabalhadores. Se não o fizerem, poderão negociar o valor dos benefícios na Justiça do Trabalho e – na pior das hipóteses – terão que pagar o mesmo valor que pagariam ao longo da relação de trabalho. Esta estratégia tende a ser mais eficaz quando os contratos de trabalho são informais, pois com um contrato formal é mais fácil resolver a disputa a favor do trabalhador. Dessa forma, um dos problemas principais da atuação da justiça do trabalho brasileira é que ela

induz a contratos de trabalho informais. Como se sabe, a informalidade está intimamente relacionada às más condições de trabalho e é no setor informal que a maioria dos pobres pode ser encontrada.

Por outro lado, no jogo de evitar os direitos legais dos trabalhadores, o trabalhador sabe que há um encargo acumulado pelo empregador e que parte deste encargo será pago ao trabalhador quando exigido na justiça. Isto significa que à medida que a relação de trabalho se desenvolve, o incentivo para que o trabalhador vá à justiça aumenta também. Se isto acontecer enquanto o trabalhador está empregado, é difícil demiti-lo. Assim, em vez de ir à justiça enquanto está empregado, o trabalhador começa a forçar uma demissão, tornando-se cada vez menos cooperativo na relação de trabalho. Portanto, muitas vezes a demanda ocorre quando a relação de trabalho já está rompida.

Como o empregador sabe que à medida que a relação de trabalho cresce, aumenta o incentivo para que o empregado tenha uma atitude inseqüente, evitando tarefas e tornando-se menos cooperativo, o empregador não tem nenhum incentivo para investir em treinamento, uma vez que há uma possibilidade crescente de perder o investimento quando chegar o momento de demitir o empregado, o que resulta em níveis de produtividade baixos e, conseqüentemente, baixos salários reais.

Para trabalhadores com baixo poder de barganha há uma tendência a usar a justiça do trabalho como uma ferramenta de compensação. Diante da probabilidade reduzida de ter uma demanda aceita pelo empregador, o que muitas vezes é agravado por uma ausência de sindicatos, resta a estes trabalhadores levar suas demandas à justiça. A Tabela 5 revela que, na verdade, o perfil dos trabalhadores que geralmente vão à justiça está de acordo com o perfil do trabalhador com baixo poder de barganha.

TABELA 5  
**Trabalhadores que vão aos tribunais de justiça por nível salarial**

Faixa salarial (salário mínimo)	Trabalhadores na justiça do Trabalho (%)	Total de trabalhadores na região Sudeste (%) 1993
1 a 2	70	47.0
2 a 5	26	26.9
5 a 10	2.5	9.7
Mais de 10	1.5	6.4
Média	2.1 salário mínimo	3.7 salário mínimo

Fonte: Camargo (2002) baseado na pesquisa do autor sobre 200 processos em Tribunais do Trabalho em Minas Gerais e na pesquisa da PNAD, 1993.

Um comportamento semelhante é observado no caso dos contratos coletivos. Isto é, há um incentivo para que a parte mais fraca convoque um acordo e transfira a negociação para a justiça do trabalho, transformando o resultado de qualquer disputa coletiva entre empregadores e sindicatos em uma matéria da justiça e não o resultado de uma disputa resolvida pelo poder de barganha entre as partes. A consequência principal é a deterioração do processo de negociação coletiva, um incentivo à informalidade com um efeito importante na pobreza, que pode ser traduzido em uma rigidez das taxas de pobreza mesmo nos períodos de bom desempenho econômico, como parece ser o caso em muitas ocasiões no Brasil.

Na seção seguinte avaliamos a questão do emprego informal no Brasil. A idéia é rever os resultados principais na literatura sobre as características do mercado de trabalho informal, e extrair algumas conclusões quanto à existência de segmentação ou se os diferentes tipos de trabalhadores escolhem racionalmente ficar no setor informal e a ligação entre a informalidade e a pobreza.

## **7 RELAÇÕES DE TRABALHO INFORMAIS**

O emprego informal, que está fora de qualquer sistema estatal de proteção ao emprego e proteção social, é endêmico em muitas economias em desenvolvimento e que estão se industrializando. Uma visão estabelecida na literatura é que o setor informal age como um amortecedor entre o emprego formal e o desemprego flagrante e, conseqüentemente, quando os empregos do setor formal são destruídos durante uma reestruturação ou recessão, o emprego informal cresce (Tokman 1992, Portes e Shaunffler 1993). Um outro modo tradicional de olhar a questão de porque os mercados de trabalho informais existem é considerando a hipótese da segmentação do mercado de trabalho. Na presença da segmentação, as recompensas para os diversos setores da economia são diferentes para trabalhadores com o mesmo potencial de produtividade e, neste contexto, a existência de um mercado de trabalho dual seria consistente com o dualismo nos salários enquanto trabalhadores com características semelhantes recebem salários diferentes de acordo com o setor em que trabalham (Dickens e Lang, 1985). Em ambos os casos, o setor informal representa o setor em desvantagem num mercado de trabalho dualista, onde a maioria dos pobres pode ser encontrada.

Entretanto, estas visões tradicionais não oferecem um entendimento do crescimento estrutural no tamanho do setor informal. Estudos recentes de alguns países em desenvolvimento sugerem que o emprego informal pode na verdade ser uma escolha desejável para trabalhadores, porque a proteção do setor formal é freqüentemente ineficiente e ineficaz, e refutam a visão

tradicional da relação segmentada, de grupos que não competem, entre os dois setores (Maloney 1999, Funkhouser 1996, Marcoullier et al. 1997, e Saavedra e Chong 1999). No mercado de trabalho neoclássico padrão, o salário e a escolha ocupacional apenas refletiriam diferentes características inerentes e diferenças de investimento em capital humano. Assim, se os trabalhadores no setor informal recebem salários mais baixos, é porque são menos qualificados ou menos experientes e/ou sua vocação pode ter influenciado sua escolha ocupacional, e não porque os dois setores apresentam processos diferentes de determinação de salário. Neste caso, o mercado de trabalho para trabalhadores relativamente pouco qualificados pode ser visto como integrado com o setor formal, oferecendo empregos desejáveis com características distintas, que os trabalhadores podem escolher sem muita concorrência (Maloney 1999).

Setores informais grandes, nos quais os trabalhadores são empregados sem seguridade social ou proteção do emprego, desempenham um papel econômico cada vez mais importante em muitas economias em desenvolvimento. Estimativas indicam variação no tamanho do setor informal, mas geralmente revelam que seu tamanho é significativo. Assim, por exemplo, comparando economias da América Central no início da década de 1990, Funkhouser (1996) relata que o setor informal varia de um terço do emprego total (Costa Rica) a quase dois terços (Nicarágua). Marcoullier et al. (1997) relatam que o setor informal no Peru chega a 62% do emprego total em 1985/86, e 63% em El Salvador em 1990. A informalidade é geralmente mais difundida entre as mulheres trabalhadoras. As estimativas, entretanto, variam porque não há um acordo sobre como definir o status de informalidade. Alguns analistas argumentam que todos os trabalhadores autônomos devem ser considerados como pertencendo ao setor informal, outros focalizam os números dos que estão trabalhando, mas não estão pagando contribuições previdenciárias e conseqüentemente ficam fora de todos os sistemas de emprego e proteção social.

Um indicador útil do status de emprego informal é a falta do seguro social ou da proteção social. No Brasil isto é indicado pela ausência de uma carteira de trabalho assinada, conforme exigido pelo Código Trabalhista. Esta é a definição empírica usada pela maioria dos autores no Brasil. O crescimento desta forma de emprego foi rápido no país, enquanto os números para o emprego formal permaneceram relativamente estáticos. De uma população economicamente ativa de 18 milhões em 2000, 4,5 milhões estavam empregados no setor informal. O crescimento relativo do setor informal foi rápido, de 17% da população economicamente ativa em 1990 a 27% em 2000, e este crescimento parece ser estrutural e não cíclico (Carneiro 1997).

Os trabalhadores escolhem o emprego informal ou são “levados” para o setor informal por causa da abundância relativa de tais empregos ou como uma alternativa ao desemprego? Estudos recentes de alguns países em desenvolvimento sugerem que o emprego informal pode na verdade ser uma escolha desejável (Maloney 1999). Uma série de estudos encontrou evidências de que a escolha entre o status informal e formal tem uma influência significativa sobre o salário no setor informal (Pradhan e van Soest, 1995 (Bolívia); Cohen e House, 1996 (Sudão); Marcoullier et al., 1997 (El Salvador e México); Saavedra e Chong, 1999 (Peru). Isto sugere que os trabalhadores informais receberam uma oferta de salário melhor no setor informal e conseqüentemente esse emprego no setor informal pode ser uma escolha racional, e não resultado de demissão. Certamente, Pradhan e van Soest (1997) reforçam esta tese, através de pesquisas também em um contexto latino americano, em que encontraram evidências de uma substancial substituição de oferta de trabalho doméstico entre os dois setores. Os salários baixos do setor formal realmente incentivam a participação no setor informal.

A questão de por que os trabalhadores ingressam no emprego informal já foi abordada através do exame do comportamento de transição ou migração. Banerjee (1983) investiga as decisões de migração por trabalhadores indianos do emprego rural formal para o emprego urbano informal. Os resultados dele sugerem que uma proporção significativa de migrantes se muda por causa de uma oferta segura de trabalho (no setor informal) ou por causa da expectativa de que contatos urbanos estabelecidos conduzam a uma oferta de emprego (no setor informal). A migração não parece ocorrer a fim de facilitar a busca por emprego na economia urbana. Maloney (1999) também questiona as teorias dualistas do setor informal, examinando transições setoriais no mercado de trabalho mexicano no início da década de 1990. Particularmente, os trabalhadores que mudam do setor formal para a atividade autônoma informal parecem obter melhorias substanciais de rendimento, e trabalhadores que fazem a transição inversa parecem sofrer perdas significativas de rendimento. Maloney argumenta que estes resultados apontam para a vantagem do setor informal como um destino.

Voltando para o caso do Brasil, algumas pesquisas anteriores abordaram a questão de o que determina a probabilidade de um trabalhador estar no setor informal. Fernandes (1996), usando dados para 1989, constata que a idade e grau de instrução são importantes. O status informal diminui com a idade até os 42 anos e sobe depois disso. O grau de instrução mais elevado reduz a probabilidade do status informal. Estas conclusões são consistentes com as encontradas para outros países latino-americanos (Funkhouser, 1996; Saavedra e Chong, 1999). Sedlacek et al. (1990) investigam as transições para o

setor informal, usando uma pesquisa conduzida em São Paulo. Relataram que os trabalhadores não-remunerados se movem desproporcionalmente para o setor informal, o que sugere que enquanto estão na escola e imediatamente depois de terminar a escola, muitos indivíduos ajudam no negócio da família e são pagos depois de algum tempo. Passam em média somente dois anos fazendo isso antes de mudarem para outro trabalho remunerado.

Mesmo que este padrão de graduação da escola para o trabalho não remunerado, depois passando para o trabalho remunerado informal e então para outro trabalho contratado represente a seqüência prevista pela literatura dualista, o tempo passado no trabalho remunerado informal não é muito longo. Não é diferente dos padrões observados nos países industrializados. Maloney (1999), por exemplo, relata que o tempo médio de serviço dos trabalhadores com idades entre 16 e 24 anos nos Estados é de somente 1.4 anos, e para os trabalhadores com 25 a 34 anos, é de 3.4 anos. Quanto à diferença de rendimentos no emprego formal-informal no Brasil, Fernandes (1996) constata que ela se refere a homens em relação a mulheres, e que o diferencial tende a aumentar com a escolaridade, à razão de 2.7% por ano adicional de escolaridade. Outras evidências anteriores confirmam que os diferenciais de rendimentos são significativos entre os setores formais e informais, variando de 30% no início da década de 1980 a 45% no início da década de 1990 a favor do emprego formal (Pero 1992, e Cacciamali e Fernandes 1993). Contudo, estes resultados devem ser tratados com muito cuidado devido à ausência de qualquer correção para seleção por setor.

Mais recentemente, Carneiro e Henley (2002) e Tannuri-Pianto e Pianto (2002) investigaram os determinantes da escolha dos trabalhadores pelo emprego formal ou informal, e os impactos relativos de diferentes fatores do mercado de trabalho sobre os rendimentos nos dois estados. Os objetivos destes estudos foram (i) avaliar se o tamanho do diferencial de rendimento entre os setores informal e formal pode explicar a escolha entre o emprego informal e formal, e (ii) analisar os determinantes desse diferencial de rendimento. Os resultados indicam que o emprego no setor informal parece ser o resultado de uma escolha racional. Esta conclusão é reforçada pelos resultados onde o diferencial de rendimento entre trabalhadores informais e formais tem um efeito forte e estatisticamente significativo na probabilidade de trabalhar no setor informal. De acordo com Carneiro e Henley (2002), uma redução de 1 por cento na diferença de salário entre os trabalhadores formais e informais eleva a probabilidade do status informal em 0.22 pontos percentuais. Portanto, é provável que uma taxa maior de contribuição previdenciária no setor formal, sem nenhuma melhoria associada percebida na qualidade e na eficiência da proteção social, estreitando a diferença salarial, conduza a um aumento no tamanho relativo do setor informal.

Tannuri-Pianto e Pianto (2002) complementam estes resultados mostrando que a seleção do setor ocorre no topo da distribuição de rendimentos, enquanto a segmentação prevalece na base, conforme a visão dualista tradicional do setor informal na América Latina.

Carneiro e Henley (2002) também descobriram que quase dois terços do diferencial incondicional do salário médio entre trabalhadores formais e informais são explicados por diferenças no capital humano e outras qualificações, com o terço restante devido às taxas de retorno mais baixas que os trabalhadores do setor informal recebem por características específicas. Contudo, está claro a partir de seus dados que a informalidade se estende por todos os níveis de escolaridade e experiência, embora trabalhadores altamente qualificados e experientes no setor informal sejam relativamente menos comuns do que no setor formal.

Mesmo assim, os autores concluem que estes resultados apóiam as recentes conclusões de Marcoullier et al. (1997), de Saavedra e Chong (1999) e de Maloney (1999), de que o emprego informal pode ser uma forma desejável de status no mercado de trabalho para trabalhadores em economias em desenvolvimento, em vez de algo que surge da segmentação estrutural do mercado de trabalho em dois grupos que não competem entre si. Quanto a explicações para o crescimento no tamanho do setor informal nas economias em desenvolvimento, seus resultados sugerem que algumas das influências mais fortes podem surgir da reestruturação industrial de manufatura para serviços, das mudanças no sindicalismo, e das mudanças nos métodos de pagamento, do emprego assalariado tradicional para o pagamento por desempenho ou produtividade do trabalhador. As tentativas de reduzir a carga de descontos previdenciários dos trabalhadores no setor formal, recentemente introduzidas no Brasil, devem ter um impacto quantitativo na redução do tamanho do setor informal, reduzindo seu apelo relativo em termos do rendimento esperado. Mostrou-se que a segmentação do mercado de trabalho pode diminuir o retorno ao capital humano para alguns grupos em relação a outros, e pode constituir um determinante importante de quem é pobre (como demonstrado por Tannuri-Pianto e Pianto (2002), os pobres provavelmente serão os que estão na base da distribuição salarial). Além disso, a subutilização do capital humano pode ter um impacto negativo no desempenho econômico e um mercado de trabalho que funciona mal pode ser um obstáculo para a capacidade da economia de responder às reformas econômicas ou de se ajustar aos choques econômicos.

A seção seguinte examina os resultados de uma análise inovadora do mercado de trabalho que diferencia períodos de segmentação de períodos de integração. Os resultados são de Fiess et al. (2002), que argumentam que o setor informal pode muito bem ser um setor dinâmico e empreendedor, mas um que também contém

trabalhadores desafortunados com empregos ruins. As parcelas relativas de trabalhadores voluntários e involuntários refletirão o grau de segmentação no mercado de trabalho, que pode variar dependendo dos choques econômicos. E, dependendo do estado geral da economia, um destes fenômenos pode dominar o outro.

## 8 O AJUSTE DO MERCADO DE TRABALHO E O DESEMPENHO ECONÔMICO

Conforme discutido nas seções anteriores, existem diferentes definições de informalidade na literatura da economia do desenvolvimento. Alguns destes critérios se sobrepõem na prática. Assim como há mais de um critério para um delineamento empírico do setor formal a partir do informal, existem diversas interpretações de porque a informalidade surge em primeiro lugar. Estas podem ser classificadas em duas categorias. A visão “dualista” tradicional vê o setor informal como o residual de um mercado de trabalho altamente distorcido no setor formal. Sindicatos e/ou outros regulamentos do governo empurram os salários para além seu ponto de equilíbrio, levando os trabalhadores para o setor informal onde não são protegidos pela legislação trabalhista. Assim, uma regulação que distorce o mercado de trabalho causa uma segmentação formal-informal do mercado de trabalho. Como parte desta segmentação, os salários relativos e as parcelas relativas de emprego dos setores formal e informal se movem em sentidos opostos.

Como ressaltado por Carneiro e Henley (2002), uma linha de pensamento mais recente apresenta a visão de que, numa abordagem inicial, o setor informal poderia ser tratado como um setor empreendedor não-regulado e desprotegido que oferece condições de trabalho e de funcionamento que são desejáveis para muitos trabalhadores. Esta racionalidade poderia estar relacionada a elementos como o desejo da independência e/ou desalinhamento entre encargos trabalhistas implícitos e explícitos e os benefícios percebidos. Esta visão de “mercados de trabalho integrados” está em forte contraste com a visão dualista.

Usando técnicas econométricas modernas de série de tempo<sup>3</sup> em dados trimestrais para os exemplos do México, Brasil e Colômbia, Fiess et al. (2002) exploraram a natureza da relação a longo prazo entre salários relativos, o tamanho relativo do setor e a taxa de câmbio real, para estabelecer o grau de dualismo nos mercados de trabalho daqueles países. Este exercício pode oferecer uma resposta preliminar à questão de se são, e até que ponto são, “flexíveis” os mercados de trabalho nestes três países em termos mais amplos, verificando se os indicadores-chave de salários e emprego respondem aos choques macroeconômicos de uma maneira consistente com o funcionamento eficiente dos mercados.

---

3. Esta metodologia envolve a estimativa de vetores de co-integração de longo prazo utilizando a abordagem de multivariáveis de Johansen (1988).

A Figura 1, página 143, apresenta a série de tempo das três variáveis sob consideração para os três países respectivamente. No que se segue, limitamos a uma apresentação qualitativa dos resultados e referimos o leitor a Fiess et al. (2002) para detalhes técnicos. O período sob consideração vai de 1985:Q1 a 1999:Q2 para a Colômbia, de 1987:Q1 a 1999:Q1 para o México e de 1992:Q1 a 2000:Q4 para o Brasil. Examinando inicialmente a amostra total, descobrimos que para México o teste de mercados integrados pode ser fortemente rejeitado, enquanto o teste da segmentação não pode ser rejeitado. Para o Brasil, a hipótese da integração não pode ser rejeitada e a hipótese da segmentação é rejeitada no nível 1%. Para a Colômbia, a hipótese da segmentação não pode ser rejeitada, mas a hipótese da integração pode.

Nos três casos, entretanto, os testes da existência de uma relação de equilíbrio entre as três variáveis sugerem a possibilidade de diferentes relacionamentos em diferentes sub-períodos. Este resultado é consistente com o argumento anterior de que a rigidez no setor formal pode ser restritiva em certos períodos e não em outros, dependendo do ambiente macroeconômico.

Para o México, a hipótese da segmentação só é válida a partir de 1995 e a hipótese da integração não pode ser rejeitada antes de 1995. Isto sugere que o mercado de trabalho mexicano se comporta como um mercado flexível no período de recuperação até 1995.

Para a Colômbia, os testes estatísticos apóiam hipótese de um mercado de trabalho segmentado após 1995 e não apóiam a visão da integração para nenhuma das subamostras. Estes resultados estão de acordo com a visão de que a regulação no mercado de trabalho colombiano é fortemente restritiva e que a visão dualística reflete relativamente bem o seu funcionamento.

No Brasil, apesar da evidência de integração nas amostras totais, há evidências de segmentação durante o período anterior ao Plano Real e no período posterior à crise asiática (veja Figura 2, página 144). Estes resultados indicam que a natureza do mercado de trabalho no Brasil provavelmente mudou ao longo da década.

Fiess et al. (2002) argumentam que há um amplo espectro de causas para os movimentos da taxa real de câmbio que correspondem a um comportamento do ambiente macroeconômico específico e do mercado de trabalho. São estas:

- uma desvalorização real (os bens não-negociados se tornam mais baratos em relação aos bens negociados) com evidência de segmentação poderia ser o resultado de um choque negativo ao setor de bens negociados, ou uma mudança de preferência por bens negociados, ou um aumento da taxa real de juros

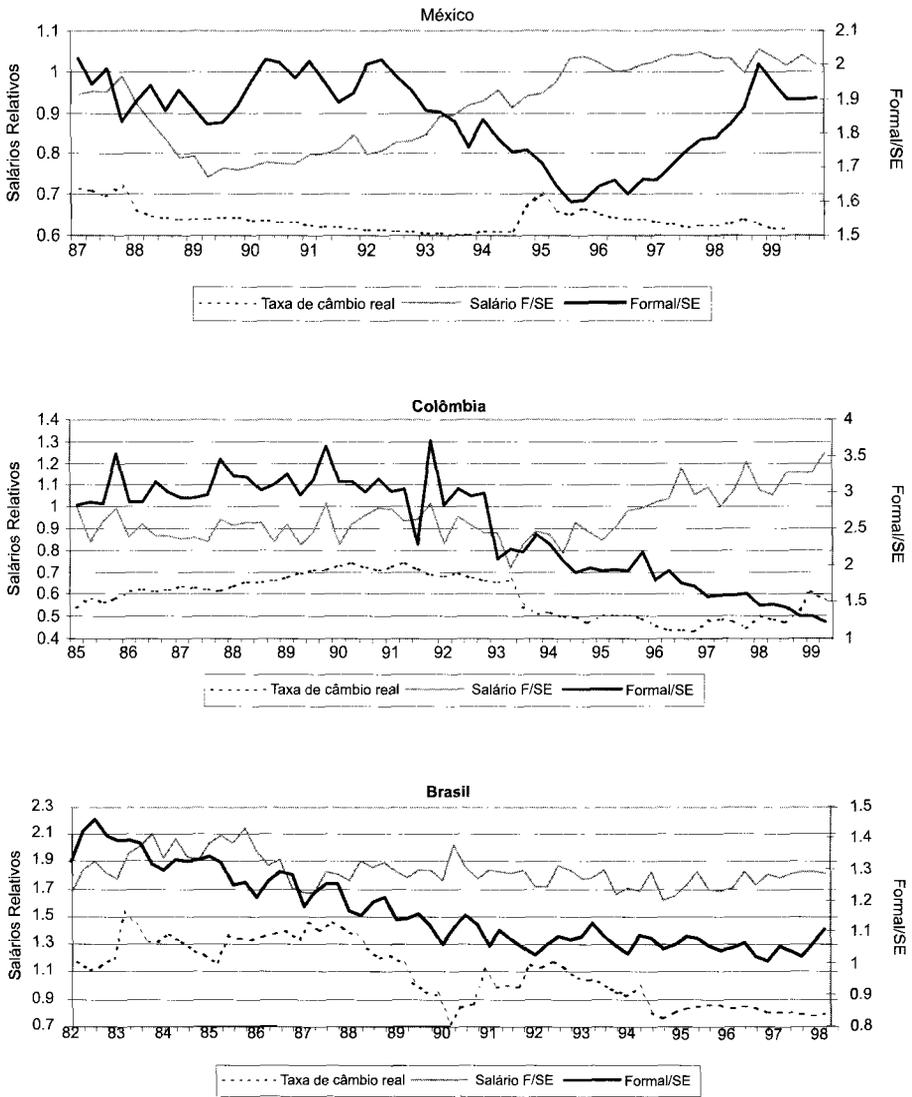
- uma valorização real com evidência de segmentação só pode ser o resultado de um choque negativo ao setor de bens não-negociados
- uma desvalorização real com evidência de integração poderia ser o resultado de um choque positivo ao setor de bens não-negociados, ou de um choque negativo ao setor de bens negociados, ou uma mudança de preferência para bens negociados, ou um aumento da taxa real de juros
- uma valorização real com evidência de integração poderia ser o resultado de um choque positivo ao setor de bens negociados, ou um choque negativo ao setor de bens não-negociados, ou uma mudança de preferência para bens não-negociados ou uma queda na taxa real de juros

Examinando os dados para o Brasil, o período entre 1990-93, também conhecido como o período Collor, é caracterizado pela evidência de um mercado de trabalho segmentado. Também ocorreu uma queda dramática do preço de bens não-negociados em relação aos negociados. A taxa real de juros permaneceu muito elevada. Todos estes elementos parecem indicar que ao longo daquele período o setor formal estava passando por um choque negativo ou pelo menos estava se comportando como se estivesse. O fato de que a economia estava progressivamente se abrindo e de modo confiável torna esta explicação completamente plausível. O fim do período Collor trouxe de volta algumas perspectivas positivas de crescimento e o mercado de trabalho pareceu estar menos segmentado. Ao mesmo tempo, a taxa real de câmbio foi invertida. Como as taxas reais de juros permaneceram muito elevadas, essencialmente por causa do retorno da hiper-inflação, uma explicação possível do fenômeno poderia ser uma mudança nas preferências para o setor de bens não-negociados.

O Plano Real implementado em 1994 foi um evento econômico inovador. Após um período relativamente curto de ajuste, caracterizado pela segmentação do mercado de trabalho devido a uma elevação substancial dos encargos trabalhistas, causada por uma queda da inflação que conduziu à desvalorização, observamos um forte aumento no preço relativo dos bens não-negociados essencialmente causado por uma onda de consumo. A onda de consumo ocorreu por causa da redução do custo do dinheiro parado, o relaxamento das restrições à liquidez e maior acesso ao crédito causado pela liberalização financeira. Não há nenhuma evidência clara de qualquer choque positivo ao setor de bens negociados. Ao contrário, os avanços em produtividade parecem ter sido consequência de uma participação menor dos trabalhadores nesse setor. A expansão do setor informal, talvez junto com um choque positivo, poderia explicar a queda, mesmo que não dramática, do preço relativo dos bens não-negociados no período anterior à crise asiática, à crise russa e ao período subsequente de recessão que inclui a desvalorização de janeiro de 1999. Novamente a regulação do trabalho parece restritiva no final de 1997. Mesmo que a economia como um todo tenha sido afetada por estes choques externos, o setor formal, mais exposto aos investimentos estrangeiros, pode ter sofrido mais.

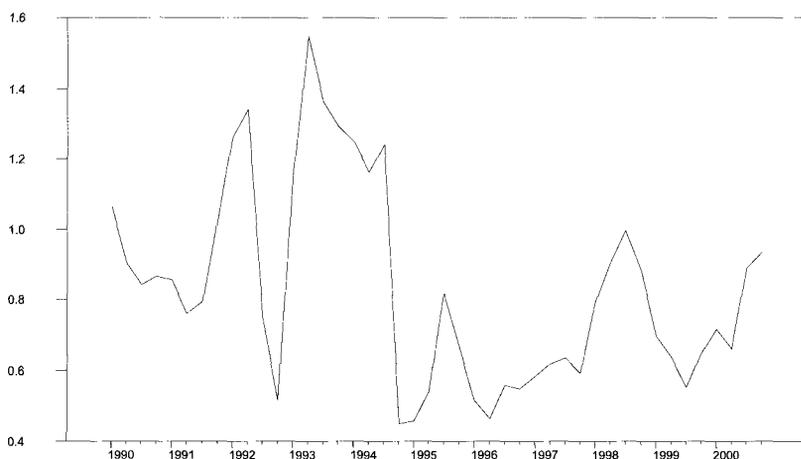
FIGURA 1

Taxa de câmbio efetiva real, salários relativos e parcela de trabalhadores informais



Fonte: Fliess, Fugazza e Maloney (2002).

FIGURA 2

**Algumas evidências de segmentação no Brasil (1=10% nível de significância)**

Nota: A Figura 2 mostra um teste recursivo da hipótese da segmentação no mercado de trabalho brasileiro. A hipótese da segmentação não pode ser rejeitada para o teste estatístico do teste abaixo de 1 e as áreas sombreadas, portanto, são indicativas de segmentação. Começando com uma amostra original de 1982:01 a 1989:04, o período da estimativa aumenta uma observação por vez e o teste estatístico correspondente é calculado. É importante notar que para os períodos onde a hipótese é rejeitada não indicam pontos de ruptura exatos. Ao contrário eles revelam o que um pesquisador encontraria se tivesse acesso apenas a dados a partir de 1982:01 até o ponto específico no tempo em que o teste estatístico é calculado.

O ano de 1998 é caracterizado por taxas de crescimento negativas, por uma queda do preço relativo dos bens não-negociados em relação aos negociados, uma queda nos rendimentos dos trabalhadores autônomos em relação aos salários formais e por uma participação crescente no setor informal. Estes elementos corroboram a evidência de um choque negativo predominante ao setor formal, que conduziu a um nível mais alto de segmentação no mercado de trabalho. Os primeiros sinais da recuperação econômica de um modo geral são percebidos no final de 1998, e são estimulados pela desvalorização que ocorreu no começo de 1999. Há alguma evidência de uma recuperação liderada pela indústria, o que explica a tendência de reversão na taxa real de câmbio. Podemos também interpretar a valorização real como o resultado de um choque negativo ao setor de bens não-negociados, uma vez que ainda há evidência de um mercado de trabalho segmentado até hoje. A contribuição ao produto interno bruto do setor industrial subiu de 34.6% em 1998 para 35.5% em 1999, enquanto no setor de serviços caiu de 62.3% em 1998 para 61.1% em 1999. Estas tendências se mantiveram em 2000. O crescimento do PIB saltou para mais de 4% e o tamanho relativo do setor formal aumentou em relação ao setor informal.

O grau de segmentação caiu desde 1999 e há alguma evidência do retorno de um crescimento gerador de emprego após uma década uma década fraca.

A década de 1990 foi caracterizada por um setor informal em crescimento. Esta tendência não foi exclusivamente o resultado de um grau crescente de segmentação no mercado de trabalho. Foi também o resultado da conjunção de uma série de eventos econômicos que atingiram negativamente e predominantemente o setor formal e da constante influência de uma legislação trabalhista restritiva. Além disso, uma mudança geral das preferências a favor de bens não-negociados também contribuiu para este padrão na composição da atividade econômica.

## 9 A REDE DE SEGURANÇA SOCIAL

Nesta seção enfocamos o sistema de benefícios que forma a rede de segurança social no Brasil. Este inclui o seguro-desemprego e o FGTS, que são os benefícios mais importantes que visam ajudar os trabalhadores desempregados. O sistema brasileiro de seguro-desemprego é o maior na América Latina, atendendo a uma média de 300.000 a 400.000 beneficiários a cada mês. De acordo com a lei no. 7998 de 1990, o objetivo do sistema brasileiro de seguro-desemprego é: (1) prestar auxílio financeiro temporário ao trabalhador demitido sem justa causa e (2) ajudar os trabalhadores a buscar um novo emprego. Em relação à prestação do auxílio financeiro ao trabalhador, a lei não diz se o propósito do benefício do seguro-desemprego é manter o poder de consumo ou basicamente impedir que os trabalhadores desempregados caiam na pobreza.

A diferença principal entre os sistemas de seguro-desemprego voltados para a manutenção do poder de consumo e os que proporcionam uma rede de segurança reside na razão de substituição e no alcance da cobertura. Os sistemas de seguro-desemprego voltados principalmente para o poder de consumo geralmente visam uma razão de substituição alta da renda anterior. Tais sistemas são freqüentemente restritos aos trabalhadores desempregados que estiveram empregados durante um período de tempo substancial antes de se ficarem desempregados. Os programas de seguro-desemprego que enfatizam o objetivo da rede social geralmente oferecem níveis baixos de benefícios, mas alcançam uma parcela maior da população. O sistema brasileiro de seguro-desemprego é caracterizado por uma razão baixa de substituição, curta duração do benefício e pelo fato de que está restrito aos trabalhadores do setor formal. Este último implica que o seguro-desemprego não está acessível a mais de 50 por cento da força de trabalho. Uma inconsistência adicional com o objetivo da rede social vem do fato de que o recebimento do seguro-desemprego está condicionado ao acesso ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O FGTS foi criado em 1966 (lei nº. 5107) pelo regime militar para servir como uma alternativa à lei de estabilidade no emprego que prevalecia na época. Ele é combinado com uma multa que os empregadores tem que pagar se demitirem um trabalhador sem justa causa. Por muito tempo o FGTS foi a única instituição do mercado de trabalho que fornecia renda aos trabalhadores demitidos sem justa causa. E mesmo hoje em dia, este aspecto do FGTS é importante. Os benefícios de seguro-desemprego no Brasil são baixos e não excedem dois salários mínimos. Portanto, o valor que o trabalhador recebe de seu fundo ao ser demitido geralmente é maior do que os valores do seguro-desemprego.

Se por um lado é menos provável que os trabalhadores do setor formal fiquem desempregados, em comparação com os assalariados informais, é mais provável que permaneçam desempregados depois de perder o emprego. A duração do desemprego entre trabalhadores do setor formal é maior para aquelas que receberam FGTS antes de ficarem desempregados. Isto pode indicar que somente os “ricos” podem se dar o luxo do desemprego por um período mais longo. Entretanto, este tipo de indicação deve ser tratado com o cuidado. Pode ser que os trabalhadores do setor formal enfrentem o desemprego por mais tempo simplesmente porque são mais seletivos ao aceitar um novo emprego.

Domeland e Fieiss (2001) apresentam evidências desse fato estimando um modelo de risco de competição, que possibilita considerar não somente a duração do desemprego, mas as situações no momento da saída. Independente da situação na saída é menos provável que os trabalhadores do setor formal deixem o desemprego do que os assalariados informais. Entre os trabalhadores do setor formal, os que recebem o FGTS (e o seguro-desemprego) são menos prováveis de deixar o desemprego. Isto acontece independente da situação na saída. Assim, pelo menos em termos do setor de empregos, o sistema do seguro-desemprego parece não cumprir seu objetivo de ajudar os trabalhadores na busca por um novo emprego.

### **O Sistema Brasileiro de Seguro-Desemprego**

O programa de seguro-desemprego já estava na Constituição de 1946 mas foi somente em 1990 que este benefício se tornou universalmente acessível. O atual sistema brasileiro de desemprego foi criado em 1986, no contexto do Plano Cruzado. Seu sucesso foi um tanto limitado devido aos critérios estritos de elegibilidade e às severas limitações fiscais. Em 1988, a fonte de recursos mudou da receita do Tesouro para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).<sup>4</sup>

---

4. O FAT é financiado por um imposto de 0.65 por cento sobre as receitas de empresas privadas, 1 por cento de imposto sobre empresas públicas e 1 por cento dos custos de empresas sem fins lucrativos. Sai do FAT o pagamento do seguro desemprego, 13o salário (abono salarial), um fundo de estabilização fiscal, iniciativas de capacitação promovidas pelo SENAI/SENAC e o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), que recebe 40 por cento do FAT.

Os critérios de elegibilidade foram relaxados em 1990 (Lei nº. 7.998), expandindo a base de trabalhadores com acesso aos benefícios do seguro desemprego. O nível do benefício também aumentou. Como consequência, o número de cheques distribuídos aos desempregados dobrou. Até 1990, o seguro-desemprego cobriu 43 por cento de todas as demissões do emprego formal. Em 1994, as restrições de recolhimento e os critérios de elegibilidade foram relaxados e os pagamentos potenciais foram aumentados, estendendo ainda mais a cobertura do programa (Cunningham, 2000).

A fim de receberem os benefícios, os trabalhadores devem atender aos seguintes critérios:

- **Demissão sem justa causa** pelo empregador ou **demissão indireta**. A demissão indireta se refere ao fato do empregado pedir demissão de seu emprego por decisão judicial, alegando que seu empregador não cumpriu o contrato de trabalho.
- Emprego sob um **contrato de trabalho formal** por pelo menos seis meses durante os últimos três anos ou **atividade autônoma legal** por pelo menos 15 meses.
- Um **período do desemprego** de no mínimo sete dias e no máximo 120 dias.<sup>5</sup>
- **Falta de outras fontes de renda** para garantir sua própria subsistência e a da família.

Para requerer os benefícios do seguro-desemprego, o trabalhador solicita um formulário de seu ex-empregador que especifica o tempo de serviço e os salários recebidos nos três meses anteriores à demissão. Este formulário é examinado por um câmara de compensação nacional, que comprova a elegibilidade. Uma vez aprovado, o trabalhador recebe um comprovante de elegibilidade que indica o valor dos benefícios e a duração máxima do benefício. Para receber o pagamento mensal o trabalhador deve apresentar este comprovante junto com sua carteira de trabalho assinada em um banco ou órgão federal de emprego. Após a aprovação do requerimento, o trabalhador não será novamente elegível por 16 meses.

## O FGTS

Além do seguro-desemprego, os trabalhadores demitidos recebem o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O FGTS é um fundo individual que rende juros. A cada mês o empregador contribui o equiva-

---

5. Para os trabalhadores que vão à justiça alegar demissão com justa causa ou demissão indireta, este período começa ao final da decisão judicial ou ratificação legal do acordo.

lente a 8 por cento do salário corrente do seu empregado ao fundo. Isto implica que a quantidade acumulada por ano no fundo de um trabalhador corresponde a aproximadamente um salário mensal. O trabalhador tem acesso ao FTGS quando é demitido sem justa causa, ao se aposentar ou por morte, ou como meio de co-financiar a compra da casa própria ou despesas altas de saúde. O FTGS é transferível entre empregos e rende juros quando não é usado durante um período de desemprego.

No exemplo da demissão sem justa causa, o trabalhador tem não somente o direito de acessar todo o seu fundo, incluindo todos os fundos acumulados durante os empregos anteriores, mas recebe também uma multa proporcional ao FGTS acumulado no emprego do qual está sendo demitido. Esta compensação adicional atingia 10 por cento do saldo de FGTS do trabalhador no momento da demissão e foi aumentada para 40 por cento do saldo de FGTS em 1988 e 50 por cento em 2001.<sup>6</sup>

Para o Brasil, o começo da década de 1990 parece marcar um ponto pivô para o desemprego. Enquanto o desemprego diminuiu ao longo da década de 1980, a década de 1990 apresentou uma tendência de aumento do desemprego. Esta mudança na tendência pode ter sido causada por uma série de fatores como a introdução do Plano Real ou a mudança na Constituição de 1988. Entretanto, em vez de investigar as causas do desemprego, tentamos traçar o perfil dos desempregados a fim de avaliar o sistema brasileiro de seguro desemprego.

A Figura 3 mostra a evolução de diferentes taxas de desemprego para o Brasil. A **taxa de desemprego oficial** é medida para os trabalhadores com idades entre 15 a 65 anos, desempregados no período de referência e que estiveram à procura de emprego nas últimas quatro semanas. Esta taxa de desemprego aumentou de 4 por cento em fevereiro de 1990 para 7 por cento em maio de 1992. O Plano Real trouxe uma pequena redução do desemprego, levando a uma queda da taxa oficial para 4 por cento em dezembro de 1994. Após a crise asiática (outubro de 1997) as taxas de desemprego começaram a subir outra vez até alcançar 10 por cento em março de 2000.

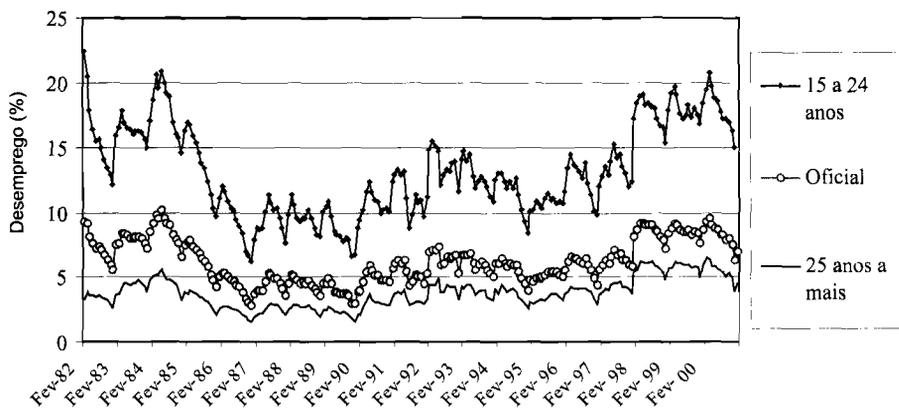
**O desemprego dos trabalhadores mais jovens** é medido como a taxa de desemprego oficial dos trabalhadores que estão entre 15 e 24 anos de idade. No começo da década de 1990, esta taxa de desemprego era aproximadamente três vezes mais alta do que a taxa entre os trabalhadores com mais de 25.

---

6. O fundo de FGTS é administrado pelo governo. De acordo com Paes de Barros et. Al. (1999), as ineficiências na administração do FGTS resultam em ganhos de investimento bem abaixo do mercado e incentivam os trabalhadores a buscar o acesso a seus fundos provocando a demissão.

Mas esta lacuna aumentou, tanto que no começo do novo milênio a taxa de desemprego dos trabalhadores mais jovens era aproximadamente cinco vezes mais alta em relação a dos trabalhadores mais velhos. É importante manter em mente que a taxa de desemprego dos trabalhadores mais jovens reflete bem a dinâmica da taxa de desemprego dos reentrantes no mercado de trabalho que não têm acesso ao seguro-desemprego.

FIGURA 3  
Diferentes definições de taxas de desemprego



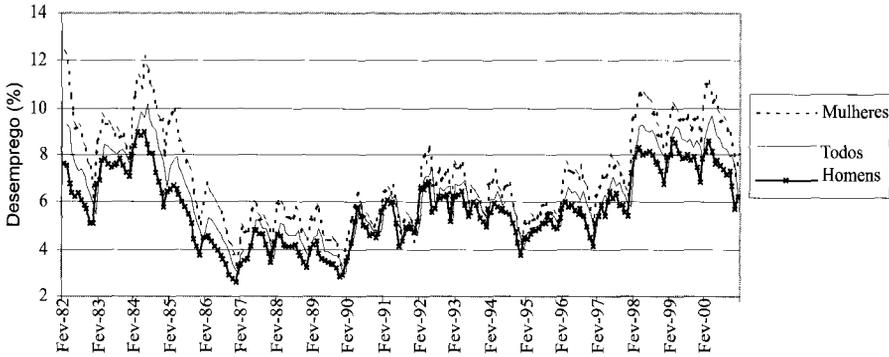
Fonte: PME/IBGE. Elaboração: CPS/IBRÉ/FGV.

O **desemprego por gênero** mostra que o desemprego entre as mulheres é quase 30% mais alto do que o desemprego entre os homens (Figura 4 – página 150). Em maio de 1998, a taxa de desemprego feminino alcançou seu ponto mais alto na década de 1990. De 1991 a maio de 1998 as taxas de desemprego feminino enfrentaram em média uma taxa de crescimento anual de 0.33, enquanto o valor correspondente para os homens foi de 0.002. Este súbito aumento no desemprego feminino pode ser parcialmente explicado por um aumento na participação feminina na força de trabalho. De 1982 a 2000 a taxa de participação feminina na força de trabalho subiu de 36 por cento a 42 por cento. Além disso, a lacuna do gênero aumentou durante os períodos de desemprego elevado. Isto pode sugerir o chamado efeito de trabalhador adicional devido às mulheres incorporarem a força de trabalho durante as recessões quando outros membros da família, especialmente os maridos, ficam desempregados ou enfrentam redução da renda, forçando as taxas de desemprego ainda mais para cima durante as recessões. Por outro lado, pode indicar que as mulheres são mais passíveis de serem demitidas durante as recessões porque o tempo de serviço é

geralmente mais curto entre as mulheres e, portanto os custos de demissão em termos da multa do FGTS são mais baixos para os empregadores formais.

FIGURA 4

**Taxas de desemprego por gênero**



Fonte: PME/IBGE. Elaboração: CPS/IBRE/FGV.

As **taxas de desemprego por status na família** mostram que os filhos do chefe da casa enfrentam a taxa de desemprego mais alta. Isto é consistente com o resultado acima, que mostra as taxas de desemprego relativamente altas dos jovens trabalhadores. Entretanto, este grupo enfrentou o aumento menor da taxa de desemprego devido ao fato de que o desemprego dos filhos já havia subido até um nível alto, de 9.38 em 1991. A taxa de desemprego das esposas mais do que dobrou entre 1991 e 1998, ultrapassando a taxa de desemprego dos chefes de família em 1998.

A Tabela 6 apresenta as **taxas de desemprego por diferentes níveis de escolaridade** e status na família. Os trabalhadores com 9 a 11 anos de escolaridade (2º grau completo) tiveram a taxa de desemprego mais alta em maio de 1998. Este grupo enfrentou também o maior aumento na taxa de desemprego de 1991 a maio de 1998, seguido pelo grupo da escolaridade mais baixa (instrução preliminar de I). Portanto, não podemos deduzir qualquer relação clara entre o nível de desemprego/mudança no desemprego e escolaridade.

TABELA 6

**Taxas de desemprego pelo status de instrução e de casa**

Característica	1991	1994	Maior, 1997	Maior, 1998	Mudança91-98*
Por Educação					
0- 4 anos	3.88	4.03	4.41	6.66	71.65
5-8 anos	7.03	7.03	8.41	10.10	43.67
9-11 anos	5.37	6.00	7.39	10.28	91.43
12 ou mais anos	2.59	2.41	2.66	4.10	58.30
Por Status na Família					
Chefe	3.08	3.22	3.68	5.42	75.97
Cônjuge	2.59	3.11	4.42	6.43	148.26
Filhos	9.38	9.72	11.36	14.21	51.49
Outros	6.16	6.68	6.93	9.55	55.03

\*Mudança em porcentagem. Fonte: IPEA/Ministério do Trabalho (1998). PME (anos selecionados).

**10 FOCALIZAÇÃO ATIVA DAS POLÍTICAS PARA O MERCADO DE TRABALHO**

Barros et al. (2002) investigaram a habilidade das políticas ativas para o mercado de trabalho no Brasil em alcançarem a população certa. Os autores definiram políticas compensatórias como sendo aquelas baseadas em transferências para assegurar um nível de renda mínimo para os desempregados ou trabalhadores com baixa remuneração. Os exemplos mais importantes de tais políticas são o seguro desemprego, o FGTS e o bônus do salário. A análise das políticas brasileiras neste grupo revelou dois problemas. Primeiramente, as políticas são mal direcionadas, geralmente atendendo trabalhadores empregados ou aqueles com renda familiar per capita acima da linha da pobreza. Em segundo lugar, os autores mostram que os incentivos gerados pela presença destes programas podem minar seriamente o desempenho do mercado de trabalho. Especificamente, Barros et al. (2002) argumentam que estes programas poderiam ser os principais fatores por trás da alta taxa de rotatividade e resultante pouco investimento no capital humano, produtividade baixa e a característica de níveis muito baixos de salário da força de trabalho brasileira. Seja por causa do mau direcionamento ou os incentivos perversos que eles geram, estes programas acabam tendo muito menos impacto sobre na pobreza do que seria possível se forem mais bem projetados.

Os autores definiram também políticas distributivas como aquelas que visam aumentar os salários dos trabalhadores menos qualificados e assim reduzir a pobreza, regulando os preços. Este grupo inclui todas as políticas salariais, especialmente o salário mínimo. A análise do salário mínimo mostrou em primeiro lugar que seu nível atual no Brasil está bem abaixo da norma internacional. Mais especificamente, as comparações internacionais

sugerem que o salário mínimo no Brasil necessita ser dobrado para se alinhar aos padrões internacionais. Evidência adicional apresentada por Carneiro (2002) mostra que as mudanças do salário mínimo têm um impacto muito limitado em termos de redução da pobreza, apesar do fato de que aumentos do salário mínimo têm impacto sobre aqueles com os salários mais baixos e que são minoria no mercado de trabalho (trabalhadores mulheres, jovens e negros).

Barros et al. (2002) investigaram também o papel das políticas estruturais, que foram definidas como aquelas que visam reduzir o desemprego e aumentar a produtividade do trabalho. Tais políticas podem ter um dos seguintes quatro objetivos imediatos: (a) criar de um novo emprego; (b) melhorar a qualidade dos empregos pré-existent; (c) melhorar a qualificação dos trabalhadores; ou (d) combinar melhor os trabalhadores e os empregos. A análise destes objetivos mostrou que dependem tanto da política macroeconômica – particularmente o estabelecimento das taxas de juros – quanto de políticas específicas para assegurar o acesso dos povos pobres a três serviços que são essenciais para a geração de renda: (a) crédito; (b) capacitação dos trabalhadores; e (c) intermediação de empregos. Dois dos programas mais importantes ao longo destas linhas no Brasil são o PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda), e o PLANFOR (Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador), ambos introduzidos em 1996 pelo Ministério do Trabalho.

Os resultados de sua investigação da eficácia de políticas de capacitação dos trabalhadores e intermediação de empregos revelaram que o impacto destas políticas é muito limitado devido ao modo como são implementados. No caso da capacitação, muitas avaliações foram realizadas do PLANFOR e PROGER, incluindo uma série que acompanha o desenvolvimento subsequente dos trabalhadores que concluem os cursos. Algumas destas avaliações, além de acompanhar os graduados do curso, incluem também informações sobre o desempenho de um grupo de controle (por exemplo, Cardoso et al., 2002). Os resultados de todas as análises com um grupo de controle, com exceção de um programa em Pernambuco, sugerem que o impacto sobre o desemprego e a renda é bem pequeno. Uma avaliação realizada no Rio de Janeiro e em Fortaleza mostrou que os programas de capacitação tiveram um impacto positivo e estatisticamente significativo sobre o desemprego, mas não na renda dos trabalhadores já empregados: aqueles com acesso à capacitação tinham uma probabilidade 3 a 4% maior de estarem empregados entre seis e 12 meses mais tarde, mas não houve nenhum impacto sobre os salários daqueles já empregados. Como o programa custa mais de R\$170 por pessoa, os participantes tem que permanecer por mais de 17 meses no novo emprego para que o programa tenha um benefício positivo líquido.

As avaliações dos serviços de intermediação de empregos são menos comuns. Uma avaliação recente realizada pelo IPEA e pela FIPE, baseada nos dados longitudinais de PME acompanhou o desempenho no mercado de trabalho de dois grupos de trabalhadores previamente desempregados por dois meses: os trabalhadores desempregados que procuraram o serviço de intermediação de emprego na semana da entrevista e aqueles que não procuraram. Aqueles que procuraram o serviço se saíram melhor do que aqueles que não procuraram em apenas duas das seis regiões metropolitanas investigadas (Belo Horizonte e Salvador). Mesmo nessas regiões, o impacto foi tal que aqueles que procuraram emprego trabalho acabaram com uma taxa de emprego de 2 a 3 pontos percentuais mais alta, e uma taxa de formalidade de 3 a 6 pontos percentuais mais alta do que aqueles que não usaram serviços de intermediação. Estes resultados sugerem que a intermediação de empregos é importante em termos de um acesso maior ao setor formal, mas não na redução do desemprego.

## 11 A IMPORTÂNCIA DO GÊNERO E DA RAÇA NO BRASIL

A existência e a persistência de uma diferença entre os salários dos homens e das mulheres tem sido objeto de grande interesse por parte dos economistas do trabalho. Desde as publicações seminais de Oaxaca (1973) e Antolhos (1973), centenas de documentos foram escritos sobre as diferenças nos salários em geral, e as diferenças entre os salários dos homens e das mulheres em particular, usando a técnica da decomposição de Oaxaca-Blinder. O objetivo é a uma compreensão adicional do diferencial bruto de salários por gênero, que revela universalmente que os homens recebem mais do que as mulheres, e tentam esclarecer a possibilidade de que os homens, em média, podem ser mais dotados de características que são recompensadas no mercado de trabalho. O componente restante inexplicado é então geralmente interpretado como o limite superior da discriminação contra as mulheres. Apesar da maior parte desse tipo de análise ser tradicionalmente realizada com dados dos Estados Unidos e, em menor grau, da Europa, nos últimos dez anos, aproximadamente, vem surgindo uma literatura crescente que utiliza dados de países em desenvolvimento. Isto se tornou possível através da disponibilidade crescente de pesquisas socioeconômicas.

O Brasil é único entre os países em desenvolvimento que tem uma longa tradição de coleta de dados sobre o mercado de trabalho através de pesquisas. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística coleta a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, desde 1976. Os dados estão disponíveis para cada ano exceto os anos do censo de 1980 e de 1990, e para 1994, quando a pesquisa não foi realizada por razões orçamentárias, o PNAD é uma pesquisa domiciliar nacionalmente representativa que usa uma metodologia consistente de amostragem.

Os primeiros estudos sobre gênero e a diferença de remuneração no Brasil datam de meados da década de 1980 [Camargo e Serrano (1983), Birdsall e Fox (1984), e Birdsall e Behrman (1985)]. Em Camargo e Serrano (1983), os autores usaram dados da pesquisa do Ministério do Trabalho sobre o mercado de trabalho formal (Relação Anual de Informações Sociais – RAIS) para 1976, para calcular as diferenças de salário entre os sexos para 22 setores da indústria brasileira. Seus resultados sugeriram que a escolaridade é a variável mais importante na determinação dos salários para as trabalhadoras mulheres em comparação com os homens, enquanto a afiliação aos sindicatos do setor da indústria é a variável mais importante na determinação dos salários para os trabalhadores homens.

Em outro estudo pioneiro, Birdsall e Fox (1984) examinam a diferença de salário entre homens e mulheres professores. Usando a amostra de 1% do censo de 1970, eles demonstram que a renda média das professoras é menos da metade da renda dos professores. Utilizando a regressão de salários masculinos como base, 81% do diferencial pode ser atribuído a características individuais, e 10% à discriminação. Quase 8% do diferencial se deve à localização, pois os homens tendem a se concentrar mais em áreas geográficas onde os salários são mais altos.

Birdsall e Berhman (1985) também usaram a série acima de dados e equações para calcular salários de homens e mulheres nas áreas urbanas no Brasil. Em média, os homens ganham mais de duas vezes mais do que as mulheres. Os resultados da decomposição indicam que a eliminação da discriminação pode aumentar o salário das mulheres em 22% no setor formal, 72% no setor informal, 44% no setor doméstico e em 31% de modo geral.

Um programa de pesquisa patrocinado pelo Banco Mundial sobre o emprego feminino e os salários pagos às mulheres na América Latina fornece dois estudos de caso adicionais sobre diferenciais de salário entre os sexos no Brasil. No primeiro estudo Stelcner et al (1992) usam uma amostra de 3% do censo brasileiro de 1980, contendo 3.5 milhões de indivíduos. Foi extraída uma subamostra de 200000 indivíduos e, usando a decomposição de Oaxaca, a pesquisa oferece as seguintes constatações. A diferença nacional de salário medida através da comparação entre maridos e mulheres é de 29%. A decomposição revela que o componente da dotação favorece as mulheres em 70% enquanto os maridos têm uma vantagem de coeficientes de 170%. Um padrão semelhante emerge quando os trabalhadores autônomos são considerados. No caso de trabalhadores solteiros a diferença nacional de salários é somente de 18% mas a decomposição revela que 21% do diferencial não é explicado por diferenças de dotação. Entretanto, parece haver uma diferença regional, especificamente no Nordeste, onde

as mulheres não somente têm uma vantagem nos salários, mas também uma vantagem coeficiente na decomposição.

No segundo estudo de caso, Tiefenthaler (1992) usa a PNAD de 1989 e estima as funções salariais masculinas e femininas em três setores: emprego formal, emprego informal e atividade autônoma. Os coeficientes para as remunerações das mulheres casadas em relação aos homens casados em cada setor foram de 0,7, 0,85 e 0,7 respectivamente. Os coeficientes para mulheres solteiras são quase idênticos. A análise da decomposição revela que, dependendo da especificação do modelo, entre 81-89% do diferencial do salário dos homens em relação às mulheres no setor formal, 72-75% no setor informal e 83-84% no setor da atividade autônoma se deve à estrutura de recompensas. Assim, Tiefenthaler conclui que a discriminação desempenha um papel mais importante na explicação das diferenças de salário entre homens e mulheres no Brasil em 1989 do que diferenças em características.

Mais recentemente, Loureiro e Carneiro (2001) investigaram a existência da discriminação nos mercados de trabalho urbanos e rurais no Brasil. Os autores usaram a análise de decomposição de Blinder-Oaxaca (1973) em dados da PNAD de 1998 e concluíram que existem diferenciais de salário por raça e gênero substanciais entre homens e mulheres, além do fato de que os diferenciais de salário não são insignificantes entre trabalhadores urbanos e rurais.

Leme e Wajnman (2000) apresentam uma revisão detalhada dos resultados principais quanto a estudos da diferença de salários por gênero no caso do Brasil e apontam para a redução dos diferenciais de salário entre homens e mulheres ao longo do período mais recente. Este é um resultado que os autores declaram estar de acordo com uma tendência mundial em termos de diferenças de salário por gênero. Em seu documento, os autores usaram informações sobre grupos nascidos em 1952 e 1962 para identificar as determinantes dos diferenciais de salário menores entre gêneros ao longo do período de 1977 a 1997 no Brasil. Seus resultados, baseados na decomposição padrão de Oaxaca, sugerem que aproximadamente 17% do diferencial de salário entre homens e mulheres foi eliminado ao longo desse período basicamente por causa de uma redução da discriminação contra as mulheres.

Avaliar e comparar os estudos existentes é difícil, porque eles usam séries de dados diferentes e especificações diferentes para a função do salário. Entretanto, está claro que quando examinamos uma única ocupação, particularmente uma ocupação como ensino onde o emprego no setor público é muito significativo, a constatação de que mais de 80% do diferencial de salário é atribuído às diferenças de dotação não surpreende. Por outro lado, quando as amostras nacionalmente representativas para toda a força de trabalho são usadas, pelo menos para

a década de 1980, uma grande parte dos diferenciais de salário por gênero permanece inexplicada. Isto pode ser considerado como um limite superior da extensão da discriminação contra as mulheres no Brasil.

Finalmente, a análise apresentada em Arabsheibani et al. (2002) indica que as mulheres foram muito bem-sucedidas em reduzir as diferenças de gênero em anos recentes. As reduções na desigualdade residual, melhorias em dotações observáveis e os retornos por essas dotações contribuíram positivamente para a redução da diferença. Entretanto, de acordo com os autores, é a possível melhoria das dotações não-observáveis, como qualidade da educação, e/ou redução na discriminação em si que é a causa principal da redução da diferença de salários entre os sexos. A maior parte dessa mudança ocorreu entre 1988 e 1992, parcialmente eliminando o efeito adverso da deterioração das dotações dos homens relativamente às mulheres nesse período. O que mais contribuiu para essa redução da diferença entre 1992 e 1998 é a melhoria nos retornos para essas dotações. Se a redução da diferença for o resultado de políticas voltadas para a redução da discriminação, as autoridades brasileiras fizeram muito para elevar a posição das mulheres na força de trabalho.

## **12 OS IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO NA POBREZA E NA DESIGUALDADE**

Os impactos da globalização, definidos de modo geral como uma abertura comercial ampla, foram investigados para o caso do Brasil por Carneiro e Arbache (2002). Estes autores argumentam que depois que uma década marcada pela crise da dívida, por desequilíbrios fiscais e pela inflação em rápida aceleração, a década de 1990 inaugurou uma nova agenda política voltada para o fortalecimento das relações de comércio entre todas as economias capitalistas. Na visão dos autores, as ligações de uma determinada economia com o resto do mundo deveriam supostamente ser fortalecidas por meio da adoção das medidas prescritas pelo chamado Consenso de Washington. Estas incluem em termos gerais resolver a crise fiscal, estacionar a inflação e abrir a economia para a concorrência estrangeira. No Brasil, estas metas levaram o governo a introduzir a liberalização do comércio, a desregulamentação dos mercados, a privatização de empresas estatais e a liberalização do mercado financeiro e de capitais. É razoável afirmar que a virada da década de 1980 para a década de 1990 foi um ponto crítico da história recente da economia brasileira.

Como resultado das medidas de liberalização adotadas no início da década de 1990, as importações e exportações aumentaram muito rapidamente, embora a economia fosse ainda relativamente fechada para o resto do mundo. Apesar da exposição crescente ao comércio estrangeiro, o crescimento da produção ao longo da maior parte da década de 1990 foi im-

pulsionado principalmente pela absorção doméstica. A análise de decomposição do crescimento da produção realizada por Carneiro e Arbache (2002) utilizando diferentes metodologias confirmou apesar do crescimento da exportação contribuir marginalmente para o crescimento econômico, a absorção doméstica foi o fator principal que conduziu tanto a períodos de recessão quanto de expansão.

Pode-se afirmar, contudo, que por um lado, o aumento do comércio permitiu à economia importar mais bens de capital e tecnologia, elevando a função de produção. E que, por outro lado, a maior concorrência disciplinou a formação de preços e levou as empresas a produzir com mais qualidade e menor preço. Uma das conseqüências do nível mais alto da tecnologia foi a demanda crescente por trabalhadores qualificados à custa dos menos qualificados. A busca por maior eficiência e qualidade pode ter contribuído para que as empresas racionalizassem e modernizassem a produção, o que também tende a influenciar a demanda a favor dos trabalhadores mais qualificados. Assim, observamos também o aumento da informalidade e dos níveis médios desemprego, com a maioria dos desempregados e trabalhadores informais representados pelos menos qualificados e com menor escolaridade.

Além disso, a exposição crescente ao comércio externo não promoveu melhorias adicionais nem deterioração nos indicadores de desigualdade. Carneiro e Arbache (2002) realizaram simulações contrapactuais para avaliar o impacto de uma maior abertura sobre a pobreza e a desigualdade. Apesar do fato de que uma maior abertura apareceu como um cenário associado à redução da pobreza e desigualdade, a magnitude absoluta da melhora nestes indicadores foi muito modesta. Em suas simulações, uma situação na qual as tarifas de importação foram reduzidas a zero, como no caso de um acordo mais amplo com a OIT, estaria associada a uma queda da taxa de pobreza de 33,41% para 32,95%, enquanto a desigualdade permaneceria praticamente inalterada.

Portanto, os autores concluem que somente a liberalização do comércio não será suficiente para reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil. A situação de desigualdade extrema em termos educacionais, que num certo sentido é responsável por uma importante segmentação nos mercados de trabalho brasileiros, parece ser a questão a ser atacada. Reformas políticas que visam melhorar os indicadores de pobreza e desigualdade devem, conseqüentemente, visar a redução da disparidade na composição da qualificação da força de trabalho, de modo que os impactos positivos de uma maior eficiência e os benefícios de uma maior integração econômica que possam vir a ser gerados pela liberalização adicional do comércio possam ser apropriados de modo mais eqüitativo pelos trabalhadores brasileiros.

### 13 CONCLUSÕES

A mensagem principal deste texto é que os mercados de trabalho brasileiros são um tanto flexíveis em termos macroeconômicos, ao mesmo tempo em que apresentam rigidez microeconômica. A flexibilidade macroeconômica é caracterizada pelo crescimento significativo do emprego em épocas boas e más. A rigidez microeconômica se traduz em altas taxas de rotatividade, no litígio freqüente, e no aumento da informalidade. Este relacionamento dicotômico é mediado pelo terceiro lado do mercado de trabalho, que pode ser mais bem representado pelas instituições do mercado de trabalho. Estas contribuíram para a situação atual por meio de um código trabalhista restritivo, sindicatos clientelistas, um sistema de justiça trabalhista que incentiva o litígio, benefícios de segurança social mal-direcionados que emitem sinais errados aos trabalhadores e empregadores, alimentando a informalidade e as relações trabalhistas fracas. O efeito em conjunto desta situação conduz à ineficiência, à desigualdade de renda e à estabilidade dos níveis de pobreza, pois a economia é incapaz de absorver de modo equitativo aqueles que ingressam no mercado de trabalho, e as barreiras para superar a linha da pobreza se tornam cada vez mais fortes.

Como resultado, os indicadores do mercado de trabalho se deterioraram ao longo da década de 1990, atingindo os jovens, as mulheres e os trabalhadores com menos escolaridade. Ao longo da década, por exemplo, o desemprego feminino foi 30% mais alto do que o masculino. A discriminação de gênero e raça ainda é uma questão importante no país, embora diversos estudos apontem para um aumento significativo dos retornos da educação de trabalhadoras mulheres ao longo dos últimos 15 anos. Ao mesmo tempo, o emprego informal apresentou um crescimento estrutural que inclui atualmente 50 por cento da força de trabalho. Há também evidência de que uma parte significativa deste contingente de trabalhadores informais está no setor informal voluntariamente, para escapar não somente das restrições da legislação trabalhista, mas também devido aos salários baixos do setor formal. O trabalho escravo não foi coberto neste texto, porque não existem referências publicadas disponíveis nas principais fontes acadêmicas e de reflexão especializadas no estudo de questões trabalhistas.

Finalmente, a globalização atingiu mais a força de trabalho não-qualificada e não foi inteiramente capaz de melhorar os indicadores de pobreza e desigualdade. As medidas de liberalização adotadas no início da década de 1990 aumentaram as importações e exportações que alimentam a demanda por trabalhadores qualificados em detrimento dos não-qualificados. O resultado deste fenômeno foi uma perda líquida de empregos no mercado de trabalho. As taxas da pobreza e índices de desigualdade continuam, portanto, a ser das

mais altas no mundo. Embora não haja evidência relatada sobre a existência ou não de *dumping* social nas exportações brasileiras, os resultados indiretos obtidos por Arbache e De Negri (2002) sugerem que este não é um problema no Brasil. Estes autores mostram que as principais empresas de exportação brasileiras usam trabalhadores altamente qualificados, devido à tendência de tecnologia de capital intensivo que elas adotaram historicamente, o que torna difícil acreditar que o *dumping* social no Brasil seja uma questão *de facto*

Em termos de flexibilidade do mercado de trabalho, o quadro no Brasil, como apresentado neste texto, sugere a necessidade de uma reforma trabalhista substancial. Uma reforma que deve focar sinais e incentivos diferentes para os trabalhadores e empresas, para que possam surgir relações trabalhistas mais duráveis e de qualidade, com implicações como taxas mais baixas de rotatividade no emprego, menos litígios, maior produtividade do trabalho, e menos informalidade, com efeitos positivos resultantes em termos de redução da pobreza e da desigualdade de renda. Embora não seja uma tarefa fácil, se for realizada, esta reforma deve alinhar incentivos e estimar o preço do trabalho corretamente, preparando o terreno para uma flexibilidade saudável e eficaz no mercado de trabalho. Talvez então os impactos positivos previstos, de maior eficiência e integração econômica, possam ser transmitidos à força de trabalho de modo mais equitativo no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, E.J. and J.M. CAMARGO (1993) Labour Legislation and Institutional Aspects of the Brazilian Labour Code, *LABOUR*, 7, 157-180.
- ARABSHEIBANI, R., F.G. CARNEIRO, and A. HENLEY (2002), Gender Wage Differentials in Brazil: Trends over a Turbulent Era, University of Wales at Aberystwyth, Discussion Paper N. 19/2002, United Kingdom.
- ARBACHE, J.S. and J. DE NEGRI (2002), Determinantes das Exportações Brasileiras: Novas Evidências, University of Brasilia, Department of Economics, mimeo.
- BARROS, R.P., C.H. CORSEUIL and M. BAHIA (1999), Labour Market Regulations and the Duration of Employment in Brazil. Texto para Discussão, No. 676. IPEA, Rio de Janeiro.
- BARROS, R.P., C.H. CORSEUIL and M. FOGUEL (2001), Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil, Texto para Discussão No. 784., IPEA, Rio de Janeiro.
- BIRDSALL, J. and FOX, L. M. (1985) Why males earn more: location and training of Brazilian school teachers, *Economic Development and Cultural Change*, 33 (3) 55-72.
- BIRDSALL, N. and BEHRMAN, J. R. (1991) Why do males earn more than females in urban Brazil: Earnings discrimination or job discrimination?, in *Unfair Advantage: Labour Market Discrimination in Developing Countries*, (ed.) Birdsall, N. and Sabot, R. (Washington: World Bank), 147-70.
- BLINDER, A. (1973) Wage discrimination: reduced form and structural estimates, *Journal of Human Resources*, 8, 436-455.
- CACCIAMALI, M.C. and FERNANDES, R. (1993), “Distribuição dos trabalhadores e diferenciais de salários entre os mercados de trabalho regulamentado e não-regulamentado”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 23(1):135-56.
- CALMFORS, L. and J. DRIFFILL (1988) Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, *Economic Policy*, 6, 13-61.
- CAMARGO, J.M. (2002), Fake Contracts: Justice and Labour Contracts in Brazil, in: Carneiro, F.G., I. Gill, R.P. Barros, and A. Blom – org. (2002), Making Brazil’s Labour Market Work for Everyone, The World Bank – IPEA, mimeo.
- CAMARGO, J.M. and SERRANO, F. (1983) Os dois mercados: homens e mulheres na indústria brasileira, *Revista Brasileira de Economia*, 34.

- CARDOSO, L.C., FAÇANHA, L.O. and MARINHO, A. (2002) Avaliação de Programas Sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER): Eficiência Relativa e Esquemas de Incentivo, Texto para Discussão, No. 859. IPEA, Rio de Janeiro.
- CARNEIRO, F.G. (1997), "The changing informal labour market in Brazil: cyclicity versus excessive intervention", *Labour*, 11(1): 3-22.
- CARNEIRO, F.G. (1999) Insider Power in Wage Determination: Evidence from Brazilian Data, *Review of Development Economics*, 3, 155-169.
- CARNEIRO, F.G. and J.S. ARBACHE (2002), The Impacts of Trade Openness on Employment, Poverty and Inequality: The Case of Brazil, Report Prepared for the Export-Led Research Project, United Nations, New York, mimeo.
- CARNEIRO, F.G. and A. HENLEY (2002), Earnings and Choice of Formal versus Informal Employment in a Developing Economy Labour Market: Evidence for Brazil, University of Wales at Aberystwyth, Discussion Paper N. 17/2002, United Kingdom.
- CARNEIRO, F.G., I. GILL, R.P. BARROS, and A. BLOM – org. (2002), Making Brazil's Labour Market Work for Everyone, The World Bank – IPEA, mimeo.
- COHEN, B. and HOUSE, W.J. (1996), "Labour market choices, earnings and informal networks in Khartoum, Sudan", *Economic Development and Cultural Change*, 44(3): 589-618.
- CUNNINGHAM, Wendy (2000), Unemployment Insurance in Brazil: Unemployment Duration, Wages and Sectoral Choice, World Bank.
- DICKENS, W.T. and LANG, K. (1985), "A test of dual labour market theory", *American Economic Review*, 75(4):1-22.
- DOMELAND, D. and N. FIESS (2002), Unemployment and Unemployment Insurance, The World Bank, mimeo.
- FERNANDES, R. (1996), "Mercado de trabalho não-regulamentado: Participação relativa e diferenciais de salários", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 26(3):417-41.
- FIESS N., M. FUGAZZA and W. MALONEY, (2002), "Exchange Rate Appreciations, Labour Market Rigidities, and Informality", World Bank forthcoming WP.
- FUNKHOUSER, E. (1996), "The urban informal sector in Central America: Household survey evidence", *World Development*, 24(11):1737-51.
- HECKMAN, J. (1997) Diversity and Uniformity: Labour Market Reform in Argentina, University of Chicago Discussion Paper.

JOHANSEN, Soren, (1988), "Statistical Analysis of Cointegrating Vectors", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12:231-54 June-September 1988.

KASSOUF, A.L. (1997) Retornos à Escolaridade e ao Treinamento nos Setores Urbano e Rural, *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 35, 59-76.

KASSOUF, A.L. (2002), Trabalho Infantil, in Lisboa, M.B. and N.A. Menezes (ed.) *Microeconomia e Sociedade no Brasil*, Ed. FGV, Rio de Janeiro, Brazil.

LEME, M.C.S. and WAJNMAN, S. (2000) Tendências de Coorte nos Diferenciais de Rendimento por Sexo, in Henriques, R. (ed.) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, IPEA, Rio de Janeiro.

LOUREIRO, P.R.A. and Carneiro, F.G. (2001) Discriminação no Mercado de Trabalho: Uma Análise dos Setores Rural e Urbano no Brasil, *Brazilian Journal of Applied Economics*, 5, 519-545.

MALONEY, W.F. (1999), "Does informality imply segmentation in urban labour markets? Evidence from sectoral transitions in Mexico", *World Bank Economic Review*, 13(2): 275-302.

MARCOULLIER, D., RUIZ DE CASILLA, V. and WOODRUFF, C. (1997), "Formal measures of the informal-sector wage gap in Mexico, El Salvador, and Peru", *Economic Development and Cultural Change*, 45(2): 367-92.

OAXACA, R. (1973) Male-female wage differentials in urban labour markets, *International Economic Review*, 14, 693-709.

OAXACA, R.L. and RANSOM, M.R. (1994), "On discrimination and the decomposition of wage differentials", *Journal of Econometrics*, 61:5-21.

PERO, V.L. (1992), "A carteira de trabalho no mercado de trabalho metropolitano brasileiro", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 22(2):305-402.

PORTES, A. and SCHAUNFFLER, R. (1993), "Competing perspectives on the Latin American informal sector", *Population and Development Review*, 19(1):33-60.

PRADHAN, M. and VAN SOEST, A. (1997), "Household labour supply in urban areas of Bolivia", *Review of Economics and Statistics*, 79(2): 300-310.

REES, H. and SHAH, A. (1986), "An empirical analysis of self-employment in the UK", *Journal of Applied Econometrics*, 1:95-108.

SAAVEDRA, J. and CHONG, A. (1999), "Structural reform, Instituições and earnings: Evidence from the formal and informal sectors in urban Peru", *Journal of Development Studies*, 35(4):95-116.

SEDLACEK, G.L., BARROS, R.P. and VARANDAS, S. (1990), “Segmentação e mobilidade no mercado de trabalho: A carteira de trabalho em São Paulo”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 20(1):87-103.

STELCNER, M., SMITH, J. B., Breslaw, J. A. and Monette, G. (1992) Labour force behavior and earnings of Brazilian women and men, 1980, in *Case Studies on Women's Employment and Pay in Latin America* (ed.) Psacharopoulos, G. and Tzannatos, Z. (Washington: World Bank), 39-88.

TANNURI-PIANTO, M.E. and D.M. Pianto (2002), Informal Employment in Brazil – A Choice at the Top and Segmentation at the Bottom: A Quantile Regression Approach, Proceedings of the XXIV Brazilian Econometrics Meeting, Rio de Janeiro, Brazil.

TIEFENTHALER, J. (1992) Female labour force participation and wage determination in Brazil, 1989, in *Case Studies on Women's Employment and Pay in Latin America* (ed.) Psacharopoulos, G. and Tzannatos, Z. (Washington: World Bank), 89-118.

TOKMAN, V. (1992), “The informal sector in Latin America: From underground to legality”, in Tokman, V. (ed.), *Beyond regulation: The informal economy in Latin America*, International Labour Office, Lynne Reinner, pp. 3-22.

WORLD BANK (2000) Argentina: Labour Market in the New Millennium, Report No.: 19996-AR.

WORLD BANK (2000). Attacking Brazil's Poverty: A Framework for Sustainable Poverty Reduction – With a Focus on Urban Areas, Report No.: 20475-BR.

### Matriz de questões, interesses, e grupos envolvidos com a análise do mercado de trabalho no Brasil

Questões	Interesses	Instituições	Pessoas-chave
<b>Oferta de trabalho</b>			
Trabalho infantil	Determinantes do trabalho infantil, características do trabalho infantil, e maneiras de evitar esse tipo de trabalho	OIT, IPEA, Unicef, Unifem, USP	Armand Pereira – Representante da OIT, Ana Lúcia Kassouf (USP)
Trabalho doméstico	Perfil dos trabalhadores domésticos, formas de contrato, condições de trabalho, e proteção social	OIT, IPEA	Hildete Pereira de Melo (IPEA)
Capital humano	Impacto das variáveis do capital humano sobre rendimentos e e produtividade	IPEA, USP, PUC-RJ, UCB, UnB	Ricardo Paes de Barros (Diretor de Políticas Sociais- IPEA), Naércio Menezes de Aquino (USP), Gustavo Gonzaga (PUC-RJ), Francisco Galvão Carneiro (UCB), Adolfo Sachsida (UCB), Jorge Saba Arbache (UnB)
Discriminação	Determinantes de discriminação, importância de gênero e raça, portadores de deficiência	IPEA, USP, UCB, UnB, UFRGS	Ricardo Paes de Barros (Diretor de Políticas Sociais - IPEA), Naércio Menezes de Aquino (USP), Maria Carolina Leme (USP), Paulo Roberto Loureiro (UCB), Francisco Galvão Carneiro (UCB), Adolfo Sachsida (UCB), Jorge Saba Arbache (UnB), Eduardo Pontual Ribeiro (UFRGS)
<b>Demanda de trabalho</b>			
Globalização	Impactos da liberação do comércio sobre emprego e renda	IPEA, ONU, OIT, BIRD, IDB, UCB, UnB, USP	Ricardo Paes de Barros (Diretor de Políticas Sociais –IPEA), Francisco Galvão Carneiro (UCB), Jorge Saba Arbache (UnB), Enrique Ganuza (ONU), Andreas Blom (BIRD), Eduardo Haddad (USP)
Desemprego	Determinantes e duração do emprego, perfil dos desempregados (gênero, raça, condição social)	IPEA, UNICAMP, BIRD, UCB, UnB, DIEESE, PUC-RJ, UFRGS, USP, FIESP, CNI	Ricardo Paes de Barros (Diretor de Políticas Sociais– IPEA), Francisco Galvão Carneiro (UCB), Jorge Saba Arbache (UnB), Andreas Blom (BIRD), Dorte Domeland (BIRD), Marcio Pochman (UNICAMP), Marcelo Portugal (UFRGS), Naércio Menezes de Aquino (USP), Reynaldo Fernandes (USP), Gustavo Gonzaga (PUC-RJ)

(continua)

(continuação)

Questões	Interesses	Instituições	Pessoas-chave
Instituições			
Sindicatos	Os impactos dos sindicatos sobre a desigualdade de salários; escopo das atividades sindicais; perfil dos trabalhadores sindicalizados; legislação trabalhista sobre atividades sindicais.	UnB; USP; UCB; BIRD, DIEESE	Jorge Saba Arbache (UnB); Naércio Menezes de Aquino (USP); Francisco Galvão Carneiro (UCB); Paulo Roberto Loureiro (UCB); Amit Dar (BIRD)
Salários mínimos	O impacto dos salários mínimos sobre emprego, salários, e déficit público, salários mínimos e pobreza.	UCB, IPEA, BIRD, USP, DIEESE	Francisco Galvão Carneiro (UCB), Ricardo Paes de Barros (IPEA), Carlos Henrique Corseuil (IPEA), Sergei Soares (IPEA), Luciana Servo (IPEA), Wendy Cunningham (BIRD), Reynaldo Gonçalves (USP)
Negociação coletiva	Liberdade de associação, estrutura da negociação coletiva e desempenho econômico, legislação trabalhista e o direito de se organizar	OIT, UNICAMP, BIRD, UCB, DIEESE	Francisco Galvão Carneiro (UCB), Armand Pereira (OIT), Márcio Pochman (UNICAMP), Amit Dar (BIRD), Zafiris Tzannatos (BIRD)
Fixação de salários	Principais determinante dos salários, modelos de negociação salarial, o trade-off entre salários e desemprego, as políticas de salário mínimo	UCB, IPEA, USP, UnB, UFRGS, DIEESE	Francisco Galvão Carneiro (UCB), Miguel Nathan Foguel (IPEA), Reynaldo Gonçalves, Carlos Alberto Ramos (UnB), Marcelo Portugal (UFRGS), Gustavo Gonzaga (PUC-RJ)
Rede de segurança Social	A estrutura e a efetividade dos instrumentos de proteção social, como fundo por tempo de serviço, e benefícios para manutenção do poder de consumo; o foco destes benefícios; seu impacto no desempenho do mercado de trabalho e na duração do desemprego	IPEA, UCB, UnB, USP, BIRD, DIEESE	Francisco Galvão Carneiro (UCB), Ricardo Paes de Barros (IPEA), Reynaldo Gonçalves (USP), Carlos Alberto Ramos (UnB), Dorte Domeland (BIRD)
Legislação trabalhista	O impacto das externalidades das leis trabalhistas sobre o emprego e os direitos nos setores urbano e rural; o funcionamento dos tribunais do trabalho	UCB, PUC-RJ, USP, BIRD, DIEESE, CNI, FIESP	Francisco Galvão Carneiro (UCB), José Márcio Camargo (PUC-RJ), José Pastore (USP), José Luiz Guasch (BIRD)

(continua)

(continuação)

Questões	Interesses	Instituições	Pessoas-chave
<b>Intituições</b>			
Setor informal	A importância do mercado de trabalho informal; determinantes e incentivos para a informalidade; perfil dos trabalhadores informais; escolha de participação no setor informal	UCB, PUC-RJ, USP, BIRD, PIMES, UNICAMP, UnB, DIEESE	Francisco Galvão Carneiro (UCB), José Márcio Camargo (PUC-RJ), Maria Cristina Cacciamali (USP), William Maloney (BIRD), Jorge Jatobá (PIMES), Marcio Pochman (UNICAMP), Maria Eduarda Tanuri-Pianto (UnB)
<b>Pobreza e Desigualdade</b>			
Pobreza urbana	O perfil dos pobres urbanos e a incidência da pobreza urbana; estratégias de redução da pobreza	IPEA, FGV-RJ, PUC-RJ, BIRD, UNICAMP, USP, UCB	Ricardo Paes de Barros (IPEA), Sônia Rocha (IPEA), Ana Peliano (IPEA), Sergei Soares (IPEA), Marcelo Neri (FGV-RJ), José Márcio Camargo (PUC-RJ), Peter Lanjouw (BIRD), Francisco Ferreira (BIRD), Reynaldo Gonçalves (USP), Francisco Galvão Carneiro (UCB)
Pobreza rural	O perfil dos pobres rurais; previdência para os pobres rurais; migração e pobreza nas áreas rurais, estratégias de redução da pobreza	IPEA, UNICAMP, BIRD, UCB	Guilherme Delgado (IPEA), José Graziano (Diretor do Projeto RURBANO – UNICAMP), Peter Lanjouw (BIRD), Francisco Galvão Carneiro (UCB)
Desigualdade de renda	Determinante da desigualdade de renda; estratégias para reduzir a desigualdade; medindo a desigualdade de renda; desigualdade e pobreza	IPEA, ESALQ, BIRD	Ricardo Paes de Barros (IPEA), Sergei Soares (IPEA), Rodolfo Hoffman (ESALQ), Francisco Ferreira (BIRD)
Desigualdade de rendimentos	Determinantes das diferenças salariais entre indústrias; gratificação sindical; desigualdade de rendimentos e discriminação	UnB, UCB, IPEA, USP	Jorge Saba Arbache (UnB), Francisco Galvão Carneiro (UCB), Paulo Roberto Loureiro (UCB), Carlos Henrique Corseuil (IPEA), João de Negri (IPEA), Naércio Menezes de Aquino (USP)

# **MERCADO FINANCEIRO E A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA**

Silvana Parente

## **1 INTRODUÇÃO 169**

## **2 ANÁLISE DA OFERTA 172**

- 2.1 A estrutura e características do sistema financeiro nacional **172**
- 2.2 PROGER **175**
- 2.3 PRONAF **178**
- 2.4 O crédito habitacional **180**
- 2.5 O crédito de consumo **183**
- 2.6 As organizações de microcrédito **184**
- 2.7 Outras modalidades informais de oferta de crédito **189**

## **3 ANÁLISE DA DEMANDA 191**

- 3.1 Análise quantitativa - dados globais **191**
- 3.2 Análise qualitativa - perfil e natureza da demanda **192**

## **4 INADEQUAÇÃO ENTRE A OFERTA E A DEMANDA FINANCEIRA 206**

## **5 INICIATIVAS RECENTES DE POLÍTICAS NO BRASIL PARA AMPLIAR O ACESSO DOS POBRES AO MERCADO FINANCEIRO 209**

- 5.1 As rodadas de interlocução política da Comunidade Solidária **210**
- 5.2 O Programa BNDES **212**
  - 5.2.1 Programa de Desenvolvimento Institucional **212**
  - 5.2.2 Programa de Crédito Produtivo Popular **214**
- 5.3 O Programa do SEBRAE **214**
- 5.4 O Programa da AED - Agência de Educação para o Desenvolvimento **215**

## **6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 215**

## **ANEXOS 221**

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 230**



# MERCADO FINANCEIRO E A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Silvana Parente

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é analisar o mercado financeiro e de crédito sob o aspecto do atendimento da população mais pobre do Brasil. A grande questão é até que ponto os mecanismos do mercado financeiro funcionam para atender as necessidades da população de baixa renda. Para tanto serão apresentadas informações sobre a oferta existente no Brasil, considerando produtos e serviços formais do sistema financeiro, inclusive oferta de programas especiais com a intervenção do governo, oferta por parte de estabelecimentos comerciais (crédito direto ao consumidor), oferta das organizações microfinanceiras e mecanismos de crédito informais. Em seguida serão sistematizados estudos existentes sobre a demanda financeira por parte da população de baixa renda, com ênfase no segmento microempresarial (microempreendedores, trabalhadores autônomos) e assalariados.

Busca-se ainda sistematizar os mecanismos operacionais do mercado de crédito produtivo, crédito agrícola, habitacional e de consumo, com vistas a identificar as barreiras e obstáculos na perspectiva dos pobres. Por fim são apresentadas algumas iniciativas recentes no Brasil em termos de políticas para expandir os serviços financeiros para a camada mais pobre da população.

Nossa análise terá como referência central a abordagem das microfinanças que consiste em um segmento do sistema financeiro voltado para a prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a camada da população de baixa renda.<sup>1</sup> O alvo das microfinanças é, pois, duplo: promover o segmento microempresarial ao tempo em que combate a pobreza.<sup>2</sup> 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 pobres.

---

1. Apesar de se falar em população de baixa renda, a maioria dos estudos sobre público alvo das microfinanças (PARENTE 2002) e as próprias organizações de microfinanças não segmentam o público-alvo por nível de renda, por exemplo, GOLDMARK et alii 2002 contam empresas formais com até 4 empregados e empresas informais urbanas e rurais. Já BRUSKY e FORTUNA 2002 para fins do estudo qualitativo segmentam o público em três categorias de renda: baixíssima - 0 a 2 salário mínimos, baixa - 2 a 3 salários mínimos e média-baixa - 3 a 6 salários mínimos.

2. A abordagem das microfinanças pode ser vista como um mecanismo do mercado financeiro para combater a pobreza, ao contrário de estratégias de transferências diretas de renda ou ações assistencialistas e paternalistas. vide "Microcredit Policy as a Financial Market Mechanism to reduce poverty" PARENTE 2000, draft.

Do lado da demanda, a abordagem das microfinanças parte do princípio de que as pessoas pobres aceitam e podem pagar juros de mercado para ter acesso ao crédito. Para essas pessoas, o acesso oportuno e ágil ao crédito é mais relevante que a taxa de juros cobrada. É que a produtividade marginal do capital é extremamente alta nos micronegócios e muito forte a pressão por necessidades emergenciais e cíclicas da vida das famílias de baixa renda. Além disso, a população de baixa renda tem necessidades diversas por serviços financeiros que estão sendo atendidas por mecanismos informais fora do sistema financeiro, o que significa que existe uma demanda reprimida e que a oferta formal não é adequada para atender essas necessidades.

Sabe-se que a população pobre também poupa, principalmente na forma de bens e outros mecanismos, o que significa que existe um potencial para desenvolver produtos de poupança mais flexíveis, de acordo com suas motivações e possibilidades de poupar. Além do mais, a população de baixa renda não deve ser tratada como “pobres coitados”, e sim como clientes autônomos e responsáveis por sua decisão de negócios e de vida e, portanto demandam serviços financeiros de qualidade.

Do lado da oferta, a abordagem das microfinanças apresenta tecnologias de produtos financeiros mais adequados (com prazo, valor, finalidade, periodicidade de pagamento, garantia) de acordo com a realidade dos clientes de baixa renda. As tecnologias de processo de análise de risco incorporam, além da capacidade de pagar (construção informal do fluxo de caixa do cliente), a análise da vontade de pagar (análise do caráter) e a construção de garantia não convencional, baseada no compromisso pessoal e/ou solidário. Tudo isso em substituição a exigências de garantias reais, análises de balanço, planos de negócios formais e comprovantes de renda.

A abordagem das microfinanças se rege ainda pelo princípio da sustentabilidade, com vistas a assegurar a continuidade dos serviços prestados e a capacidade de ampliar o acesso para um número maior de clientes. Isso significa a busca de auto-suficiência financeira, mediante, de um lado, a cobrança de taxas de juros compatíveis para cobrir os custos e, de outro, a redução de custos operacionais. A redução de custos é possível através do uso de tecnologias microfinanceiras que aumentem a produtividade dos agentes de crédito e garantam alto repagamento dos capitais emprestados. Por isso a sustentabilidade depende da ampliação/diversificação/massificação dos serviços que, por sua vez, precisa de mecanismos de mercado para acessar capitais.

No Brasil, a abordagem das microfinanças ainda é pouco conhecida e muito ligada 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 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 o Programa de Apoio Técnico e Financeiro para constituição e ampliação de organizações de microcrédito, embora aberto também para SCMs, 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 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 a 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 nesta direção.

Os limites e possibilidades desses caminhos precisam ser mais bem compreendidos, a partir da análise da inadequação da oferta existente diante da identificação das reais necessidades dos clientes de baixa renda e dos mecanismos informais praticados no mercado.

## 2 ANÁLISE DA OFERTA

### 2.1 A estrutura e características do sistema financeiro nacional

O sistema financeiro brasileiro é composto por 2.007 instituições, sendo 216 bancos e 1.235 cooperativas de crédito e 772 outras instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central.<sup>3</sup> O setor bancário brasileiro é de longe o maior e mais desenvolvido da América Latina. Diferentemente de outros países latino-americanos, os bancos nacionais ainda predominam no Brasil – os bancos estrangeiros detêm apenas um quarto do mercado brasileiro. Além de sua rentabilidade e domínio do mercado, os bancos locais privados são relativamente desenvolvidos quanto à oferta de produtos.

A despeito do processo de privatização, internacionalização e fusão de bancos privados, os bancos públicos ainda respondem por cerca de 40% da infraestrutura de agências bancárias e 37% do total de ativos financeiros do setor.

O Brasil é considerado um país relativamente bem servido pelo sistema financeiro se analisado sob a ótica da densidade de agências bancárias, em torno de 10 mil habitantes por agência. Ocorre que esse indicador encobre todo o problema da concentração geográfica, setorial e pessoal dos serviços financeiros que caracteriza o sistema financeiro brasileiro. A existência de um setor bancário privado, dinâmico e orientado para o varejo e da histórica presença de bancos estatais voltados para o fomento, contrasta com a ausência de serviços bancários básicos e falta de acesso por parte da maioria da população, principalmente em pequenas cidades do interior.<sup>4</sup>

O número de agências bancárias tem declinado para o país como um todo, em especial nas regiões Norte e Nordeste, de menor renda *per capita*. Dos 5.636 municípios brasileiros, 30% não contam com assistência bancária, sendo que no Norte esse percentual é de 57% e, no Nordeste, de 45%. 35% dos municípios contam com apenas uma agência bancária. Em 2001 existiam 1702 cidades sem agências bancárias, onde vivem cerca de 6% da população brasileira e a maior parte dos 30 milhões de pessoas que não ascende a qualquer serviço bancário no País. Quando se trata de crédito, esse

---

3. Informações sobre o Sistema Financeiro Nacional podem ser encontradas no site [www.bacen.gov.br](http://www.bacen.gov.br).

4. SCHONBERGER, 2000.

número é ainda muito maior, embora não se tenha uma estatística confiável, porque no Brasil muitas pessoas com conta bancária não têm acesso a crédito e outras, mesmo sem conta bancária têm acesso a certos tipos de financiamento, como agiotas, familiares e crédito ao consumidor.<sup>5</sup>

É importante observar que, embora o setor bancário no Brasil seja avançado em vários sentidos, o mercado de crédito tradicional continua menos desenvolvido. Tudo indica que os anos de hiperinflação desviaram a atenção das atividades de crédito, na medida em que os bancos e outros atores financeiros podiam realizar lucros mediante numerosas atividades<sup>6</sup> relacionadas com a inflação. Somente após a queda da inflação, a partir de 1994, as operações de crédito voltaram a crescer rapidamente: os empréstimos do setor privado aumentaram cerca de 1/4 em 2001, após um crescimento de 2/3 em 2000. Ocorre que esse crescimento foi voltado muito mais para o crédito de consumo a pessoas físicas, que se expandiu nos últimos três anos a uma taxa anual de 50%, do que para empréstimos a empresas (taxa de crescimento anual de 17%).

Os bancos comerciais brasileiros geralmente não têm oferta de crédito diretamente direcionada para micro e pequenos empreendimentos. Entretanto, para os detentores de conta bancária, eles oferecem uma gama de serviços, que podem ser utilizados para suprir necessidades de capital de giro, como é o caso do cheque especial e o uso do cheque pré-datado no comércio. Sob a ótica da população de baixa renda, os bancos exigem muita documentação (RG, CPF, comprovante de residência e de renda mínima) para a abertura de uma conta.

A despeito dessa concentração histórica, o setor bancário começa a ver o mercado de baixa renda como oportunidade de negócio. Vários bancos já apresentam estratégias comerciais na busca de canais alternativos para expansão: correios (BRADESCO), supermercados (BB), casas lotéricas (CAIXA).

O sistema tem trabalhado com taxas de juros elevadíssimas, influenciadas pela taxa de juros interbancária que tem oscilado ao redor de 20% a.a. e do elevado “spread” com que o sistema opera. O Banco Central tem identificado como causas desse elevado “spread”, os altos custos operacionais, custos para mobilizar poupanças, impostos sobre transações financeiras, elevada inadimplência, além, obviamente da taxa de lucros do segmento.

As taxas de juros para os clientes finais variam de acordo com a tipologia dos empréstimos. Financiamentos comerciais a prazo médio de 60 dias variam entre 50 a 70% de juros ao ano. As taxas de juros ao consumidor e pessoal são

---

5. PARENTE, 2002.

6. O sistema financeiro tem sido o grande financiador da dívida pública brasileira, o que reduz a sua capacidade de prover crédito ao setor privado.

ainda maiores e têm oscilado entre 90% para crédito direto a 180% ao ano em média para cheques especiais.<sup>7</sup>

Além do setor bancário, existem vários outros tipos de crédito – alguns dos quais acessíveis aos microempreendedores – como é o caso do “factoring” e do crédito ao consumidor oferecido por financeiras. Existem no Brasil 720 empresas de “factoring” fora do sistema financeiro.<sup>8</sup> O crédito das financeiras, embora de alto custo (ao redor de 10% ao mês) e prazos de até 12 meses, tem a vantagem de ter menos exigências, uso irrestrito dos recursos e desembolso mais rápido do que os empréstimos de IMFs e, sobretudo, de programas governamentais.

Da mesma forma, é de alto custo o cartão de crédito fornecido por bancos, financeiras e grandes lojas, acessível para quem tem conta bancária e comprovante de renda mínima. As lojas estão dispensando a conta em banco e reduzindo a renda mínima, desde que a pessoa tenha o nome limpo.

O mercado de crédito direto ao consumidor no Brasil, fornecido por lojas comerciais varejistas – mais conhecido como crediário – é altamente desenvolvido e está orientado especialmente para brasileiros de média-baixa renda. Embora não sejam voltados para produção, alguns empreendedores têm acesso a essas fontes para suas atividades produtivas.

A grande totalidade dos financiamentos de longo prazo é provida por bancos públicos, através de linhas de financiamento especialmente desenhadas para promover atividades econômicas. Eles contam com fontes de recursos de fundos constitucionais, a exemplo do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), gerido pelo BNDES e FNE e FNO e FCO – Fundos de Desenvolvimento Regionais do Nordeste (gerido pelo Banco do Nordeste), da Amazônia (pelo Banco da Amazônia) e do Centro-Oeste (pelo Banco do Brasil), respectivamente. Esses programas especiais são para investimentos fixos e/ou mistos de longo prazo e têm como taxa básica de juros a TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo), definida periodicamente pelo Governo – oscilação entre 10 a 15% a.a.

Dentro dessa mesma lógica, todo o financiamento para as pequenas empresas é operado por bancos estatais, através desses programas especiais, a maioria deles com juros ainda mais reduzidos. A despeito da intenção e do esforço dos Bancos Públicos em canalizar esses recursos para as micro e pequenas empresas, o segmento de mais baixa renda, sobretudo informal, dificilmente tem acesso a esses financiamentos, com exceção dos programas especiais do PROGER e PRONAF especialmente desenhados para o segmento micro-

---

7. GOLDMARK, 2000.

8. Essas empresas possuíam, em 1999, uma carteira de R\$ 18,7 bilhões. (GALLAGHER, et. al. 2002).

empresarial e agricultura familiar, respectivamente, os quais serão objeto de nossa análise a seguir.

Essas instituições oficiais enfrentam barreiras de ordem organizacional, cultural, e política que comprometem a eficiência e eficácia no nível de planejamento, implementação e acompanhamento das políticas de crédito dirigidas para o segmento mais baixo da pirâmide empresarial.

## **2.2 PROGER**

O Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) foi instituído em 25 de março de 1994, pelo Conselho Deliberativo do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), no âmbito do Ministério do Trabalho. Tem por finalidade a promoção de ações que gerem emprego e renda, mediante concessão de linhas especiais de crédito para a aplicação nos segmentos de micro e pequenos empreendimentos ou de produção associativa, além de iniciativas de produção própria da economia informal, associada à capacitação gerencial e acompanhamento técnico do empreendimento beneficiado. Os agentes financeiros do PROGER são o Banco do Nordeste, o Banco do Brasil, o BNDES e a Caixa Econômica Federal.

Trata-se de dinheiro originário de disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) depositadas nas instituições financeiras oficiais com esse fim especial.

### **O que financia**

Investimentos fixos e semi fixos (atividades rurais, agroindustriais, industriais, artesanais, comércio e prestação de serviços). Custeio agrícola e pecuário. Aquisição de matéria-prima e insumos. Capital de giro associado às inversões realizadas. Equipamentos, acessórios e ferramentas especificamente para trabalhador autônomo.

### **Público alvo**

Pequenos produtores e pequenas empresas rurais, agroindustriais, industriais e artesanais, organizadas sob forma associativa e suas cooperativas e associações. Pequenas e microempresas, comerciais e de prestação de serviços. Pessoas físicas (setor informal): trabalhadores autônomos, artesãos e proprietários de pequenos e micro negócios familiares.

### **Prazos**

Investimentos fixos e semi-fixos – máximo de 8 anos, com até 3 anos de carência.

**Custeio** – máximo de 2 anos;

**Aquisição de matéria-prima e insumos** – máximo de 18 meses com até 6 meses de carência;

**Setor Informal** – máximo de 36 meses com até 6 meses de carência.

O PROGER tem atuado também na promoção da agricultura familiar, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio de alocação de recursos para reforço do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a partir de setembro de 1995. Em julho de 1996, o CODEFAT autorizou a alocação de recursos em depósitos especiais no BNDES para a aplicação no Programa de Crédito Produtivo Popular BNDES-Microfinanças.

Em dezembro de 2001, o saldo dos recursos do FAT junto às instituições financeiras era de R\$ 7.365 milhões, sendo R\$ 2.527 milhões do PROGER-Urbano, R\$ 932 milhões do PROGER-Rural e R\$ 3.906 milhões do PRONAF. Como se observa, o PROGER movimenta volumes significativos de recursos.

Nos anexos 1 e 2 constam as informações relativas as operações de créditos realizadas no âmbito do PROGER, demonstradas por linha de financiamento e por região.

Com vistas a propiciar um ambiente mais propício a realização de investimentos via financiamentos, foi criado o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER) que, desde seu lançamento em maio/2000, já avalizou mais de 82 mil operações realizadas pelo Banco do Brasil e Banco do Nordeste.

A despeito de movimentar quantia significativa de recursos, a eficácia do PROGER quanto à sua capacidade de atender os mais pobres pode ser questionada. Em primeiro lugar, por mais que o PROGER seja o programa mais próximo da população de baixa renda, os beneficiários ainda enfrentam uma série de trâmites burocráticos e exigências de garantias por parte dos Bancos, além da vinculação a eventos de capacitação nem sempre adequados e do desejo dos micro empreendedores.

Esses Bancos operam com o PROGER cada um à sua maneira, mas nenhum trabalha com **tecnologias microfinanceiras inovadoras**.<sup>9</sup> A começar pela finalidade, exigência do próprio Programa que seja para investimento com apenas até 50% para giro. Como a maioria dos micro empreendedores de baixa renda neces-

---

9. Quando falamos em tecnologia microfinanceira inovadora, referimo-nos a três itens: i) desenho de produtos adequados e oportunos à natureza e realidade dos microempresários; ii) processo metodológico de análise, concessão e acompanhamento do crédito e iii) modelo de gestão que move a organização para realizar a missão das microfinanças. PARENTE. 2000.

sitam mais de giro que de investimento, muitos ficam de fora ou são estimulados a fazer investimentos desnecessários. Em dezembro de 2002, o CODEFAT acaba de abrir linha de crédito exclusivamente para capital de giro, como forma de amenizar esta distorção histórica. A metodologia de análise de risco é convencional e muito linear para todos os micro empreendedores e atividades. Não trabalham com a figura do agente de crédito, essencial para a construção de um compromisso recíproco e para o acompanhamento e cobrança dos créditos.

Em 1998, o Ministério do Trabalho encomendou ao IBASE-Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas a elaboração de uma avaliação do PROGER<sup>10</sup>, cobrindo o desempenho do PROGER de janeiro de 1995 a fevereiro de 1998. A pesquisa revela que houve ampliação do acesso – 78% dos beneficiários tiveram sua primeira experiência de crédito – embora a maioria não pertencesse às classes de baixa renda – 60% pertenciam às categorias B e C de consumo. A maioria possuía nível de instrução acima da média observada para a população urbana. Os beneficiários eram predominantemente homens (68%) e relativamente jovens (55% abaixo de 40 anos). O uso mais comum dos recursos foi a aquisição de máquinas e equipamentos, matérias-primas e mercadorias. O impacto inicial na geração de trabalho foi positivo, embora não haja informações sobre a sustentabilidade dos empreendimentos financiados, nem da verdadeira inadimplência junto aos bancos.

É importante mencionar o caso do Banco do Nordeste, que opera com a carteira do PROGER e tem carteira especial de microcrédito (CREDIAMIGO), gerenciada separadamente e com o uso de tecnologias microfinanceiras. Fontes informais revelaram que a inadimplência do PROGER é bem maior do que a do CREDIAMIGO. Isso significa que o uso de tecnologias microfinanceiras no desenho de produtos, na metodologia de análise e acompanhamento e na gestão do Programa fazem a diferença.

Sabe-se ainda que os Bancos têm tentado constituir fundos de aval para cobrir o risco das operações do PROGER, a maioria com recursos de prefeituras municipais. A despeito da importância dessa iniciativa para uma suposta ampliação do acesso para quem não tem garantia a oferecer, os fundos de aval em nada têm contribuído para melhorar a adequação dos mecanismos operacionais dos Bancos, nem a sustentabilidade do Programa, dado que apenas transferem o risco para o poder público, que passa a cobrir a inadimplência das operações. Em alguns casos sabe-se que os Bancos param de operar em determinados municípios quando a inadimplência supera os índices aceitáveis, e é esgotado o fundo de aval.

---

10. SOARES, 2000.

Os Bancos costumam transferir parte do processo operacional para outras organizações, como as próprias prefeituras e os chamados “bancos do povo”, que trabalham com a intermediação operacional até os clientes chegarem aos bancos. Essas iniciativas têm melhorado o atendimento, mas na maioria das vezes em nada muda a essência da inadequação entre a oferta do crédito e as reais necessidades e características dos microempreendedores de baixa renda. Na realidade, ocorre uma transferência do custo operacional dos bancos para essas organizações – em geral bancadas pelo poder público – que, com raras exceções, não utilizam tecnologias microfinanceiras inovadoras na tarefa de intermediação.

### 2.3 O PRONAF

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar destina-se a apoiar financeiramente os agricultores familiares que se enquadram nos seguintes grupos:

	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Beneficiários	Assentados pelo Programa Reforma agrária	Agricultores familiares, indígenas, pescadores, extrativistas, área < 4 módulos	Agricultores familiares, pescadores, extrativistas, Área < 4 módulos	Agricultores familiares, pescadores, extrativistas, área < 4 módulos
Renda bruta anual		Até R\$ 1.500,00	Entre R\$1.500,00 e R\$ 10.000,00	Entre R\$10.000,00 e R\$ 30.000,00
Custeio	4% a.a.	4% a.a.	4% a.a. + rebate de R\$200,00 por operação	4% a.a.
	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Investimento	1,15% a.a + rebate de 40% sobre o principal	1% a.a. + rebate de 40% sobre cada parcela a pagar	4% a.a + rebate de R\$700,00 por operação	4% a. a.
Custeio	Penhor da safra, aval ou adesão ao PROAGRO	Penhor da safra, aval ou adesão ao PROAGRO	Penhor da safra, aval ou adesão ao PROAGRO	Penhor da safra, aval ou adesão ao PROAGRO
Investimento	Penhor cedular ou alienação fiduciária	Penhor cedular ou alienação fiduciária	Penhor cedular ou alienação fiduciária	Penhor cedular ou alienação fiduciária
Limites	Cada grupo tem seus limites. Nenhum beneficiário isoladamente pode superar o montante de R\$ 5.000,00 para custeio e R\$ 18.000,00 pra Investimento			

Em 2002 foram realizadas 831 mil operações do PRONAF, no valor global de R\$2.014,1 milhões, sendo 617 mil operações de custeio no valor de R\$1.299,8 milhões e 214 mil operações de investimento no valor de R\$ 14,3 milhões.<sup>11</sup>

Considerando que existem cerca de 4.200 mil agricultores familiares no Brasil, estima-se que o nível de penetração médio do PRONAF seja de cerca de 20%, ressalvadas as diferenças regionais. O Governo tem um desafio de atingir um público de 2.500 mil agricultores familiares, clientes potenciais do PRONAF.

O Anexo III apresenta a distribuição das aplicações do PRONAF por fonte de recursos. Como se observa, o Programa tem conseguido reunir fontes diversas para complementar os recursos escassos do orçamento da União, contando com recursos oriundos do FAT e dos fundos constitucionais regionais, além das exigibilidades do crédito rural imposta aos bancos.

O grande papel do Governo tem sido garantir a equalização de taxas, mediante destinação de recursos orçamentários, para cobrir a diferença entre as taxas de captação de cada fonte de recurso e as subsidiadas das operações ativas com os beneficiários finais definidas pela política agrícola.

A despeito da importância do Programa, sua eficácia em termos de cobertura, adequação e capacidade de transformação qualitativa da agricultura familiar começa a ser questionada, principalmente diante do uso alternativo que poderia ser dado aos elevados custos operacionais do Programa e dos subsídios aos beneficiários finais.

Para cada R\$1.000 aplicados, o governo gasta R\$60 para equalizar a taxa e subsidia diretamente R\$200 (rebate na prestação). Além disso, paga 8,48% de “spread” ao Banco do Brasil – o maior agente financeiro –, e R\$ 8,99 por cada contrato/mês realizado por conta de custos operacionais. Isso significa que, para cada R\$1.000 o Governo gasta R\$ 450, ou seja, 45%, sem falar da inadimplência que varia de banco para banco, e é desconhecida.

A questão do risco é outro ponto crítico. Como a percepção de risco por parte dos bancos é alta, eles têm tentado, cada vez mais, transferir para o Governo Federal o risco – como é o caso do PRONAF “A”, destinado aos assentados dos programas da reforma agrária – e para prefeituras e governos estaduais, através de fundos de aval.

Segundo entrevista com oficial do PRONAF em Brasília, existem vários fundos de aval operacionalizados pelo Banco do Nordeste naquela região, 8

---

11. Dados coletados no site [www.pronaf.gov.br](http://www.pronaf.gov.br).

fundos de aval municipais em outras regiões e 3 de âmbito estadual (PR, SC e RS). Diferentemente dos fundos de aval operados pelo Banco do Nordeste, na região sul existem experiências inovadoras de operacionalização dos mecanismos, a exemplo do fundo de aval de Francisco Beltrão (administrado por uma sociedade civil de direito privado) e de Chapecó (administrado por uma ONG – a Associação de Garantia de Crédito Comunidade do Futuro. Essas organizações administram os fundos de aval como se fossem conceder o crédito, participando desde a seleção, análise e acompanhamento, com vistas a reduzir o risco das operações. Em caso de inadimplência, elas entram imediatamente como garanti aos bancos, e passam a cobrar dos mutuários e/ou buscar uma solução para o retorno das operações.

Outra experiência bem-sucedida de operacionalização do PRONAF é o caso do CRESOL – Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária,<sup>12</sup> presente em 46 municípios da região Sul, com 20.540 associados – apenas em 2001 estas repassaram R\$32 milhões do PRONAF, com um “spread” de apenas 3% e total garantia ao Banco do Brasil. Isso porque as cooperativas de crédito rural só podem acessar o PRONAF via bancos oficiais. Esse exemplo aponta para um caminho mais promissor caso as cooperativas de crédito possam acessar recursos do PRONAF diretamente, e não através de um agente financeiro oficial. Através desse caminho ter-se-ia uma redução de custos operacionais (estima-se que o sistema cooperativista de crédito poderia trabalhar com um “spread” de 6 a 8% para cobrir riscos e custos operacionais), taxas bem inferiores aos recursos atualmente retidos nos bancos oficiais para o mesmo fim (cerca de 19% no caso do Banco do Brasil).

Além disso, a CRESOL utiliza metodologia de seleção, análise e acompanhamento mais adequada aos agricultores familiares e ao conjunto das atividades econômicas de cada município, primando pelos princípios do desenvolvimento local, participação e controle social no Programa, agroecologia e agregação de valor aos agricultores nas cadeias produtivas. Segundo o presidente do Conselho do sistema CRESOL, o acesso direto aos recursos do PRONAF é uma das bandeiras de luta do sistema, sendo que a única experiência de captação direta de recursos foi junto ao BNDES.

#### **2.4 O crédito habitacional**

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) tem uma capacidade limitada de financiar 210 mil unidades habitacionais por ano, contra uma demanda crescente de habitação urbana de cerca um milhão de unidades (cinco vezes mais). O SFH é altamente dependente de subsídios e recursos fiscais e, por isso, tem

---

12. BITTENCOURT, 2001.

sido alvo de mudanças administrativas e regulatórias. A Caixa Econômica Federal é o principal agente e concentra a grande parte do risco das operações de crédito, cuja principal fonte de recursos é o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço).

O Anexo IV apresenta a produção do SFH em número de unidade financiadas de 1995 a 2000,<sup>13</sup> segundo os programas, segmentando aqueles oriundos do FGTS e outros fundos provenientes de mecanismos de mercado, ou seja, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

O SBPE é constituído por 41 instituições financeiras, a maioria bancos, sendo que a Caixa Econômica Federal participa com 38% dos depósitos captados. Os financiamentos no âmbito do SBPE têm declinado nos últimos anos, devido à regulamentação de taxas de juros baixas para os depositantes contra um vasto leque de ativos alternativos para os investidores. A qualidade da carteira é problemática. Segundo dados confidenciais, os atrasos de até três meses estão em média entre 25 a 30%.

O FGTS é um fundo público criado em 1966, reformado em 1990 e 2001, oriundo de contribuição obrigatória de patrões e empregados. Em 2001, o estoque de depósitos do FGTS era de R\$ 74 bilhões. 60% do FGTS se destinam ao financiamento da habitação e 40% a infra-estrutura e saneamento. Para fins do presente texto, é importante ter em conta que os beneficiários dos financiamentos habitacionais com recursos do FGTS têm sido a classe média assalariada.

Existe um fundo, criado em 1999, para financiar o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), ou seja, crédito para leasing habitacional, com opção de compra dirigido para famílias de até 6 salários mínimos em centros urbanos. O PAR é oriundo de resíduos e outro fundo, e também do FGTS – sua remuneração é de 3% mais a TR. A Caixa é o único prestador e ganha um spread de 0,4% ao mês. Em 2001 o PAR havia financiado mais de 50 mil unidades, com recursos de R\$ 1 bilhão.

O HABITAR é um programa com recursos do orçamento federal e do Banco Interamericano para o Desenvolvimento. Trata-se de transferências para estados e municípios e têm contribuído desde 1995, com 311 mil unidades habitacionais.

Segundo o Banco Mundial, o SFH depende excessivamente de subsídios e de um sistema de poupança sub-remunerada e não chega às classes de baixa renda. O SBPE não tem público-alvo definido. O FGTS está limitado a traba-

---

13. Todos os dados sobre o SFH são oriundos de estudo elaborado pelo Banco Mundial, de caráter confidencial, não disponibilizado para fins de citação.

lhadores assalariados com renda inferior a 12 salários-mínimos, O PAR, em até 6 salários-mínimos, e, o Pró-moradia, até 5 salários-mínimos. Famílias com até 3 salários-mínimos são praticamente inelegíveis ao SFH. Também alerta para a excessiva concentração de decisões e riscos na Caixa Econômica, hoje responsável por 80% de todos os empréstimos habitacionais, com uma carteira de qualidade duvidosa.

Por outro lado, o mercado da habitação é caracterizado pela produção de casas informais e tem crescido o uso de financiamento próprio das construtoras, práticas estas inacessíveis para a população de baixa renda, que também enfrenta barreiras no mercado imobiliário.

Como as microfinanças são um fenômeno recente no Brasil, experiências de microcrédito na área habitacional são poucas e limitadas. Apesar de a Caixa estar desenvolvendo projeto-piloto de microfinanças (mais voltado para o crédito produtivo e pessoal), ela não dispõe de tecnologia microfinanceira para viabilizar o problema do financiamento para a população de baixa renda. Pelo contrário, para a Caixa, “emprestar para os mais pobres é um problema, mesmo porque há que se preservar o dinheiro do trabalhador (FGTS)”. Isso significa que a percepção de risco com relação ao segmento de baixa renda é muito alta, não obstante a maior parte do atraso ser proveniente da classe média.

Cabe mencioanr uma experiência bem-sucedida que tentou integrar recursos subsidiados do Governo com programa de microcrédito habitacional: o Programa Casa Melhor/PAAC (Programa de Apoio à Autoconstrução), premiado pelas Nações Unidas em 1996 (Habitat II, em Istambul), juntamente com 11 melhores práticas no mundo em termos de eficácia de melhoria de assentamentos humanos.<sup>14</sup> A experiência teve início em Fortaleza, por iniciativa de uma ONG chamada Cearah Periferia, em 1994, tendo se estendido para outros municípios do Brasil e do exterior.

O Programa é um sistema de financiamento que associa a capacidade de poupança das famílias (no valor de 1/6 do valor necessário) a um subsídio governamental (no valor de 2/6) e um empréstimo reembolsável concedido por uma ONG (no valor de 3/6).

Esse empréstimo é operacionalizado através de tecnologia inovadora que integra os aspectos:

- Técnicos: o projeto técnico é elaborado por estudantes da Escola Técnica Federal em discussão com a família, cuja renda não pode exceder a 3 salários-mínimos, uso de tecnologias alternativas de baixo custo e/ou mutirão;

---

14. Vide Estudo de Caso: Programas Municipais para Reforma e Ampliação de Moradias. Ceará Periferia, Fortaleza, novembro 1999.

- Sociais: reforço da organização comunitária local, formação de grupos de poupança de 10 a 30 pessoas e controle social – entidades comunitárias participam do conselho de gestão local e do conselho de administração do Programa; e
- Financeiros: a parceria governo ONG e comunidade na constituição do fundo para reduzir o custo financeiro, a co-responsabilidade do grupo pelo re-pagamento, a contrapartida de poupança, o prazo mais curto – de 12 meses, o custo financeiro é apenas a variação do salário-mínimo.

Como se observa, esses mecanismos muito se assemelham com os princípios das microfinanças, o que prova que é possível desenvolver sistemas de financiamentos para a população de baixa renda com eficácia, mesmo na área habitacional.

## 2.5 O crédito de consumo

Conforme já mencionado, o crédito para consumo no Brasil é bastante avançado e tem crescido nos últimos três anos, segundo o Banco Central a uma taxa anual de 50%. Além do crédito fornecido ao interior do sistema financeiro por instituições bancárias e não bancárias, existem as administradoras de cartões de crédito e as lojas que ofertam com certa facilidade o crédito para o consumidor.

As financeiras cobram altas taxas (superiores a 10% ao mês) e exigem renda mínima (cerca de R\$300 reais/mês). As empresas de cartão de crédito têm buscado clientes de baixa renda. Dos 31 milhões de cartões de crédito no País em 2002, 10% eram de propriedade de classes D e E (renda mensal inferior a R\$720).<sup>15</sup> Os cartões de crédito também exigem comprovação de renda mínima, o que exclui muitos dos microempreendedores.

A compra de produtos nas lojas com pagamentos parcelados é prática muito usada no Brasil, muitas delas mediante o uso do cheque pré-datado como garantia do pagamento imediato no vencimento.

A OIT-Brasil acaba de finalizar um estudo sobre o setor financeiro privado, com foco nos trabalhadores de baixa renda. Segundo os organizadores,<sup>16</sup> o objetivo da pesquisa foi investigar o que está ocorrendo no mercado financeiro, diante do baixo nível de penetração das organizações de microfinanças e diante do baixo atendimento do sistema financeiro formal. Embora sem acesso aos resultados da pesquisa, tudo indica que o segmento de crédito ao consumidor está preenchendo este “gap” no mercado, através de diferentes modalidades já mencionadas aqui e ainda não quantificadas.

15. Entendendo as Microfinanças no Contexto Brasileiro, GOLDMARK et ali 2002.

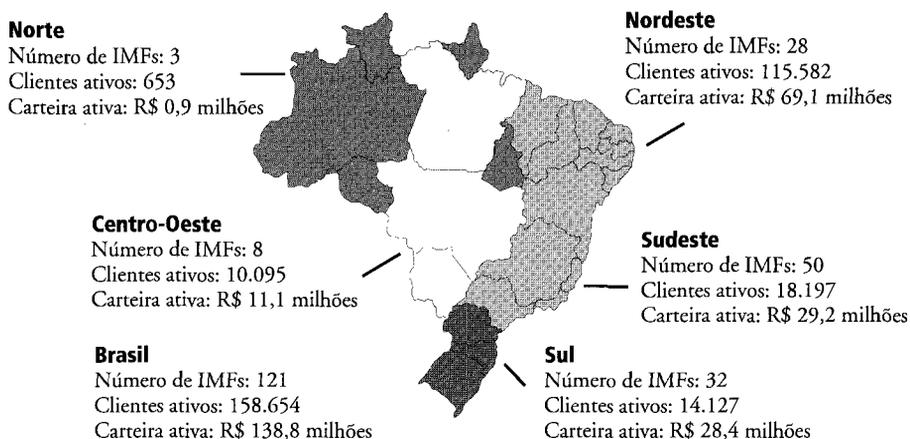
16. Sr. Jaime Mezera, Diretor Adjunto da OIT à época da pesquisa.

## 2.6 As organizações de microcrédito

Nesta seção serão sistematizadas informações sobre as organizações especializadas em microcrédito dentro e fora do sistema financeiro nacional, que constituem o embrião da indústria de microfinanças (IMFs – Instituições Microfinanceiras) nascente. Um pouco da história, das tipologias e forças e fraquezas dessas organizações podem ser encontradas em Parente.<sup>17</sup>

Estudo recente publicado pelo BNDES<sup>18</sup> apresenta dados atualizados sobre essa indústria que, de forma resumida, estima que o segmento de microfinanças consiste em 121 instituições atendendo a um total de 158.654 clientes ativos (Figura 1 e Anexo V). Essas estatísticas sugerem que o segmento de microfinanças no Brasil é composto de pequenas instituições, com uma média de 1.311 clientes ativos. As IMFs brasileiras têm uma carteira ativa de R\$138,8 milhões, resultando em um empréstimo médio de R\$ 875.

FIGURA 1  
Mercados de IMFs no Brasil (2001)



Fonte: Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro, GOLDMARK. 2002.

### Principais atores

Embora muitas novas IMFs tenham sido criadas no Brasil, poucas alcançaram uma escala significativa – apenas nove IMFs atendem a mais de 2.000 clientes ativos (Anexo VI). Das 112 de pequeno porte restantes, apenas oito atendem a pelo menos 1.000 clientes. Por outro lado, 88 IMFs brasileiras atendem a menos de 500 clientes cada uma.

17. Microfinanças - Saiba o que é um Banco do Povo. PARENTE. 2002.

18. Entendendo as Microfinanças no Contexto Brasileiro. GOLDMARK et ali. 2002.

A coexistência de poucos grandes participantes e muitas IMFs de pequeno porte se reflete na natureza altamente concentrada do segmento de microfinanças no Brasil: 100 IMFs atendem coletivamente a apenas 12% dos clientes ativos do segmento. O fato das instituições serem pequenas ou grandes talvez não seja o dado mais importante. A chave da questão é saber se essas instituições poderão, nos anos que virão, atender, de forma sustentável e com perspectivas de crescimento, uma parcela importante da demanda no mercado.

### **Tipos de IMFs Brasileiras**

Ao considerar a evolução histórica e a liderança das IMFs no Brasil, o estudo do BNDES apresenta 4 tipos de IMFs:

- 1 Instituições afiliadas a redes internacionais** – Diversas IMFs no Brasil são afiliadas a redes internacionais de microfinanças, incluindo o Sistema CEAPE (a ACCION), o Banco da Mulher (ao Women's World Bank) e a Visão Mundial (World Vision). Até certo ponto, essas IMFs foram capazes de alavancar as metodologias, a capacidade e a experiência técnica de suas redes internacionais. Porém, as relações entre as IMFs e as redes internacionais no Brasil frequentemente têm sido mais distantes do que se observa em outros países. Em particular, devido ao idioma e a outros fatores, muitas afiliadas brasileiras não se beneficiaram extensamente da transferência de conhecimento, e receberam relativamente poucos recursos financeiros e técnicos, dada à dimensão e complexidade do mercado local. Embora muitas dessas IMFs tenham um longo histórico de operações no segmento de microfinanças brasileiro, elas ainda não alcançaram uma escala significativa. De fato, algumas instituições afiliadas a redes internacionais perderam clientes nos últimos anos.

**Exemplo:** O Sistema CEAPE – afiliado à ACCION – forma o mais antigo e maior grupo de afiliados de rede internacional no Brasil. A origem da rede CEAPE pode ser traçada desde o “Projeto Uno” em Pernambuco, em 1973, seguido pelo CEAPE – Ana Terra no Rio Grande do Sul, em 1987. Todos os afiliados do CEAPE foram mantidos por doações e empréstimos subsidiados do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), e muitos receberam empréstimos também do BNDES. Embora o Sistema CEAPE atenda a aproximadamente 17% dos atuais clientes de microfinanças no Brasil, muitas instituições da rede perderam uma parcela substancial de seus clientes nos últimos anos.

- 2 Organizações da sociedade civil** – Muitas IMFs empregam tecnologias de microfinanças para estimular o desenvolvimento econômico de comunidades de baixa renda em suas regiões. Algumas ainda na forma de

ONGs e outras já na forma jurídica de OSCIP-organização da sociedade civil de interesse público.<sup>19</sup> Algumas instituições, como a Portosol (uma ONG no Rio Grande do Sul) e a Blusol (OSCIP em Santa Catarina) seguem um modelo no qual o apoio municipal, e às vezes estadual, é utilizado para iniciar as operações. Essa categoria também inclui IMFs que obtiveram recursos do setor privado (como a Vivacred, uma OSCIP no Rio de Janeiro) e pequenas ONGs que experimentaram diferentes abordagens para microfinanças (como o Banco Palmas, uma ONG no Ceará). A maioria das organizações nessa categoria demonstrou um período inicial de rápido crescimento até alcançar um certo nível, geralmente de 500 a 1.000 clientes ativos (embora algumas cheguem ao nível de 1.000 a 2.000 clientes ativos). Essas IMFs geralmente sofrem de dificuldades estruturais e de marketing para expandir além desse nível e não alcançam uma escala significativa, embora geralmente apresentem baixos níveis de inadimplência.

**Exemplo:** A Portosol foi formada com o apoio dos governos municipal de Porto Alegre e estadual do Rio Grande do Sul, em 1996. A Portosol, considerada uma das mais bem sucedidas ONGs de microfinanças no Brasil, chamou a atenção nacional e inspirou muitos outros governos municipais e estaduais a apoiarem a criação de IMFs locais. Após um estágio inicial de rápido crescimento, a Portosol sofreu uma queda de clientes ativos, de um máximo de 2.400 em dezembro de 1999, até um nível recentemente estabilizado de aproximadamente 2.100. Esses acontecimentos recentes se devem a uma séria concorrência das financeiras da região. Cabe destacar que a Portosol está enfrentando esse desafio através de uma estratégia de expansão regional e de reposicionamento de seus produtos. A Portosol continua a aumentar a dimensão de sua carteira ativa, apesar do número estável de clientes ativos, por intermédio do serviço de troca de cheque oferecido a clientes antigos.

- 3 Iniciativas governamentais** – Em vários estados, os líderes políticos lançaram iniciativas de microfinanças para atender a população. Essas iniciativas incluem programas diretamente operados por agências governamentais e ONGs que recebem orientação de representantes governamentais participantes da diretoria. Em alguns casos, essas iniciativas não respeitaram princípios técnicos em sua concepção, e as motivações políticas tornaram-se intrinsecamente ligadas a objetivos do programa.

---

19. Segundo site do Ministério da Justiça existem 64 OSCIPs de crédito, sendo que 13 são instituições de pesquisa e não fazem operações de crédito.

Muitas iniciativas governamentais oferecem taxas de juros incapazes de cobrir os custos operacionais, levando-os a depender do apoio do governo para continuar as operações. Alguns desses programas gozam de amplo acesso a recursos e estão crescendo rapidamente, enquanto outros programas permanecem pequenos.

**Exemplo:** O Banco do Povo de São Paulo é uma parceria entre os governos estadual e de alguns municípios do Estado de São Paulo, formado em 1998. Essa entidade oferece empréstimos a microempreendedores locais a uma taxa altamente subsidiada, de 1% por mês. O programa está crescendo rapidamente, embora o modelo escolhido não permita sua continuidade num contexto de mercado. Em menos de quatro anos de operação ele já atende a 9.521 clientes ativos. O valor médio de empréstimo do Banco do Povo de São Paulo é de R\$ 1.696. Da mesma forma, o Banco do Povo de Goiás já está presente em 152 municípios e opera em parceria com ONGs locais e prefeituras municipais que arcam com custos operacionais.

**4 Instituições financeiras** – As instituições financeiras atualmente em operação no mercado de microfinanças brasileiro incluem SCMs criadas recentemente<sup>20</sup> e o Banco do Nordeste, através do Programa CREDIAMIGO. Essas instituições estão comprometidas em desenvolver modelos com uma abordagem comercial, e lutam para fazer suas operações crescerem até uma escala significativa. Os lucros não são necessariamente um enfoque exclusivo, mas as considerações comerciais guiam as decisões estratégicas e operacionais. As SCMs estão mais focadas em atender a demanda reprimida de capital de giro em áreas urbanas.

O Estudo não contabilizou as cooperativas de crédito, mas reconhece o seu potencial para oferta de serviços financeiros para a população de baixa renda.

Até o momento, as instituições financeiras estão experimentando um rápido crescimento no contexto brasileiro. O programa Crediamigo, do Banco do Nordeste está crescendo rapidamente, embora tenha tido problemas com as estatísticas de renovação de empréstimos e a qualidade da carteira seja desconhecida. Outra questão é até que ponto as SCM-Sociedades (Privadas) de Crédito ao Microempreendedor crescerão. Até que ponto as instituições financeiras formais se aproximarão das microfinanças?

---

20. Segundo o Banco Central existem 25 SCMs autorizadas.

Tudo indica que as instituições financeiras estão se antecipando para ganhar uma parcela substancial do segmento de microfinanças brasileiro no futuro próximo, pois bancos comerciais, como o Unibanco e o Banco Real, planejam sua entrada no segmento utilizando uma ampla infra-estrutura existente e, possivelmente, parcerias com redes de distribuição alternativas. No contexto internacional, os agentes financeiros continuam a exercer um papel cada vez mais importante no segmento de microfinanças.

**Exemplo:** O Banco do Nordeste é uma instituição federal de desenvolvimento regional, sediada no Ceará, que fornece mais de 70% do financiamento bancário na região Nordeste. Por intermédio do programa Crediamigo,<sup>21</sup> de rápido crescimento, lançado em 1998, o banco atende a 54% dos atuais clientes de microfinanças no Brasil. O programa Crediamigo é voltado para clientes de baixa renda (com um valor médio de empréstimo de R\$ 584) em áreas urbanas, utilizando uma metodologia de grupos solidários. O banco tem uma estratégia de crescimento agressiva e toma decisões com base comercial, dentro da estrutura de uma instituição de desenvolvimento regional.

### **Indicadores de desempenho**

Quando individualmente consideradas e comparadas com instituições congêneres de outros países, as IMFs brasileiras evidenciam um desempenho de nível médio para alguns indicadores-chave. Um estudo recente da Comunidade Européia comparou os indicadores-chave de desempenho de IMFs brasileiras com os de IMFs latino-americanas de alto desempenho, analisadas em outro estudo do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), onde se constatou que as instituições locais têm que melhorar consideravelmente.

Segundo o estudo do BNDES,<sup>22</sup> o rendimento dos ativos, que afere a lucratividade das IMFs relativamente a seus ativos totais foi menor (4,3%) no caso das IMFs brasileiras incluídas na amostra do que no das congêneres latino-americanas de alto desempenho (8,2%). Isso sugere que as IMFs brasileiras ainda não demonstram a plena rentabilidade no sentido comercial.

As IMFs brasileiras incluídas na amostra apresentaram maior risco da carteira (7,5%) do que as latino-americanas de alto desempenho (4,6%). Esse risco propicia uma visão da qualidade de uma carteira de empréstimos (avaliada aqui pelo percentual de inadimplência num período de 30 dias).

---

21. Informações sobre o Programa CREDIAMIGO, do Banco do Nordeste, baseada em Parente: "Microcredit Policy as a Financial Market Mechanism to Reduce Poverty-The Experience of Banco do Nordeste in Brazil", paper 2000, e no site na Web da instituição.

22. GOLDMARK et al, 2002.

A produtividade dos agentes de crédito é consideravelmente menor entre as IMFs brasileiras (191 clientes por agente de crédito) do que entre as latino-americanas de alto desempenho (312). Cabe, entretanto, assinalar que as IMFs da Região Nordeste apresentaram melhor desempenho em relação a esse indicador, devido em parte à metodologia de grupo de solidariedade (usada com frequência na região), que permite aos gerentes de crédito atender a maior número de clientes e fazer cobranças do grupo.

As constatações do estudo do BNDES mostram que apesar de as IMFs brasileiras estudadas na amostra serem relativamente sólidas quanto ao nível de maturidade e tamanho, ainda resta um caminho longo a ser percorrido pela indústria como um todo.

Segundo Parente,<sup>23</sup> a maioria das IMFs brasileiras não têm escala para alcançar sustentabilidade operacional, nem uma trajetória de crescimento bem definida. Enfrentam deficiências de gestão estratégica e operacional envolvendo pontos críticos na área de sistemas de controle contábil-financeiro e gerencial, qualidade dos recursos humanos, falta de consolidação das tecnologias microfinanceiras e dificuldades para alavancar recursos do mercado financeiro. Além disso, a oferta por parte das IMFs brasileiras ainda é muito restrita ao microcrédito produtivo (capital de giro e pequenos investimentos), não explorando a vasta gama de necessidades por serviços financeiros por parte da população de baixa renda, conforme apresentado na seção sobre a demanda potencial no Brasil.

## 2.7 Outras modalidades informais de oferta de crédito

As modalidades informais se caracterizam por muito poucos documentos: não se exige nome limpo nem contratos escritos, e as taxas dependem das relações pessoais entre credor e tomador. As modalidades mais usadas, em ordem decrescente, são:<sup>24</sup>

- a) Crédito de fornecedores. Atacadistas, fabricantes, distribuidores costumam vender a prazo para microempreendedores (15 a 60 dias), sem grandes exigências. Eles costumam dizer que não há juros embutidos, mas, quando questionados, usualmente fornecem descontos se o pagamento for à vista, o que significa que embutem uma taxa de cerca de 5 a 10% ao mês. É um grande substituto para os produtos de microfinanças.

---

23. PARENTE. 2002.

24. BRUSKY e FORTUNA. 2002.

- b) **Crediário na loja de pequeno porte.** Lojas do comércio varejista costumam dar crédito a clientes que efetuam compras regulares e passam a dispor do privilégio de comprar parcelado sem maiores burocracias. Os juros são mais baixos e despercebidos pelos tomadores.
- c) **Crédito de outros.** Os que não reúnem as condições mínimas para abrir crediário (em geral comprovante de renda e nome limpo) valem-se de parentes e amigos para efetuarem compras em seus cartões, cheques e crediários.
- d) **Fiado.** Difere do crediário, por não envolver prestações nem qualquer tipo de documentação. Comprar fiado significa comprar um bem, em geral de primeira necessidade (até R\$100), sem entrada, com pagamento em 15 ou 30 dias, em geral sem juros. O fiado é concedido para alguém conhecido e é regido por uma relação de confiança entre comprador e vendedor. Do lado do vendedor, deixar de vender fiado significa perder clientes.
- e) **Empréstimos de empregador.** Trata-se de uma espécie de adiantamento para os assalariados, a ser descontado no final do mês. Em geral não cobram juros nem ultrapassam a um salário mensal.
- f) **Empréstimos de parentes e amigos.** Geralmente envolvem pequenas quantias (R\$100) e prazos curtos (30 dias), dado que os familiares e amigos também têm fontes limitadas de capital.
- g) **Agiota.** Estão presentes em todos os lugares. Há aqueles mais profissionais, que vivem dessa atividade. Esses são mais formais e exigem até comprovantes de renda e/ou recibos de crediários quitados. As taxas variam de 10 a 40% ao mês. A tomada de algum bem à força, violência e ameaças faz parte dos métodos de cobrança. Existem os agiotas amadores, que cobram taxas menores, de acordo com o grau de conhecimento dos clientes.
- h) **Empréstimos em caixinhas de empresas.** Formadas por grupos de funcionários da empresa, por uma cota de cada participante, que são administradas por um dos membros ou comissão encarregada. É ocasionalmente usada para financiar festas e/ou comprar presentes especiais de casamento, nascimento ou de demissão. Funcionam como fundo de empréstimo para seus membros, a juros mais baratos do que os de mercado.

### 3 ANÁLISE DA DEMANDA

#### 3.1 Análise quantitativa - dados globais

Do ponto de vista quantitativo, existem na literatura brasileira dois estudos que tentam estimar, em termos globais, a demanda potencial para microfinanciamentos no Brasil: um feito pela OIT<sup>25</sup> (em parceria com a Caixa Econômica Federal e o PNUD) no ano 2000 e o outro recentemente elaborado pelo BNDES.<sup>26</sup>

O estudo da OIT parte da estimativa do número de micro e pequenos empreendimentos usando a PNAD de 1999 do IBGE, considerando o total de trabalhadores por conta própria e empregadores que têm até 5 trabalhadores. Em seguida, estima o total deles com acesso a crédito, segundo a Pesquisa de Economia Informal Urbana (PEIU) do IBGE, de 1997. Assim, o total de microempreendimentos detectados pela PNAD foi de 13,9 milhões, dos quais 3,9 milhões chefiados por mulheres e 10 milhões chefiados por homens.

Segundo o estudo não tiveram acesso a crédito mais de 70% dos que têm renda superior a R\$5 mil e mais de 95% entre os de renda até R\$ 3 mil. Dos que têm acesso a crédito bancário, segundo a PEIU, 86 mil são chefiados por mulheres e 270 mil por homens. Em suma, a demanda potencial de mercado para microcrédito seria de 13,5 milhões de clientes. Ocorre que foi necessário considerar um critério para transformar esse número em capacidade de demanda efetiva. Para tanto o estudo fez uma correlação negativa entre o nível de renda do microempreendedor e a probabilidade de ser aceita sua solicitação de crédito, chegando a uma demanda efetiva de 6 milhões de pessoas e uma estimativa de recursos da ordem de R\$ 11 bilhões.

O estudo compara esse número com um levantamento de oferta feito também pela OIT em outubro de 2000, junto a 44 IMFs, quando foram detectados 116 mil clientes e uma carteira de apenas R\$ 90 milhões, sugerindo uma taxa de penetração de apenas 2%. O estudo apresenta ressalvas quanto a uma parcela não conhecida de clientes que estão tendo acesso a outras formas de financiamentos, tais como crediário, agiotas e empréstimos de amigos e familiares.

O estudo do BNDES tenta estimar o número de microempreendimentos existentes no Brasil e a proporção considerada como demanda potencial, a partir da construção de uma metodologia que utiliza diversas fontes do IBGE. A metodologia utilizada para estimar o número de microempreendimentos foi:

---

25. Dados coletados de palestra proferida pelo Sr. Jaime Mezera no Curso de "Implantação e Gestão de Organizações Microfinanceiras", na AED - Agência de Educação para o Desenvolvimento, Brasília, setembro 2001.

26. Entendendo as Microfinanças no Contexto Brasileiro, GOLDMARK. 2002.

- a) Estimar o número de empresas formais com até 4 empregados retiradas do Cadastro Geral de Empresas do IBGE com registro de 1996 a 1999;
- b) Estimar o número de microempreendimentos informais urbanos, a partir da PEIU, aplicando esse percentual à PEA da PNAD 1999, e dividindo por um tamanho médio da microempresa informal;
- c) Estimar o número de microempreendimentos rurais, a partir do número de unidades até 10 hectares retirados do Censo Agropecuário de 1995 em relação a PEA daquele ano. Esta percentagem foi aplicada à PEA do PNAD 1999.

Dessa forma, o estudo do BNDES estima que o número de microempreendimentos era de 14,2 em 1998 e de 14,6 milhões em 1999. Aplicando uma taxa de crescimento de 3,7% ao ano, estima-se que existam, em 2002, 16,4 milhões de microempreendimentos, sendo que 3,9 milhões são formais e 12,5 milhões informais (sendo 9,5 milhões urbanos e 3 milhões rurais). A distribuição desses microempreendimentos por região está no (Anexo VII)

Uma vez estimado o número de microempreendimentos por região, o estudo aplica um redutor de 50%, utilizado por CHRISTEN,<sup>27</sup> para estimar o número de clientes que realmente demandariam e seriam elegíveis para as microfinanças, resultando em 8,2 microempreendimentos em 2002. Em seguida compara com o estudo de oferta do BNDES para o total do Brasil (em torno de 160 mil clientes) e por região, já mencionado na seção anterior, sugerindo uma taxa de penetração de apenas 2% para o Brasil como um todo e de 4,6% para a região Nordeste, 2% para o Centro-Oeste, 1,1% para o Sul, 0,6% para o Sudeste e 0,1% para o Norte.

Por fim, mostra o quão pequena é a taxa de penetração das microfinanças no Brasil quando comparada com a taxa de penetração de outros países da América Latina, como a Bolívia (mais de 100%), o Paraguai (36%), o Peru (30%) e o Chile (27%).

### **3.2 Análise qualitativa - perfil e natureza da demanda**

A seção apresenta os aspectos qualitativos da demanda da população de baixa renda: quais suas reais necessidades e quais os mecanismos financeiros de sua preferência, utilizando duas pesquisas:

- a) A primeira, elaborada pelo Banco do Nordeste, em 1997, tenta identificar o perfil dos microempreendedores urbanos com até 10

---

27. Nem todos os microempresários desejam tomar emprestado e nem todos os microempresários seriam elegíveis no sentido de atender as exigências mínimas das organizações microfinanceiras, mesmo que menores que as exigências dos bancos. CHRISTEN. 2001.

trabalhadores. Foi aplicado em 7 cidades de porte variado do Nordeste do Brasil;<sup>28</sup>

- b) A segunda, recentemente elaborada pelo BNDES,<sup>29</sup> tenta identificar as necessidades e os mecanismos utilizados e a preferência dos clientes para satisfazê-las. Foi aplicado em áreas metropolitanas de São Paulo e Recife, envolvendo tanto empreendedores quanto não-empreendedores;

### **A pesquisa do Banco do Nordeste:**

Dos 1250 entrevistados aleatoriamente, 78% exerciam atividade de comércio, 14% de serviço e 8% de produção. Mais de 90% residiam no município de trabalho há mais de 5 anos. Cerca de 20% dos entrevistados tinham tempo de experiência na atividade de 5 a 10 anos e cerca de 50% afirmaram ter mais de 10 anos de experiência. Quanto ao nível educacional, cerca de 66% dos entrevistados tinha apenas o primeiro grau, 25% o segundo grau. Cerca de 80% não utilizava financiamentos de qualquer espécie. Esse percentual era menor nas regiões metropolitanas e maior nas cidades de porte médio. Cerca de 4,0% tinha acesso a bancos e 15% a fornecedores. O restante obtinha empréstimos junto a agiotas e familiares, sendo que o percentual que recorria ao primeiro era maior nas cidades metropolitanas. A taxa mensal de juros pagos à época era muito alta, variando de 14 a 21% a.m.

Indagados sobre a existência de poupança em alguma instituição financeira, cerca de 82% afirmou não possuir. Quanto a seu interesse por empréstimo a taxa de juros dos bancos comerciais, o percentual variou de cidade para cidade em torno de 51% em uma de pequeno porte a 83% em uma metropolitana.

A pesquisa apontou conclusões gerais a partir da amostra de cidades pesquisadas e refletem as seguintes situações representativas para a região Nordeste como um todo:

- a) A maioria dos microempresários é de meia idade em diante, tem baixo nível de escolaridade e conta com bastante experiência na atividade;
- b) A periodicidade das compras dos que trabalham com serviços e/ou comercialização de produtos alimentares é diária/semanal;
- c) A periodicidade das compras dos que trabalham com produção e comércio de produtos não-perecíveis é mensal;

---

28. SIQUEIRA, 1999.

29. BRUSKY e FORTUNA. 2002.

- d) As vendas são feitas diariamente para serviços/comércio e semanalmente/mensalmente para a produção;
- e) A maioria dos pagamentos e recebimentos são feitos à vista, sendo o ciclo dos negócios (compra, produção, venda e recebimento) muito curto;;
- f) Empregam poucos trabalhadores, geralmente familiares ou não registrados, e o negócio depende e muito da iniciativa individual e do senso de oportunidade;
- g) A maioria não utiliza fontes de financiamento formais, uma vez que não dispõe de garantias para atender as exigências bancárias. Muitos deles têm aversão às instituições bancárias, em virtude das exigências e da distância que os separa;
- h) Aqueles que recorrem a financiamentos se submetem a pagar juros elevados, bem superiores aos cobrados pelos bancos comerciais;
- i) Os negócios em geral apresentam boa rentabilidade alcançando, em alguns casos, índice de vendas/gastos mensais superior a 2;
- j) As famílias apresentam relativa capacidade de poupança utilizada, na maioria dos casos, para investir nos próprios negócios;
- k) O negócio é a vida e a fonte principal de sustento das famílias.

### **A pesquisa do BNDES:**

A pesquisa do BNDES utilizou ferramentas inovadoras, com vistas a identificar as necessidades e preferências das classes mais pobres, combinando o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) e Grupos Focais (GF). Para uma visão mais detalhada das necessidades financeiras dos microempreendedores e identificação dos motivos da pouca aderência às IMFs, foram usadas:

- a) Matriz dos serviços financeiros, que permite determinar quais segmentos têm ou não acesso aos serviços financeiros disponíveis e porquê.
- b) Ranking de preferência relativa, que permite comparar quais componentes dos serviços financeiros são mais ou menos apreciados e porquê.

A grande maioria das pessoas que compõem as camadas de baixa renda da população não tem acesso direto ao setor bancário formal, embora encontrem soluções para atender às suas necessidades financeiras em uma ampla variedade de serviços que estão a seu alcance. A pesquisa do BNDES apresenta tais serviços, assim como a percepção que deles têm seus usuários.

Nas populações estudadas, o recurso ao crédito, em suas numerosas formas, é de longe a solução mais comumente usada para a satisfação das necessidades financeiras. Os participantes das reuniões não tiveram dificuldades em listar os meios a que as pessoas recorrem quando precisam de dinheiro, uma situação que marca o dia a dia das famílias pobres no Brasil. Fiado ou crediário, cartão de crédito, cartão da financeira, cartão da loja, cheque pré-datado, cheque especial; um dinheiro conseguido com amigos ou parente, um adiantamento com o empregador; a participação em um “sorteio” ou um saque na “caixinha” da empresa; o empréstimo do agiota, da financeira ou até mesmo do banco são as muitas opções.

Entretanto, um exame mais detalhado dessa lista revela que sua aparente variedade e acessibilidade são enganadoras. Basicamente, as populações abordadas pela pesquisa usam duas modalidades de crédito, aqui definidas como **crédito em dinheiro** e **crédito parcelado**, oriundas de fontes **formais**, **semiformais** ou **informais**.

**Crédito em dinheiro** refere-se ao crédito que é outorgado sob a forma de dinheiro (empréstimo), enquanto o **crédito parcelado** é outorgado sob a forma de um bem que esteja sendo comprado. Essas modalidades de crédito diferem entre si quanto à forma como são concedidas e não no modo como são reembolsadas. Ambas são pagas a prazo, de acordo com planos de pagamento pre-estabelecidos. Os mecanismos e produtos financeiros identificados pela pesquisa estão apresentados na forma de matrizes, com a utilização das categorias acima mencionadas (vide anexo VIII).

A seguir faremos uma transcrição resumida do Estudo.

As definições de formal, semiformal e informal usadas no texto têm como fundamento as exigências requeridas para o acesso a cada um desses serviços e não seu estatuto jurídico. Entretanto, a maioria dos serviços incluídos na categoria **formal** faz parte do Sistema Financeiro Nacional.

Quanto ao uso dos serviços, há clara preferência pelo crédito parcelado, especialmente o crediário. A despeito da variação entre os diferentes tipos de crédito parcelado (as diferenças entre as taxas de juros dos cheques pré-datados e do fiado, por exemplo), foi possível identificar um conjunto de atributos positivos, comuns às suas diferentes formas e que justificam tal preferência. Do mesmo modo, o uso relativamente reduzido do crédito em dinheiro pode ser explicado por um número de características consideradas negativas pelos entrevistados.

O crédito parcelado é de longe a forma mais freqüentemente utilizada pelas populações de baixa renda. Mesmo aqueles que não têm acesso direto ao crédito fazem crediários em nome de outras pessoas. Ainda que seja amplamente reconhecido e entendido que comprar parcelado seja, no final das con-

tas, mais caro do que tomar um empréstimo, quando existe a possibilidade de escolha entre as duas formas, raramente a opção é pelo empréstimo.

Igualmente curioso é que, mesmo afirmando a todo o tempo que “nunca sobra dinheiro para guardar”, as famílias de baixa renda estão constantemente destinando dinheiro para o pagamento de dívidas contraídas com as compras de determinados bens. Se lhes fosse dada a oportunidade de quebrar a “cadeia de dívidas”, esse endividamento poderia ser transformado em poupança. O dinheiro que é correntemente reservado para o pagamento de prestações poderia formar uma poupança que seria, então, usada para comprar à vista, por um preço menor, o que normalmente é comprado através de crediários.

A escolha pelo crediário e não pelo empréstimo pode ser explicada, em parte, por uma perspectiva cultural. No sentido mais restrito, o termo crédito significa formas facilitadas de pagamento de compras ou de serviços que não envolvem transferências físicas de dinheiro. No caso do crédito, o que está sendo negociado são bens ou serviços, ainda que por um custo maior. No sentido mais amplo, o termo crédito ultrapassa os limites financeiros e está associado ao comportamento correto, ao hábito de cumprir os compromissos assumidos, qualquer que seja a natureza destes – financeiros ou não.

De outro lado, os empréstimos são unicamente uma cessão de dinheiro do emprestador para o tomador. No empréstimo se paga pelo dinheiro. É uma compra de dinheiro por um valor mais alto do que o seu valor de face. A esse respeito, as conclusões chegadas por Gallagher<sup>30</sup> são semelhantes: comprar a crédito significa ganhar um prazo para poder reunir as condições necessárias para efetuar os pagamentos. O que está sendo negociado é o tempo e, na cabeça da maioria dos microempreendedores, há pouca ou nenhuma correlação entre compras a crédito e operações financeiras. Pedir empréstimo, sim, é uma operação financeira: o que está sendo comprado é o dinheiro, a ser pago por um valor maior do que o que lhe foi dado.

Também há algumas diferenças no processo de negociação. O crédito é quase que “natural”, visto apenas como uma forma diferente da compra à vista, mas tão ou mais habitual do que esta. Não precisa ser “pedido” ou justificado, até que as exigências sejam atendidas e, pronto. Os empréstimos são um comportamento “anormal”. O “normal” seria ter o dinheiro, para comprar à vista ou a prazo. Os empréstimos, à exceção dos automáticos, têm que ser “pedidos” e justificados, e envolvem negociações mais complicadas, mais exigências e mais burocracia do que o crédito.

---

30. GALLAGHER et al. 2002.

Finalmente, o crédito parcelado permite a imediata aquisição de bens, o que tem grande importância na sociedade brasileira. De um lado, é uma questão de necessidade: se não for possível fazer as compras de alimentação com o cartão da loja e pagar a prazo, a casa ficará sem comida. Do outro lado, “a cultura do consumismo”. A recente inclusão de camadas de baixa renda no mercado, até então totalmente excluídas da possibilidade de adquirir bens e produtos de consumo, encorajou uma cultura de consumo muito forte no Brasil. O Plano Real, ao reduzir dramaticamente a inflação e estabilizar os preços permitiu que populações de baixa renda tivessem acesso a esses bens e produtos, através das compras a crédito.

Com preços mais estáveis e juros relativamente mais baixos, é possível prever qual será o valor das prestações necessárias para o pagamento das compras. Além disso, a força da publicidade na televisão é amplamente utilizada para a valorização do consumo como sinal de sucesso na vida, como meio de alcançar a “felicidade”.

Além das razões de ordem cultural, o crédito parcelado apresenta uma série de atributos fortemente apreciados pelas populações pesquisadas: acessibilidade, disponibilidade, rapidez, adaptabilidade, atendimento, transparência e, em certos casos, possibilidade de renegociação.

- **Acessibilidade** – O acesso ao crédito, seja com dinheiro, cheque ou cartão, deve ser facilitado, sem exigências “impossíveis” ou muito trabalhosas de serem cumpridas. Ainda que a compra no crediário muitas vezes requeira algum tipo de procedimento formal, como a apresentação de CPF e de comprovante de renda, essas exigências são consideradas razoáveis. Muitas lojas de grande porte exigem apenas a comprovação de uma renda equivalente a um salário-mínimo, o que pode até ser substituído pela quitação de um crediário recente. Além disso, uma vez que a burocracia inicial, isto é, a entrega dos documentos exigidos, tenha sido resolvida e um primeiro crediário tenha sido pago sem atrasos, os subseqüentes são tão facilmente aprovados quanto uma compra à vista.
- **Disponibilidade** – Praticamente tudo pode ser comprado à prestação, desde bens de consumo a serviços. Os pagamentos parcelados estão disponíveis onde haja uma loja aberta e, quase sempre, há uma nas proximidades da residência ou do trabalho.
- **Rapidez das transações** – Comprar parcelado é tão comum que não há demora no caixa. Uma vez cadastrado, o comprador não precisa esperar por aprovações. O bem é levado para a casa imediatamente, muitas vezes sem a necessidade de pagamento de uma “entrada”. Essa rapidez é altamente valorizada pelas populações pesquisadas.

- **Adaptabilidade dos prazos e parcelas** – O crédito parcelado está constantemente se adaptando às necessidades do cliente. A maioria das lojas oferece várias opções de pagamento (6-12-18-24 meses), inclusive a escolha do dia. Essa adaptabilidade permite aos clientes escolher os termos de pagamento de acordo com sua capacidade e desejo. O valor das prestações é um dos aspectos mais valorizados do crediário. Mesmo com rendimentos que lhes permitam pagar em 12 meses, muitas pessoas optam por planos de 24 parcelas. Ter dívidas faz parte da vida, e a maioria das famílias de baixa-renda se sente mais segura pagando pequenas parcelas durante um tempo mais longo do que tendo “a corda no pescoço” durante um tempo mais curto.
- **Atendimento** – Os entrevistados querem receber um tratamento digno, respeitoso, cortês e de boa vontade, tal como é prestado aos ricos. É forte o sentimento de que os pobres são mal tratados pelos bancos e instituições financeiras em geral. As lojas que oferecem crédito parcelado enxergaram bem a importância das camadas de baixa renda para seu negócio, e o atendimento que lhes prestam ilustra isso: a relação é geralmente de igualdade, e o comprador é tratado como uma das partes de um negócio, no mesmo nível da outra parte.
- **Transparência** – Que as condições sejam apresentadas com clareza, antes do fechamento das negociações: quanto irá pagar, quais as condições das prestações, que taxas e custos administrativos serão somados aos juros. O crédito parcelado é naturalmente claro nesses aspectos: as lojas freqüentemente têm cartazes com tabelas que mostram os valores das parcelas, dependendo dos planos de pagamento disponíveis, e com o valor final a ser pago. Quando se trata de empréstimo, porém, há muitas queixas quanto à falta de informações claras e completas sobre os encargos financeiros envolvidos na operação. Há um forte sentimento de desagrado por receberem uma informação sobre o valor da prestação e, depois, terem que pagar prestações mais altas. Quando os encargos financeiros são apresentados sob a forma de uma importância fixa, e não de um número percentual, na ocasião da contratação do crédito, as pessoas se sentem mais dispostas a fechar o negócio. Isto foi ilustrado pelo fato de que a maioria dos entrevistados que já tomou crédito lembrava facilmente do valor de cada prestação, mas raramente da taxa de juros.
- **Possibilidade de negociação** – Para os grupos de microempreendedores, o crédito do fornecedor tem a vantagem da possibilidade de renegociar pagamentos, quando se torna necessário. Problemas nas vendas de mercadoria, acúmulos de cheques pré-datados ou uma emergência

doméstica podem ser aceitos como motivos para uma renegociação, se a relação com o fornecedor for boa. Entrevistados que já tomaram empréstimos bancários também destacaram a importância de “ser amigo” do gerente do banco, para poder renegociar pagamentos. As dificuldades de negociar débitos com cartões de crédito ou empréstimos de financeiras são relacionadas entre as grandes desvantagens desses serviços, ao lado das taxas de juros altos e das multas.

Além das percepções a respeito de tomar dinheiro, expostas acima, a pesquisa identificou alguns aspectos que são considerados altamente desagradáveis nas operações de empréstimos, na percepção das comunidades de baixa renda:

- **Taxas de juros altas** – Um dos argumentos mais comuns para justificar o pouco interesse por empréstimos é o elevado valor das taxas de juros. Financeiras, agiotas e cartões de crédito são os mais citados como os que praticam as mais exorbitantes taxas de juros. Embora boa parte das pessoas pareça se preocupar mais com o valor das parcelas do que com os juros cobrados, há muito cuidado com o custo total do dinheiro tomado em empréstimos. A maioria dos entrevistados calcula que 3% ao mês seja uma razoável taxa de juros para empréstimos.

A questão da taxa de juros é mais complexa do que, à primeira vista, possa parecer, posto que as pessoas continuam a recorrer a serviços, como os dos agiotas, que cobram juros mensais até superiores a 20%. Além disso, apesar de as prestações dos crediários embutirem juros não muito menores do que os cobrados pelas financeiras, chamadas de “agiotas legalizados”, os entrevistados raramente se queixam. Outro ponto a ser considerado é que os empréstimos com parentes e amigos, que não cobram juros, não são as modalidades de maior preferência. Embora as taxas de juros devam ser as menores possíveis, é importante sublinhar que os clientes aceitam pagar por um serviço que consideram valioso.

- **Burocracia** – A palavra burocracia é utilizada para descrever o inteiro processo que envolve uma operação de crédito: o preenchimento da proposta, os documentos exigidos, a demora na aprovação e na liberação. A burocracia inicial produz irritação e funciona como um fator de inibição à procura dos serviços de crédito, mas é aceita, ainda que a contragosto, e compreendida como parte dos cuidados que devem ser tomados em transações que envolvem dinheiro.
- **Propaganda enganosa** – É comum o sentimento de que estão sendo enganados pelas falsas e/ou incompletas informações sobre os termos da negociação, em especial sobre o valor final das prestações e total do pagamento, quando se trata de financeiras, bancos, cartões de créditos e IMFs.

Fica a impressão de que estão negociando com instituições desonestas ou de má-fé.

- **Exigências de apresentar avalistas ou fiadores** – Exigência muito difícil de ser cumprida, pois ninguém quer sê-lo. Pessoas que já têm dificuldades em se responsabilizar por seus próprios compromissos, muito mais dificuldades terão para serem fiadores dos compromissos de terceiros. E mais, onde encontrar pessoas com bens suficientes para serem consideradas bons avalistas?

Ser avalista é prestar um favor. Conseguir um avalista significa ficar duplamente devedor: do empréstimo que está sendo concedido e do favor prestado. A dependência ao avalista não se limita ao prazo até a liquidação do empréstimo. Ao contrário, permanece por tempo indefinido, até que o favor seja pago por favor semelhante.

Ter que ser garantido por uma outra pessoa, ou seja, por um avalista, desperta a sensação de estar sendo tratado como incapaz, irresponsável ou desonesto. (“Por que outra pessoa tem que ser responsável por meus atos? Desconfiam de mim? Acham que eu não vou pagar? Eu sempre pago meus compromissos!”)

Os entrevistados perguntam por que não são aceitas outras garantias, como os bens que possuem ou as máquinas e equipamentos que serão adquiridas com o financiamento, e sugerem que o avalista seja substituído por estas garantias.

### **Poupança e seguros**

Os dados a seguir apresentados também são transcrições do estudo do BNDES com respeito a poupança e seguros.

Os hábitos de poupança são pouco comuns nas comunidades estudadas. Ainda que as **cadernetas de poupança** estejam ao alcance de praticamente qualquer pessoa (a Caixa Econômica Federal pede RG, CPF, Comprovante de Residência e um depósito mínimo de R\$10 para abrir uma caderneta), elas são usadas por uma mínima parcela da população abordada pela pesquisa. O dinheiro que sobra é pouco e não vale a pena deixar de tomar uma cerveja ou perder uma noite de dança para poupar pouco.

É também reduzido o hábito de fazer poupanças contratuais, sob a forma de **títulos de capitalização**.

Comumente, resultam de operações casadas ou da sedução que exercem, pelos prêmios em dinheiro que distribuem semanal ou mensalmente. Os títulos de capitalização são considerados mais atraentes do que as cadernetas de poupança. Têm um caráter de obrigatoriedade, forçando a constituição a uma

reserva desejada, mas difícil de ser construída quando é espontânea, e possibilidade da premiação.

Nos casos em que o resgate antes do prazo contratado signifique perda dos rendimentos, e até mesmo de parte do principal, os títulos de capitalização são vistos como mais vantajosos do que as cadernetas de poupança. Porém, a necessidade de poupar um montante fixo há cada mês e as baixas taxas de remuneração reduzem acentuadamente o número de pessoas com a capacidade e o desejo de fazer esse tipo de poupança, que, por conseguinte, quase não é usado pelas populações pesquisadas.

**Poupar em bens** é a forma mais comum de poupança. Quando sobra algum dinheiro, dificilmente ele é encaminhado para uma conta bancária, para um cofrinho ou para debaixo do colchão. Mercadorias para o estoque (no caso de comerciantes), um novo aparelho de TV, um “freezer”, um aparelho de som ou outro eletrodoméstico (quase sempre através de crediários) são os destinos usuais dessas sobras.

A atitude frente à poupança envolve aspectos contraditórios. Poupar, teoricamente, é desejável por todos. Na prática, entretanto, poucos pouparam e, quando o fazem, quase sempre é sob a forma de poupanças contratuais, como títulos de capitalização, sorteios ou caixinhas. Ou, ainda, em volumes muito reduzidos, nos “meeiros” – os cofrinhos domésticos dos recifenses, que são quebrados tão logo surja uma emergência ou a oportunidade de uma compra vantajosa.

O principal argumento justificativo da não-poupança é a inexistência de saldos financeiros ao final do mês. As “sobras”, quando ocorrem, se transformam em capital de giro, aplicado no aumento do estoque dos microempreendedores ou, se em quantias reduzidas, são gastas no lazer dos assalariados. Além disso, os juros da caderneta são desanimadores, diferentemente do que era no passado, quando remuneravam com taxas de 50%, 60% ao mês (fazendo referência aos ajustes mensais por inflação). “Naquela época sim, valia a pena ter caderneta de poupança”.

As caixinhas e os sorteios foram os únicos mecanismos de poupança identificados pelo estudo como tão valorizados quanto seu aspecto de crédito e, assim como acontece com os títulos de capitalização, a natureza obrigatória dos depósitos é vista como positiva. Sem essa obrigatoriedade, a maioria deixaria de fazer esforços para poupar.

## **Seguros**

Os produtos de **seguros** são inacessíveis às famílias de baixa renda. No total dos grupos cobertos pela pesquisa, apenas dois ou três dos participantes contam

ou já contaram com algum tipo de seguro, quase sempre “empurrados” pelos bancos, em operações casadas, quando da contratação de empréstimos.

Seguros são produtos desejáveis, mas inacessíveis à grande maioria dos grupos pesquisados. O sonho maior é o seguro-saúde, mas também esse é um privilégio dos ricos ou de uns poucos assalariados, funcionários de empresas de médio ou grande porte.

Em Recife, porém, alguns grupos revelaram a existência de um seguro funeral, oferecido por pelo menos uma agência funerária da cidade e por uma associação de moradores de uma das comunidades pesquisadas. Os clientes pagam entre R\$ 5 e R\$ 10 por mês enquanto estiverem vivos, para assegurar a cobertura das despesas de seus funerais. Trata-se, portanto de um produto acessível às populações de baixa renda, que são os compradores potenciais.

### **A capacidade e o desejo de poupar**

Apesar do claro processo de mudança que vem ocorrendo internacionalmente nas microfinanças, da concepção de serviços baseados no crédito ou na poupança, a partir da ampliação dos conhecimentos a respeito das necessidades e anseios da população de baixa renda, o presente estudo não observou evidência da existência de desejos ou intenções de poupar.

Ao mesmo tempo em que os entrevistados afirmam sua incapacidade de fazer sobrar algum dinheiro no fim do mês, demonstram habilidade de separar as quantias necessárias para pagar suas prestações ou cobrir as multas e juros dos cartões de crédito. Esses pagamentos de dívidas podem ser vistos como poupança “invertida” e mostram a capacidade de fazer sobrar dinheiro quando é preciso (ou quando se quer). Aparentemente os entrevistados não querem poupar ou, mais precisamente, não consideram que os benefícios trazidos pela poupança justifiquem os sacrifícios necessários para construí-la.

Construir uma poupança requer tempo, não produz uma gratificação imediata. Contrária a cultura de consumo, que atualmente é forte no Brasil. Ter uma poupança significa ter o dinheiro longe dos olhos, em algum lugar, dirigido por regras e regulamentos incompreensíveis e gerenciado por entidades de reputação duvidosa quanto à maneira como tratam os pobres. Os comportamentos e depoimentos observados pela pesquisa indicam que um bem fisicamente identificável e transferível, que possa ser usufruído, negociado, vendido ou dado como presente, tem muito mais apelo do que um recibo de depósito dado por um banco, instituição que não é plenamente confiável.

Em contrapartida, a existência dos sorteios e caixinhas ou do seguro funeral, em algumas comunidades do Recife, prova a existência de um compor-

tamento de poupança, que se materializa quando as condições são adequadas e favoráveis, e os benefícios são claramente perceptíveis e interessantes. A obrigatoriedade ou o compromisso de um depósito periódico (mensal ou quinzenal) é geralmente visto como um fator positivo e necessário, ao menos para dar um empurrão inicial na formação da poupança.

### **Uso dos serviços financeiros por nível de renda**

O estudo do BNDES ainda apresenta uma análise da utilização dos variados serviços financeiros em função do nível de renda e, mais importante, dos motivos/ocasiões pelos quais são usados: urgências, eventos no ciclo de vida e oportunidades. Tais eventos são comuns à grande maioria das populações estudadas e não são de natureza excepcional. As necessidades financeiras e os mecanismos utilizados para satisfazê-las estão apresentados em forma de matriz no Anexo IX.

Dentro de cada categoria os eventos estão relacionados em ordem decrescente, segundo a pressão que exercem e não segundo os valores. Já os mecanismos estão listados por ordem decrescente de utilização

Em termos muito amplos, as populações estudadas utilizam quatro estratégias principais para lidar com suas necessidades financeiras: endividamento, aumento da receita, acumulação de ativos físicos e o apoio na rede de relações sociais.

A maioria das necessidades financeiras é enfrentada com o **endividamento**, através de empréstimos ou de crédito. Para cobrir custos inesperados ou extraordinários (e as dívidas por eles causadas), os grupos familiares reduzem seus níveis de consumo, sacrificando gastos com lazer e adiando compras consideradas supérfluas, como roupas e sapatos (bens que geralmente são adquiridos no crediário). Costumeiramente, uma dívida (na lojinha de roupas) é substituída por outra (na farmácia ou no armazém). Às vezes deixam de ser pagas as contas de luz e de água, pela tolerância dos fornecedores no prazo para cortar os serviços e pelas baixas multas cobradas. Por fim, como último recurso, os cortes são na alimentação.

Trabalhar duramente, fazer bicos ou se envolver em um comércio informal (venda de produtos de beleza, doces, crochê) paralelamente às atividades habituais, para **aumentar a receita** são também caminhos muito comuns, embora raramente os rendimentos adicionais conseguidos dessa forma sejam suficientes para evitar totalmente o endividamento.

Os grupos de renda média-baixa e, algumas vezes, os de baixa renda fazem **acumulação de ativos**, como estoques, aparelhos eletrodomésticos e ve-

ículos. Ainda que não tenham sido adquiridos com essa intenção, bens de consumo duráveis, como automóveis, aparelhos de som, televisores e móveis são usualmente vendidos para atender a emergências financeiras ocasionadas por eventos como doenças, acidentes e mortes.

O apoio da rede de relações sociais, formada por familiares, amigos e vizinhos é uma primordial estratégia de gestão, sobretudo nas camadas mais pobres. Nesses grupos, o capital social é quase o único disponível e redes informais de ajuda mútua se formam para solucionar problemas mais graves com seus membros. A cessão de um cheque ou o empréstimo do cartão de crédito para um amigo ou parente, ou a compra de um televisor ou geladeira no crediário feito com o nome de alguém com cadastro positivo na loja, são práticas comuns em ambas as cidades estudadas, embora envolvam alguns riscos.

Os compromissos costumam ser honrados. O pagamento das dívidas representa não apenas o cumprimento de uma obrigação, mas traduz o esforço de resguardar o principal patrimônio que os pobres possuem: o crédito. Mas não são incomuns as histórias de amigos que excedem os limites do cartão de crédito emprestado ou que não conseguem cobrir o cheque pré-datado, deixando para o “emprestador” o pagamento de débitos que não contraiu. O risco, porém, não impede que essas ajudas continuem a existir. Vários entrevistados, que passaram ou estão passando por tais situações, afirmaram que continuarão à disposição de amigos ou parentes confiáveis, sempre que for preciso.

Por fim, o estudo do BNDES faz considerações interessantes quanto ao nível de ocupação e renda: microempreendedores e trabalhadores por conta própria de um lado e assalariados e desempregados de outro mostram semelhanças e diferenças em suas relações com as finanças. Para os microempreendedores, de maneira geral, as necessidades financeiras ligadas aos negócios dizem respeito principalmente ao capital de giro. Para esse segmento da população estudada, a manutenção e/ou ampliação dos estoques é considerada decisiva para um bom desempenho nos negócios e para o crescimento de suas atividades empresariais.

Os comerciantes acreditam que com estoques mais volumosos e mais variados venderão e ganharão mais e, como conseqüência, poderão escalar os degraus que os levem a subir de nível nos negócios. Existe nas percepções dos microempreendedores um vínculo estreito entre o acesso ao capital de giro para comprar mercadoria e a ascensão de um nível a outro. Essa noção se manifesta na demanda de financiamento de capital de giro entre os microempreendedores de todos os níveis de renda: os ambulantes querem passar a barraqueiros; os barraqueiros querem ter suas lojas; e os lojistas querem lojas melhores e mais bem montadas.

Para os microempreendedores que trabalham na produção ou na indústria, as necessidades de crédito dizem respeito à aquisição de máquinas, equipamentos e ferramentas ou, em menor escala, na melhoria das instalações, de modo que possam concorrer em melhores condições nos setores em que atuam. Assim como os comerciantes que, mesmo conscientes da retração do mercado consumidor, acreditam na existência de espaço para crescimento e chances que os distingam em suas faixas de atividades, desde que possam trabalhar em melhores condições do que seus concorrentes. Falta-lhes, assim como aos comerciantes e prestadores de serviços, o dinheiro para realizarem seus planos de crescimento. O problema é onde e como conseguir esse dinheiro, já que as fontes acessíveis ou são limitadas, cobram juros muito altos, fazem muitas exigências, ou dão prazos muito curtos, sem carências. Ou tudo isso junto.

Para os desempregados e trabalhadores por conta própria, estes últimos quase sempre biscateiros ou prestadores de serviços em um regime de extrema informalidade, o dinheiro serve para “mudar a vida”, para a montagem de um pequeno negócio, no caso dos desempregados, ou para poder trabalhar em melhores condições, com melhores equipamentos e instalações, no caso dos trabalhadores por conta própria.

Ao contrário dos microempreendedores, que à falta de financiamentos contam pelo menos com o próprio trabalho e com os reinvestimentos em estoques como soluções para crescer, ainda que a um longo prazo, os desempregados e biscateiros encontram-se em um círculo vicioso que só será rompido com uma injeção de recursos ou uma “ajuda externa”. Enfrentam, porém, as mesmas dificuldades que os microempreendedores. Dificuldades estas agravadas pelo fato de quase sempre estarem nas faixas de renda mais baixas e de não poderem oferecer as garantias ou satisfazerem as exigências normalmente solicitadas por quem poderia fornecer essa injeção de recursos. Ou seja, os obstáculos para tomar dinheiro emprestado sequer chegam no ponto da análise das taxas de juros ou dos prazos, surgindo desde o ponto inicial, na inexistência (ou no desconhecimento) de produtos e serviços que lhes sejam acessíveis.

As necessidades financeiras dos assalariados concentram-se nos eventos do ciclo de vida. Na sua grande maioria, vivendo apertados para manter as despesas equilibradas com a receita e convivendo com parentes desempregados, qualquer acontecimento emergencial – doença ou morte na família ou necessidade imperiosa de obras na casa – ou qualquer “excesso” cometido – uma festa de aniversário de um filho ou um presente melhor para um neto recém-nascido – já são o bastante para desequilibrar as finanças e fazer pegar dinheiro emprestado ou recorrer a um crediário. Como esses eventos acontecem com frequência, estão “sempre” recorrendo às fontes de crédito, de preferência aos serviços financeiros informais ou semiformais.

Esse mesmo tipo de comportamento se verifica entre os microempreendedores. Como não separam os orçamentos domésticos dos de suas empresas e como não conseguem formar poupanças financeiras, os eventos do ciclo de vida lhes afetam com a mesma intensidade que se verifica nos demais segmentos abordados pela pesquisa.

A respeito da poupança, deve-se notar que os microempreendedores preferem reinvestir as sobras de dinheiro em estoques ou na melhoria de seus negócios, do que guardá-las para eventuais necessidades, sob a forma de poupança formal. O hábito de guardar dinheiro, para emergências ou cobertura de despesas previstas para um futuro próximo só aparece entre os assalariados, quase sempre do sexo feminino, e, geralmente, em pequenas quantias.

#### **4 INADEQUAÇÃO ENTRE A OFERTA E A DEMANDA FINANCEIRA**

A seção anterior mostrou a existência de uma grande quantidade de brasileiros sem acesso ao sistema financeiro, sendo que muitos deles se financiam com suas famílias, fornecedores, crediários e agiotas, estes últimos mediante taxas de juros elevadas. Apesar de possuir renda baixa individualmente, o segmento como um todo movimenta parcela significativa de recursos totais.

Por que então o sistema financeiro em geral não se interessa em atuar nesse segmento e buscar estratégias comerciais para atender suas necessidades?

Em primeiro lugar, porque o segmento microempresarial é visto como de alto risco pelos bancos convencionais o que, juntamente com elevados custos de transação em operações de pequeno valor, tem estipulado uma distância deste segmento. Essa percepção de alto risco por parte dos bancos convencionais é devido à aparente instabilidade dos pequenos negócios, caracterizados por transações informais e resultados sazonais que, aliado à inexistência de garantias para oferecer, não dá a devida segurança. Soma-se a isso a percepção de que os pequenos empreendedores não são bons empresários, devido às suas práticas de gestão empresarial diferirem dos manuais de administração convencionais utilizados por médias e grandes empresas. Em geral os proprietários têm baixo nível educacional e não utilizam práticas contábeis tradicionais.

O conjunto desses fatores pode ser resumido em um só significado: falta de informações confiáveis sobre esses pequenos negócios para a tomada de decisões, o que, aliado à inexistência de garantias reais, inviabiliza a concessão de empréstimos.

As organizações de microcrédito, ao contrário, encaram o risco com a adoção de novas tecnologias que substituem a falta de garantias e de registros contábeis, por relações de confiança e solidariedade entre os clientes (grupos

solidários, por exemplo) e entre estes e a organização. As informações são coletadas de maneira informal e no local pelos agentes de crédito – peça-chave nessa nova tecnologia financeira.

Assim, ao contrário dos bancos convencionais, cuja política de crédito baseia-se em registros contábeis, projetos formais e ativos reais em garantia, as organizações microfinanceiras baseiam-se na confiança pessoal e grupal, no conhecimento informal sobre o cliente e seu negócio, e nas relações pessoais entre os agentes e os clientes. Assim, o capital social aqui representado pelas relações de confiança mútua e solidariedade, transforma-se em ativo valioso, capaz de substituir ativos patrimoniais não existentes na comunidade.

Por isso, quanto maior o nível de capital social e controle social da organização microfinanceira, maior a probabilidade de adequação dos produtos financeiros à realidade local. Pela mesma razão, quanto maior o nível de identidade e empoderamento da comunidade sobre a organização microfinanceira, maior o sucesso de sua tecnologia microfinanceira no que diz respeito ao retorno dos empréstimos e capacidade de alavancar poupança local.

A **percepção de custos elevados** em operações de pequeno montante é outra razão que afasta os bancos desse segmento. Os bancos convencionais em geral manejam grandes quantidades de recursos em um menor número de operações, auferindo maior receita dessa forma. Na prática, em sua lógica de geração de lucros, operar com microcrédito dá muito trabalho, é muito arriscado e não compensa. Ademais, sua plataforma tecnológica moderna e dinâmica foi desenvolvida para uma base de clientes com maior nível educacional, para reduzir a utilização direta de mão-de-obra, o que é incompatível com a utilização de processos metodológicos necessários para atuar com sucesso em microcrédito.

Em suma, o sistema financeiro não percebe o segmento microempresarial como viável, rentável e que possa gerar receitas suficientes para tomar empréstimos, mas como de alto risco, dado que não atende suas exigências de informação, gestão e garantias. De outra parte, não está disposto a introduzir tecnologias mais adequadas e menos arriscadas porque considera o custo alto, não compensando todo um esforço, dentro de sua lógica de negócios. Suas estruturas organizacional e de gestão foi desenvolvida para trabalhar com clientes de nível de renda e educacional mais elevado.

Isso também ocorre com a grande maioria dos bancos públicos que, por mais comprometidos que sejam seus dirigentes e gestores, terminam tendo que seguir a lógica bancária convencional nas suas operações, mantendo pesadas estruturas de custos, processos operacionais burocratizados e estruturas organizacionais e de recursos humanos incompatíveis com as requeridas pelas

tecnologias de microcrédito. Quando acionados pelo Governo a atuar como agentes financeiros dos programas especiais (a exemplo do PRONAF), os bancos públicos o fazem mediante negociação de ressarcimento de custos operacionais e transferência de risco para o governo, o que comprova que sua lógica de funcionamento não difere muito da dos bancos privados.

O forte componente de subsídio da política governamental exige que os bancos mantenham critérios de seleção, procedimentos burocráticos e controles que, mesmo em prol de garantir a chegada do crédito ao público-alvo segmentado, gera tremendas distorções e inadequações entre a oferta financeira possível e a natureza da demanda financeira desse segmento. Trata-se de exigência de projetos e ou planos de negócios feitos por técnicos, em geral descolados da realidade dos microempresários, comprovação de renda, cursos de capacitação prévios, em geral com metodologias e conteúdos distantes da realidade microempresarial, e fiscalizações quanto ao uso do dinheiro, o que chega a comprometer a eficácia das políticas pretendidas.

Essa inadequação dos canais de crédito e de indefinição de papéis e responsabilidades entre governos, bancos e organizações microfinanceiras gera uma situação de insustentabilidade financeira, institucional e política dos programas oficiais de financiamento à micro e pequena empresa.

Como então a população de baixa-renda está satisfazendo suas necessidades financeiras? Os estudos de demanda indicam que há uma correlação entre as faixas de renda (**baixíssima, baixa e média-baixa**) e o grau de formalidade dos serviços financeiros utilizados. Isso significa que os que têm maior nível de renda possuem melhores condições de atender às exigências dos serviços financeiros formais. Os de renda mais baixa se vêem, em sua grande maioria, restritos aos serviços informais. Os de renda **média-baixa** são os principais usuários dos serviços bancários. A minoria que possui conta bancária está nessa faixa e é nela que há maiores índices de utilização de cheques pré-datados, cartões de crédito e empréstimos bancários, especialmente os empréstimos automáticos.

O recurso aos empréstimos de financeiras é pouco freqüente, pela rejeição aos juros e taxas cobradas.

Há na faixa **média-baixa** um razoável uso de serviços semiformais, como as caixinhas de empresa e adiantamentos de salários, entre os assalariados, e de participação em sorteios ou venda para agiotas de cheques pré-datados recebidos de clientes, em casos de emergências.

Na faixa de renda **baixa** há pouquíssima utilização de serviços bancários, à exceção de raros microempreendedores e alguns funcionários públicos ou aposentados que recebem seus proventos através da rede bancária. Os que

estão nesta faixa não têm acesso aos bancos e o uso de serviços formais se verifica sob a forma de crediários, intensa e extensamente utilizados, e de cartões de crédito de lojas, que procuram ser, cada vez mais, acessíveis a essa camada da população.

As financeiras só são procuradas em casos de maior necessidade, mas, aparentemente, é nesse segmento da população de renda baixa que essas instituições encontram maior número de clientes. Embora poucos reconheçam já ter recorrido a agiotas, essa fonte é procurada em casos de grandes urgências. Os de baixa renda também utilizam o fiado com bastante frequência e os empréstimos com parentes e amigos para casos de pequenas quantias a prazos curtos.

Os que estão na faixa de baixíssima renda se vêem restritos aos serviços informais, especialmente o fiado nos armazéns e farmácias das vizinhanças, e o crediário de parentes e amigos. Procuram pagar religiosamente seus compromissos, de modo a manter abertas as portas para futuras necessidades, que certamente virão. Pequenos empréstimos com parentes e amigos são usados sempre que possível, embora estes também sejam carentes de recursos e em poucas condições.

Os estudos constataam que os que trabalham por conta própria, assim como os assalariados e os desempregados têm necessidades financeiras outras além do microcrédito para negócios ofertados pelas organizações de microcrédito. Essas necessidades têm sido atendidas por mecanismos formais e informais fora do sistema financeiro, onde se destacam o crediário, crediário de outros, crédito de fornecedores, o fiado, empréstimos de parente e amigos e agiotas. Isso significa que as IMFs no Brasil ainda têm uma penetração quantitativamente insignificante e qualitativamente ainda não atende a totalidade das necessidades da população de baixa renda.

## **5 INICIATIVAS RECENTES DE POLÍTICAS NO BRASIL PARA AMPLIAR O ACESSO DOS POBRES AO MERCADO FINANCEIRO**

Apesar da inexistência de um estudo mais profundo sobre as razões pelas quais as microfinanças no Brasil serem tão incipientes e bem aquém desse segmento na América Latina, algumas razões têm sido mencionadas para o relativo baixo desenvolvimento desta indústria. A primeira tem sido as altas taxas inflacionárias que impediam o florescimento de sistemas financeiros alternativos saudáveis. A segunda se refere à existência histórica de programas governamentais subsidiados – supostamente bem intencionados e dirigidos para o segmento de pequena empresa. A existência de um mercado de crédito ao consumidor sofisticado e agressivo também enco-

bria a demanda insatisfeita. Por fim a inexistência – até bem pouco tempo – de um marco regulatório mínimo que abrigasse e ordenasse iniciativas diversas de microfinanças.

Todas essas razões contribuíram, em menor ou maior grau, para o fraco desempenho da indústria de microfinanças no Brasil. Entretanto, não se pode deixar de mencionar a falta de uma política explícita para desenvolver esse segmento, o que é, dentre outras razões, decorrência da falta de uma política de desenvolvimento que reconheça a relevância do segmento microempresarial, tanto do ponto de vista econômico como social, sobretudo sua participação estratégica em processos de desenvolvimento local.<sup>31</sup>

Ao contrário de políticas de desenvolvimento centralizadas, baseadas em grandes empresas e/ou pólos de desenvolvimento setorizados, a estratégia de desenvolvimento local se processa por meio de um conjunto de ações interdependentes e complementares em torno de três eixos:<sup>32</sup>

- A formação do capital humano e do capital social;
- O desenvolvimento produtivo difuso do território, com foco nas micro e pequenas empresas; e
- A concertação institucional para a gestão participativa do desenvolvimento.

Nesse contexto, o florescimento das microfinanças dependia de políticas que reconhecessem sua relevância para a promoção do desenvolvimento local e do segmento microempresarial e para o combate a pobreza.

### **5.1 As rodadas de interlocução política da Comunidade Solidária e o marco legal**

A partir de 1996 o Conselho da Comunidade Solidária realizou 14 rodadas de interlocução política sobre temas diversos, entre os quais o marco legal do terceiro setor, desenvolvimento local integrado e sustentável e o microcrédito. Atores relacionados com estes temas passaram a dialogar, sugerir, articular e trabalhar em suas diferentes funções de forma mais referenciada.

Com respeito ao microcrédito essas rodadas provocaram direta ou indiretamente, a implementação das seguintes medidas:<sup>33</sup>

- a) Mudanças no marco legal – criação da Lei 10.194 de fev/2001 que cria as SCMs, nova figura jurídica de direito privado; inclusão na Lei do terceiro Setor 9.790, de mar/99, da atividade de microcrédito.

---

31. A importância dos microempreendimentos no desenvolvimento local pode ser vista em PARENTE, 2000.

32. ZAPATA, 2000.

33. Vide Atuação do Conselho da Comunidade Solidária para a Expansão do Microcrédito no Brasil 1995 – 2002, Brasília, novembro de 2002.

dito como finalidade específica objeto de qualificação como OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público); inclusão no corpo da Medida Provisória 2.172-32/01 da isenção de OSCIPs das estipulações usurárias; aprovação da Resolução CMN 2874, de jul/2001, que atende vários pleitos da indústria de microfinanças como, por exemplo, a permissão para uma OSCIP controlar uma SCM, a possibilidade de as SCMs atuarem em todo o território nacional, permissão para as SCMs tomarem empréstimos junto ao Sistema Financeiro Nacional, criação de postos de atendimento bancário sem requisito adicional de capital, etc.

- b) Criação do site portaldomicrocrédito.org.br, voltado para a informação e comunicação entre os atores.
- c) Apoio à criação da Associação Brasileira para o Desenvolvimento do Microcrédito – ABDM para administrar o portal e promover/articular a indústria de microfinanças.
- d) Edição de uma cartilha “Introdução ao Microcrédito”.
- e) Apoio do BNDES com programa específico para o segmento de microcrédito.
- f) Apoio do SEBRAE com programa específico para o segmento de microcrédito.

A despeito dos avanços recentes acima mencionados no marco regulatório das microfinanças no Brasil, alguns obstáculos ainda afetam o cotidiano das IMFs e constituem desafio para o novo governo, a saber:<sup>34</sup>

- Leis e regulamentos que restringem os tipos de produtos e serviços que muitas das IMFs poderiam oferecer, tais como poupança e seguros. Os bancos, mesmo dispondo de maior flexibilidade, não encontram facilidades para desenvolver com flexibilidade produtos para a população de baixa renda;
- Leis e regulamentos que restringem as fontes de recursos das IMFs, sobretudo a captação de depósitos do público ou o direcionamento compulsório destes, bem como recursos do exterior e até acesso a fundos públicos voltados para o segmento microempresarial, que em geral são monopólio de bancos estatais;
- Problemas com relação à cobrança imediata de débitos diante das regras do Código de Defesa do Consumidor (somente após 5 dias);

---

34. Regulamentação das Microfinanças, HAUS, 2002.

- Dificuldade de apreensão dos bens oferecidos em garantia. Somente representantes do poder judiciário são autorizados a fazê-lo;
- Leis trabalhistas complexas, que dificultam a implementação de pagamento de salários variáveis como mecanismo de incentivos por produtividade e performance;
- Falta de informações claras e precisas com relação a atividades permitidas e a possíveis passos para conquistar autorizações regulatórias desejadas para outras atividades não mencionadas nas leis; e
- Carga tributária. Necessidade de redução de custos sobre operações de microcrédito, permitindo o enquadramento no programa “Simples” e a possibilidade de isenção de cobrança da CPMF para transações entre OSCIPs e sociedades financeiras.

## 5.2 O programa BNDES - Microfinanças

### 5.2.1 Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI)<sup>35</sup>

O Programa se desenvolve no âmbito do convênio de cooperação técnica não reembolsável firmado entre o BNDES e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do qual o primeiro participa na qualidade de órgão executor e beneficiário. A Development Alternatives, Inc (DAI), empresa americana de consultoria com ampla experiência em microfinanças e gerenciamento de recursos de cooperação, foi escolhida, através de licitação internacional, para prestar assistência técnica na implantação do Programa.

O objetivo do PDI é fortalecer a indústria das microfinanças no Brasil. A visão de futuro é de um mercado que oferte, de forma sustentável, serviços financeiros aos microempreendedores, formais ou informais, e a segmentos da população sem acesso ou com acesso restrito. O BNDES espera que as instituições de microfinanças sejam capazes de oferecer uma gama de produtos adequados às necessidades do seu público-alvo, e que se integrem cada vez mais ao sistema financeiro formal.

Essa maior maturidade da indústria, em um contexto de auto sustentabilidade, será fundamental para atrair novos parceiros e investidores, inclusive aqueles do sistema financeiro tradicional, agentes fundamentais para a sua consolidação. Particularmente, investidores privados com visão social poderão constituir uma significativa fonte de recursos para a indústria.

35. As publicações produzidas pelo programa estão disponíveis no site [www.bndes.org.br](http://www.bndes.org.br).

O PDI implementa ações no sentido de primeiro apoiar instituições cujo bom desempenho contribua – pelo efeito demonstração – para o desenvolvimento do segmento e, segundo, disponibilizar novas ferramentas de gerenciamento, operação e controle para a consolidação da indústria. Atua em três estratégias:

a) Investimentos na infra-estrutura do mercado visam beneficiar o campo das microfinanças de maneira coletiva, em quatro áreas prioritárias:

- Transparência das informações financeiras e operacionais das instituições de microfinanças, através de serviços de classificação institucional (rating) e auditoria;
- Sistemas de Informação Gerencial;
- Desenvolvimento e adoção de novas tecnologias, especialmente as que contribuam para a redução dos custos de transação do microcrédito; e
- Disponibilização de informações técnicas sobre microfinanças no país.

b) Projetos estratégicos

Visa apoiar novas iniciativas no país que representem passos estratégicos para o desenvolvimento da indústria. Esses projetos serão definidos pelo BNDES, em função da estratégia para o segmento.

Fortalecimento institucional de organizações existentes que demonstraram capacidade de se tornar auto-sustentáveis e cujos modelos sirvam de referência para outras iniciativas. Os projetos de apoio serão definidos com base em diagnóstico de cada instituição. Serão apoiados 6 tipos de projetos:

- Governabilidade;
- Regionalização;
- Transformação Institucional;
- Criação de Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM);
- Desenvolvimento de Novos Produtos; e
- Entrada de Bancos ou Outras Instituições Financeiras no Segmento de Microfinanças.

### 5.2.2 Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP<sup>36</sup>

Busca a formação de uma rede de instituições capaz de propiciar crédito aos microempreendedores, formais ou informais, e às microempresas, criando novos canais de distribuição de recursos financeiros, viabilizando alternativas de investimento para a geração de ocupação e renda.

- Público-Alvo: Microempreendedores, formais ou informais; Cooperativas de produção ou de serviços.
- Clientes: Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM); Organização Não-Governamental (ONG) ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).
- Custo Financeiro: Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP).
- Prazo total: Prazo de amortização de oito anos, em parcelas trimestrais, com vencimento no 15º dia do primeiro mês de cada trimestre civil, incluída carência de nove meses.
- Aporte de recursos do BNDES é limitado a R\$ 3 milhões por contrato.
- Formalização do crédito: Contrato de Administração e Aplicação de Recursos Financeiros ou Contrato de Financiamento.

### 5.3 O programa do SEBRAE em apoio às organizações microfinanceiras

O SEBRAE lançou, em 2001, o Programa de Apoio à Constituição e Fortalecimento de Organizações de Microcrédito. Lançou edital de convocação de Projetos de Constituição e Fortalecimento Institucional de Organizações, com prioridade para projetos em municípios que tenham programas de desenvolvimento local e que articulem parcerias institucionais e contrapartida local. São os seguintes os eixos de atuação do SEBRAE:

- Apoio à capacitação de agentes de crédito, gerentes e conselheiros;
- Apoio à assistência técnica;
- Transferência de sistemas informatizados de controle operacional e informações gerenciais;
- Apoio à capitalização das organizações microfinanceiras, mediante aporte de capital inicial e mobilização de funding para expansão da carteira, com empréstimos de até R\$300 mil.

Ao final de 2002, foram selecionados pelo SEBRAE cerca de 30 projetos para apoio a técnico e financeiro e mais 60 projetos, somente para apoio técnico.

36. Até dez/2001, o BNDES havia financiado 32 IMFs, sendo 28 da sociedade civil e 3 SCMs.

A despeito da iniciativa do SEBRAE de apoiar o segmento das microfinanças, a equipe do SEBRAE, em geral, não tem expertise nem experiência no campo das microfinanças. A implementação das ações está se dando mediante a terceirização de forma linear de cursos e horas de consultoria. Como não existe uma oferta organizada de profissionais especializados em microfinanças no Brasil, o impacto do ponto de vista qualitativo pode ficar a desejar.

#### **5.4 O programa da AED – Agência de Educação para o Desenvolvimento para o segmento de microfinanças**

A AED é um Programa Especial constituído pelo SEBRAE, em parceria com a Casa Civil da Presidência da República, com o PNUD e a UNESCO e a ARCA – Sociedade do Conhecimento, uma OSCIP que operacionaliza ações nas de produção de conhecimento e formação de recursos humanos, sobretudo sob um novo paradigma de desenvolvimento humano sustentável.

Na área de microfinanças a AED tem desenvolvido programas de formação para agentes de crédito, gerentes e dirigentes e editado revistas<sup>37</sup> e livros.<sup>38</sup>

Com vistas a expandir sua atuação na área de microfinanças, a AED acaba de ter aprovado projeto por ela encaminhado ao BID – Fundo Multilateral de Investimentos, que visa o fortalecimento da indústria microfinanceira no Brasil, através de 3 componentes:

- a) Fortalecimento dos serviços de capacitação com visão de sustentabilidade, através do desenvolvimento de programas de capacitação e formação de facilitadores;
- b) Desenvolvimento de serviços de informação e de intercâmbio de experiência e fortalecimento da ABDM (Associação Brasileira de Desenvolvimento do Microcrédito); e
- c) Desenvolvimento de tecnologias microfinanceiras integradas a processos de desenvolvimento local em territórios do meio rural.

## **6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

O Brasil tem um sofisticado sistema financeiro que oferece uma gama diversificada de produtos e serviços. Entretanto, a grande maioria da população de baixa renda não tem tido acesso a esse moderno sistema financeiro.

---

37. A revista da AED se chama AMINOÁCIDOS e está disponível no site [www.aed.org.br](http://www.aed.org.br).

38. Microfinanças-Saiba o que é um Banco do Povo, PARENTE. 2000 e Microfinanças-Saiba como implantar e gerenciar um Banco do Povo, no prelo.

Em primeiro lugar, e sob o ponto de vista da oferta, o sistema financeiro historicamente tem privilegiado operar com produtos financeiros outros que não o crédito para a produção. Passado o período de hiperinflação, tem optado por operar mais com pessoas físicas do que com crédito para empresas, o que significa uma preferência pelo crédito de consumo.

A despeito da diversidade de modalidades (cartão de crédito, cheque especial, cheque-pré), o sistema financeiro formal ainda opera com uma série de exigências (comprovantes de renda mínima, garantias, etc), o que exclui boa parte da população de baixa renda, sobretudo a de assalariados informais, microempresendedores e trabalhadores por conta própria e desempregados.

Da mesma forma, as financeiras, apesar de mais acessíveis, ainda têm seu leque de exigências, além de elevadas taxas de juros e falta de transparência.

Já as lojas que oferecem crédito direto ao consumidor têm chegado mais próximo da população de baixa renda, que, até mesmo por razões culturais e influência da mídia, tem preferido os produtos de crédito parcelado (crediário) do que os produtos de empréstimo (em dinheiro).

As organizações de microcrédito (IMFs) ainda são poucas e pequenas e ofertam produtos mais voltados para o segmento de negócios microempresariais. No Brasil ainda são relativamente recentes as iniciativas, têm no geral baixa penetração e são concentradas em áreas urbanas onde há uma demanda reprimida por capital de giro.

Do ponto de vista da demanda, o segmento de baixa renda excluído do sistema financeiro formal tem necessidades financeiras diversas que não se limitam ao crédito produtivo, as quais variam em função da renda (baixíssima, baixa e média-baixa), dos eventos do ciclo de vida (morte, casamentos, festas), emergências (doenças), oportunidades (iniciar negócio, ampliar negócio, reforma de casa, educação).

Essas necessidades têm sido atendidas por intermédio de mecanismos informais, onde se destacam, em ordem de uso e preferência: crédito de fornecedores, crediário na loja pequena, fiado, crediário dos outros, empréstimos de parentes e amigos, empréstimo do patrão, agiotas e caixinhas nas empresas.

Existe uma enorme preferência da população de baixa renda por mecanismos de crediário (dívida parcelada pela compra de um bem ou serviço) em lugar de por empréstimos em dinheiro.

Na medida em que as tecnologias de microcrédito demonstram bons resultados, os bancos começam a se interessar em acoplar as metodologias de microcrédito, que tem um forte componente de capital humano e capital

social na relação banco/cliente, com a da informação e suas infra-estruturas de penetração no mercado. Isso, aliado à necessidade de ampliar sua base de negócios, faz com que alguns bancos e financeiras comecem a se movimentar em direção a clientes de mais baixa renda, mesmo que por interesses distintos daqueles perseguidos pelas organizações de microcrédito.<sup>39</sup>

A chamada comercialização das microfinanças começa a se concretizar, através de 4 processos distintos, ainda não suficientemente estudados na literatura.

- Bancos privados e novos atores da iniciativa privada passam a se interessar pelo segmento, vendo-o como um mercado promissor para negócios, testando a rentabilidade dos produtos microfinanceiros sem ainda apostar na sua massificação;
- Bancos estatais experimentam tecnologias microfinanceiras, com vistas garantir a sua sustentabilidade institucional como organização financeira pública no mercado;
- Organizações não-governamentais se especializam e ampliam suas operações, experimentando novas tecnologias, mostrando a viabilidade do segmento microempresarial e, ao mesmo tempo, aperfeiçoando suas estruturas financeiras bancárias para viabilizar essa expansão;<sup>40</sup> e
- Os advogados da socioeconomia solidária vislumbram o cooperativismo de crédito como um caminho promissor para diminuir a inadequação entre a oferta e a demanda financeira da população de baixa renda, dada a sua capacidade de ofertar um leque de produtos e serviços, inclusive poupança local, além da gestão com controle social.

Entretanto, independentemente dos modelos jurídico-institucionais, os estudos de demanda apontam que ainda há um grande caminho a percorrer pela indústria microfinanceira. Seus atuais produtos – de crédito produtivo – satisfazem apenas a uma das muitas necessidades dos clientes potenciais. E, ainda assim, tem trabalhado em condições – prazos curtos, prestações altas e exigências de documentação e avalista – fora do alcance dos grupos de mais baixa renda. As instituições de microfinanças são pouco conhecidas e raramente foram citadas como opções para as pessoas de baixa renda.

Isso também significa que o público-alvo das IMFs e o seu leque de produtos precisam ser ampliados, assim como as atuais metodologias precisam ser

---

39. VALENZUELA, 1997.

40. CHRISTEN, 2000.

mais atraentes. Existe a cobrança de maior transparência e a necessidade de adaptação da comunicação atualmente adotada para uma linguagem mais familiar e clara para a clientela de baixa renda. É necessário envidar esforços e estratégias para superar a atual existência de uma cultura contrária à poupança financeira, pois é possível demonstrar que os pagamentos mensais de dívidas não são nada mais do que uma maneira reversa de poupar.

Em suma, os estudos sugerem que as organizações de microfinanças devem atuar no sentido de suavizar as flutuações na renda dos clientes ao invés de se focarem na geração de trabalho e renda. Isso significa que as necessidades do conjunto doméstico-familiar têm a mesma importância que os negócios, já que a saúde financeira de um depende da saúde financeira do outro.

Diante do exposto é preciso desenhar uma clara e definida política de enfrentamento do problema, com vistas a expandir os serviços financeiros para os pobres. Dada a diversidade dos caminhos e dos desafios a enfrentar, as políticas devem se desdobrar em campos distintos:

- Capacitação de recursos humanos, em função da natureza das IMFs, do seu estágio de desenvolvimento e das categorias profissionais envolvidas;
- Desenvolvimento e transferência de tecnologias, com disseminação de melhores práticas de tecnologias de produtos, processos e gestão;
- Acesso ao mercado de capitais, mediante a disponibilização de fundos especiais e mecanismos de concessão de garantias e de atração de capitais privados;
- Organização da indústria e infra-estrutura de mercado, com o desenvolvimento de serviços de informação, auditoria, classificação, cadastro de usuários, etc; e
- Aperfeiçoamento do marco legal com respeito a temas diversos, a exemplo de operações permitidas, questões tributárias, de supervisão bancária, questões trabalhistas, etc.

No grande espaço de mercado “Brasil”, parece ter lugar para todos os atores acima mencionados. Daí porque, no desenvolvimento de uma política de apoio à expansão das microfinanças no País, ganha especial relevo o desenho de uma matriz institucional que favoreça a criação de um ambiente de cooperação e articulação entre atores e papéis, conforme apresentado no Anexo X.

Além dos papéis reservados a cada instituição mencionada, é importante fomentar alianças e articulações entre esses atores e algumas políticas públicas já existentes, de acordo com o seguinte:

- a) Articulação com a política pública atual dos fundos direcionados para micro e pequenas empresas.
- Um dos grandes financiadores da micro e pequena empresa tem sido o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). As diretrizes e regulamentos atuais do FAT são incompatíveis com o desenvolvimento das microfinanças no Brasil, devido à sua operação exclusiva por bancos públicos, com taxas de juros predeterminadas, com a finalidade principal de investimento fixo ou misto, com restrições de acesso continuado, dentre outros condicionantes que impedem, mesmo seus executores atuais, de adotarem uma política de crédito e desenho de produtos de microcrédito.
- b) Articulação com a política pública atual de apoio à agricultura familiar.
- Da mesma forma que o FAT, o PRONAF (Programa de Apoio à Agricultura Familiar) tem como eixo maior o componente de financiamento aos agricultores familiares, com forte componente de subsídio, sendo operado através dos bancos oficiais, com baixo nível de retorno, altos custos operacionais e inadequação metodológica. É possível revisar essa política de tal forma a direcionar os subsídios para apoiar a estruturação de novos canais de crédito, mais eficientes e adequados ao público-alvo, e com maior sustentabilidade política, institucional e financeira.
- c) Articulação com a política e programas de apoio à habitação popular.
- Um dos grandes problemas da política habitacional é que seus instrumentos não conseguem atingir a camada mais pobre da população, sem tetos, moradores em áreas de risco, moradores de aluguel e moradores de casa própria de nível precário. O desafio do déficit habitacional para a categoria de baixa renda passa, portanto, pela combinação de políticas sociais e de infra-estrutura urbana, com mecanismos de financiamento de mercado, onde a abordagem do microcrédito poderia ser utilizada, além da mobilização de poupança popular, seja pela Caixa Econômica Federal ou por outros canais alternativos, onde as organizações de microcrédito poderiam desempenhar papel complementar.
- d) Os fundos constitucionais de caráter regional também poderiam contemplar em seus programas componentes de microcrédito, po-

dendo ser um importante elo de articulação entre os bancos federais e as organizações do terceiro setor.

- e) Através das organizações do terceiro setor ou outros canais alternativos de distribuição, a depender do marco legal e de outros estímulos.
- f) A Empresa Brasileira de Correios poderia ser um ator estratégico, devido à sua capilaridade e eficiência na prestação dos serviços, podendo ser um elo entre as organizações de microcrédito e/ou bancos com a população.
- g) O PLANFOR, o SEBRAE e outros centros de capacitação poderiam melhor se articular com a indústria de microfinanças, no sentido de melhor adequar seus programas às suas necessidades, de forma mais sistemática e permanente, tanto no segmento de capacitação profissional para a indústria em si, quanto na área de capacitação gerencial e tecnológica das microempresas clientes das organizações microfinanceiras.

Quaisquer que sejam essas articulações e parcerias é necessário discutir o compartilhamento de riscos receitas e custos, a origem dos recursos, a formação do capital humano e a adoção de tecnologias microfinanceiras apropriadas, a fim de viabilizar o fortalecimento da indústria com sustentabilidade financeira e missão social. Em suma, isso requer arranjos inovadores que integrem mecanismos de mercado com políticas públicas e controle social, além de uma profunda revisão do marco legal e institucional para sua viabilização.

ANEXO I

**PROGER – Depósitos especiais por ano e linha de crédito**

Linha	2000			2001		
	Valor contratado (em R\$ 1.000,00)	Nº de operações	Valor médio (em R\$ 1,00)	Valor contratado (em R\$ 1.000,00)	Nº de operações	Valor médio (em R\$ 1,00)
Urbano	891.468	184.670	4.827	770.000	100.000	7.700
Rural	189.071	19.117	9.890	125.000	13.000	9.615
Pronaf	1.720.325	677.760	2.538	1.600.000	630.000	2.540
<b>Total</b>	<b>2.800.864</b>	<b>881.547</b>	<b>3.177</b>	<b>2.495.000</b>	<b>743.000</b>	<b>3.358</b>

Fonte: CGEM/DES/TEM.

ANEXO II

**PROGER – Depósitos especiais por ano e região**

Linha	2000			2001		
	Valor contratado (em R\$ 1.000,00)	Nº de operações	Valor médio (em R\$ 1,00)	Valor contratado (em R\$ 1.000,00)	Nº de operações	Valor médio (em R\$ 1,00)
Norte	96.372	34.022	2.833	85.495	30.057	2.844
Nordeste	675.351	218.393	3.092	432.666	102.222	4.233
Centro-Oeste	128.896	24.670	5.225	67.997	37.162	1.830
Sudeste	694.011	163.585	4.243	412.919	183.658	2.248
Sul	1.206.234	440.877	2.736	1.495.922	389.90	23.837
<b>Total</b>	<b>2.800.864</b>	<b>881.547</b>	<b>3.177</b>	<b>2.495.000</b>	<b>743.000</b>	<b>3.358</b>

Fonte: CGEM/DES/TEM.

### ANEXO III

#### PRONAF – Aplicações por fonte de recursos – Jan. a Nov. 2002

Fonte dos recursos	Nº de operações	Valor das operações
BNDES	3,38	22,70
FAT	569,40	1.401,10
FCO	3,10	24,80
FNE	13,60	62,10
FNO	3,10	28,90
Exigibilidade	53,00	143,20
OGU	156,40	240,30
RPE	29,80	90,80
<b>Total</b>	<b>831,78</b>	<b>2.013,90</b>

Fonte: www.pronaf.gov.br.

### ANEXO IV

#### Contribuição acumulada do SFH por programa desde de 1995

Programa	Nº unidades	%	Valor R\$ bilhão	%
SBPE	209.612	11,9	6.965	28,6
FGTS habitação	1.020.404	57,9	13.491	55,5
FGTS pró-moradia	152.660	8,7	828	3,4
Recursos SFI	19.478	1,1	967	4,0
Orçamento Federal/habitar	310.780	17,6	1.087	4,5
PAR/FAR	50.316	2,9	988	4,1
<b>Total SFH</b>	<b>1.763.250</b>	<b>100</b>	<b>24.336</b>	<b>100</b>

Fonte: World Bank.

### ANEXO V

#### Mercado de IMFs no Brasil (2001) – por região

Região do Brasil	Nº de IMFs	Clientes ativos	Carteira ativa (em milhões de R\$)
Norte	3	653	0,9
Centro-Oeste	8	10.095	11,1
Nordeste	28	115.582	69,1
Sudeste	50	18.197	29,2
Sul	32	14.127	28,4
<b>Brasil</b>	<b>121</b>	<b>158.654</b>	<b>138,7</b>

Fonte: Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro, GOLDMARK. 2002.

## ANEXO VI

### Instituições de microfinanças no Brasil com mais de 2.000 clientes ativos (2001)

Ranking por número de clientes	Tipo de IMF	Estrutura legal	Clientes ativos	Carteira ativa (R\$)	Valor médio empréstimo (R\$)
Banco do Nordeste (CE)	Instituição financeira	Banco estatal	85.309	49.847.600	584
Banco do Povo de São Paulo (SP)	Agência do governo	Iniciativa do governo	9.521	16.148.660	1.696
Banco do Povo de Goiás (GO)	Agência do governo	Iniciativa do Governo	7.535	8.386.455	1.113
CEAPE (MA)	Afiliada de rede internacional	OSCIP	5.467	2.985.111	546
CEAPE (RN)	Afiliada de rede internacional	ONG	5.411	4.030.880	745
CEAPE (PE)	Afiliada de rede internacional	OSCIP	4.527	2.996.848	662
Visão mundial BA/MG/PE/RN	Afiliada de rede internacional	ONG	2.583	1.591.880	616
CEAPE (SE)	Afiliada de rede internacional	OSCIP	2.543	1.826.593	718
Portosol (RS)	Organização de sociedade civil	OSCIP	2.069	3.860.355	1.866

Fonte: Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro, GOLDMARK. 2002.

## ANEXO VII

### Distribuição dos microempreendimentos por região – Brasil (2001)

Região do Brasil norte	Total microempreendimentos	Nº de microempreendimentos informais	Nº de microempreendimentos formais
Norte	1,0	0,8	0,2
Centro-Oeste	1,0	0,8	0,2
Nordeste	5,2	4,5	0,7
Sudeste	6,4	4,5	1,9
Sul	2,7	1,7	1,0
Brasil	16,3	12,3	4,0

Fonte: Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro, GOLDMARK. 2002.

## ANEXO VIII

**Categorização dos serviços financeiros encontrados**

	Crédito em dinheiro	Crédito parcelado
Setor formal	Empréstimo bancário com finalidade específica Crédito pessoal bancário sob linha de crédito Adiantamento de dinheiro dos cartões de crédito de bancos, lojas ou financeiras Empréstimo de financeira Empréstimo de instituição de microfinanças Troca de cheque no banco	Cartão de crédito Cheques pré Cheques especiais Crediário na grande loja
Setor semiformal	Empréstimos de empregador Empréstimos de agiota Troca de cheque em agiota Empréstimos em caixinha de empresa	Crediário na lojinha Crédito do fornecedor
Setor informal	Empréstimos de parentes/amigos	Fiado ("Pendura") Crédito dos outros sorteio

Fonte: Entendendo a demanda para as microfinanças no Brasil, BRUSKY. 2002.

ANEXO IX

Entendendo a demanda para microfinanças

		Necessidades financeiras e mecanismos atuais		
		Baixíssima renda	Baixa renda	Médio-baixa renda
Emergências	<b>Doença gastos médicos</b>	Parente, agiota, fiado e venda de bens	Parente, Empregador, venda de bens, financeira e agiota	Parente, linha de crédito no banco, empréstimo no cartão e cheque pré
	<b>Morte</b>	Lista na vizinhança, Parentes e Financiamento funerária	Parentes, Financiamento funerária, Agiota e Seguros	Parentes, Financiamento na funerária, Empréstimo no cartão e linha de crédito no banco
Eventos ciclo da vida	<b>Casamento</b>	Poupança	Poupança e parentes	Poupança, Parentes, Crediário e Empréstimo bancário
	<b>Outras festas</b>	Poupança, Crediário dos outros e Fiado	Poupança e crediário	Empréstimo bancário e Caixinha
	<b>Reforma da casa</b>	Empréstimo empregador, crediário dos outros e sorteio	Empréstimo empregador e caixinha empréstimo bancário	Parentes e empréstimo bancário
Oportunidades	<b>Educação</b>	Uso não identificado	Parentes	Indenização de emprego anterior
	<b>Iniciar negócio</b>	Uso não identificado	Indenização de emprego anterior	Indenização de emprego anterior
	<b>Ampliar negócio</b>	Uso não identificado	Crediário/Cartão de crédito Cheque/ Agiota e Empréstimo IMF/sorteio	Crediário/Empréstimo bancário e Cartão de crédito/Cheque empréstimo IMF/ sorteio
Eventos sazonais	<b>Final de ano</b>	Crediário dos outros e Fiado	Crediário e caixinha	Crediário/Caixinha, Cheque pré/cheque especial e Cartão/Linha de crédito banco
	<b>Carnaval e São João</b>	Fiado e parentes	Crediário e parentes	Cartão e Cheque pré
	<b>Impostos</b>	Uso não identificado	Uso não identificado	Pagamento em parcelas
	<b>Material escolar</b>	Parentes	Crediário/Cheque pré	Crediário/Cheque pré/Cartão

Fonte: Entendendo a demanda para as microfinanças no Brasil, BRUSKY. 2002.

Atores	Papéis/possibilidades
Organizações não governamentais	Hoje sob a forma de organizações da sociedade civil de interesse público (OSICIP) - tem como pontos fortes o pioneirismo e o domínio de tecnologias microfinanceiras mais adequadas ao segmento microempresarial, compromisso com a camada mais pobre da população, persistência e criatividade na prestação dos serviços financeiros. De outra parte, tem pouca infra-estrutura física e enfrentam deficiências de gestão operacional e financeira para operar em escala mais massificada, além da dificuldade de acesso a capitais. Em geral atuam em poucas localidades e em pequena escala que não produzem maiores impactos no desenvolvimento.
Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM)	De capital privado, ainda estão experimentando modalidades de crédito que atendam às necessidades do segmento microempresarial. Em geral tendem a se localizar em áreas urbanas onde existe uma demanda reprimida por capital de giro, e no segmento de clientes mais estruturados da pirâmide empresarial, aqueles que já estão na fase de acumulação de capital. Não dominam as metodologias de análise de risco baseadas no capital humano e social, mas possuem rigorosa gestão financeira e disciplina na cobrança dos créditos. São movidas pelo lucro e portanto buscam estratégias de ampliar a rentabilidade de suas operações em nichos de mercado mais facilmente atingíveis.
Bancos privados e financeiras	De capital privado, movidos pela lógica exclusiva do lucro, começam a ingressar no segmento das microfinanças à medida em que o percebem como atrativo para a acumulação de capital. Tem estratégias comerciais agressivas e a tendência será começar pelo crédito de consumo, segmento em que já atuam com faixas da população de menor renda. Podem também realizar parcerias com outras organizações para o compartilhamento de risco.
Cooperativas de crédito	Ainda são poucas aquelas que atuam como organizações microfinanceiras e/ou com população de baixa renda. Apesar de seu modelo jurídico ser mais adequado e ideal para representar uma verdadeira organização microfinanceira local, dependem da existência de capital social consolidado para garantir uma escala de operações razoável, o que depende de um outro processo de mobilização e organização da sociedade. É que as cooperativas de crédito só podem fazer operações com seus sócios cooperados. Quando minimamente organizadas, enfrentam problemas de governabilidade devido aos conflitos naturais oriundos do regime de propriedade coletiva. A despeito de sua habilidade para desenvolver produtos microfinanceiros mais adequados às vocações locais e do perfil microempresarial, também enfrentam problemas de gestão operacional e financeira que dificultam a sua sustentabilidade. No meio rural, ainda não dominam as tecnologias microfinanceiras. Tem a vantagem de poder mobilizar poupança local e ter acesso a fundos públicos como o PRONAF, mais adequados à natureza do segmento de agricultores familiares. Recentemente, em dez 2002, o Banco Central incluiu a categoria de "microempreendedores" como passível de formação de cooperativa de crédito mútuo; É um caminho que será apoiado pelo novo governo federal.

(continua)

(continuação)

Atores	Papéis/possibilidades
Administradoras de cartões, factoring, fornecedores e lojas	Apesar de não integrantes do sistema financeiro, têm atuação junto à população de baixa renda, embora desconhecida na literatura. Podem vir a fazer parcerias com os demais atores executores da indústria microfinanceira.
BNDES	Tem tido papel estratégico de construção de canais alternativos de crédito, na busca de novos modelos, através da disponibilização de linha de crédito e metodologias, estabelecimento de critérios de avaliação e fortalecimento institucional das organizações por ele apoiadas. O BNDES, na qualidade de banco de segundo piso, continuará sendo ator relevante não somente na ampliação do acesso das organizações a novos mecanismos financeiros, como também no desenvolvimento das infra-estruturas do mercado e de novos modelos organizacionais no País, contribuindo com a comercialização e especialização da indústria.
SEBRAE	Pela sua capilaridade e proximidade com a micro e pequena empresa, ao tentar ampliar seu expertise na área de microfinanças, poderá exercer papel relevante na formação de recursos humanos, transferência de tecnologias e desenvolvimento institucional das organizações de microcrédito, gerando uma sinergia com os demais programas de apoio ao segmento microempresarial. Além disso, poderá melhor adequar seus programas de capacitação gerencial ao segmento informal, em termos de conteúdos, métodos e processos de colocação.
Ministério da Fazenda	Seja por intermédio do Banco Central, na qualidade de órgão regulador do sistema financeiro, ou da Receita Federal, ao desenvolver canal aberto de análise, negociação e aperfeiçoamento do marco legal poderá estimular e facilitar o desenvolvimento e segmentação da indústria, inclusive a expansão do cooperativismo de crédito, bem como a articulação operacional entre os atores.
Bancos Federais	São poucos aqueles que já atuam diretamente com programas específicos de microcrédito como é o caso do Banco do Nordeste (PARENTE 2000). Têm a vantagem de possuir grande capilaridade e capacidade de penetração no mercado, inclusive em cidades de menor porte. Não tem problemas de recursos, pois independentemente de fundos públicos, podem captar recursos no mercado financeiro à taxas de mercado, podendo ter uma boa política de fixação de taxas compatíveis com a segmentação desejada do mercado alvo. Em geral não dominam, mas podem vir a dominar, as tecnologias microfinanceiras e possuem estruturas de pessoal e modelos de gestão que dificultam a introdução da abordagem das microfinanças. São regidos por normas governamentais que dificultam a sua flexibilidade. Ainda possuem resquícios de preconceitos quanto ao trato junto ao público mais pobre, em função da cultura de autoritarismo por parte de seus oficiais de crédito e/ou de clientelismo nas relações com a população. Por mais que desenvolvam programas especiais de microcrédito, esses programas serão relativamente ínfimos em relação aos seus ativos totais, gerando um problema de governabilidade e sustentabilidade desses programas ao interior das instituições, além da volatilidade de seus administradores que mudam à mercê das forças políticas no governo.

(continua)

Atores	Papéis/possibilidades
Governos Estaduais e Governos Locais	<p>Além da possibilidade de experiências de atuação direta, com sua base física e presença institucional, poderão desenvolver programas de atuação em parceria com organizações do terceiro setor e/ou cooperativas de crédito, na implementação de novos arranjos operacionais que permitam a massificação e maior cobertura geográfica no país, inclusive utilizando fontes de recursos dos fundos constitucionais regionais.</p> <p>Os chamados bancos do povo ligados aos poderes públicos estaduais e/ou municipais - Apesar de bem intencionados, esses programas tem um forte componente político que tende a influenciar a sua gestão, podendo vir a comprometer a sua sustentabilidade, tanto do ponto de vista financeiro, pela cobrança de taxas de juros inferiores aos seus custos, quanto do ponto de vista institucional, que podem se acabar ao término dos mandatos governamentais. Tem deficiência de gestão operacional e financeira e dependem de fundos públicos para crescer. Apesar de alguns contratarem profissionais que passam a dominar as tecnologias microfinanceiras, não as utilizam baseadas nos princípios e pressupostos básicos das microfinanças, tendendo a ter o caráter mais assistencialista. Tem a vantagem de estarem bem sintonizados com outros programas de apoio não financeiro ao segmento microempresarial, em especial à política pública de emprego e de formação profissional. Tem um perfeito conhecimento da matriz produtiva local e capacidade de atuar em localidades de difícil penetração.</p> <p>Os governos estaduais e municipais, através de convênios de parcerias com organizações do terceiro setor, poderão apoiar a estruturação física e fundos de arranque de iniciativas locais, contribuindo para a ampliação da capilaridade do microcrédito no Brasil e sua adequação à matriz produtiva local, sem que seja necessária a sua atuação direta. Aqueles que já têm programas de bancos do povo, necessitam aperfeiçoá-los do ponto de vista jurídico-institucional e técnico-metodológico, com vistas a garantir sustentabilidade dos programas</p>
Sistemas Públicos de Emprego	<p>Através de suas redes e agências do trabalhador, poderão ampliar seus serviços, sejam os de informações, de capacitação profissional e gerencial, promovendo uma maior articulação entre as organizações de microcrédito e o segmento de microempreendedores/trabalhadores autônomos. Nesse sentido, é essencial a adequação da linha de crédito do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para poderem ser acessadas pelas organizações microfinanceiras, observados os pressupostos básicos das microfinanças.</p>
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	<p>Da mesma forma, poderia ser tentada também uma adequação e aproximação da política de apoio e financiamento da agricultura familiar (PRONAF) à estruturação e fortalecimento de organizações microfinanceiras de base local.</p>
Universidades, Escolas Técnicas e Agências de Educação	<p>Poderiam constituir centros especializados em microfinanças, na medida em que venham conhecer, analisar, gerar e transferir conhecimentos sobre as microempresas e as microfinanças, participando mais efetivamente da construção social do mercado financeiro e dos serviços de apoio às microempresas.</p>

(continua)

(continuação)

Atores	Papéis/possibilidades
Conselho da Comunidade Solidária e/ou outros fóruns de concertação de políticas públicas	Poderá continuar atuando como instância de articulação política e institucional com vistas a facilitar uma maior coerência, fortalecimento e integração das políticas públicas voltadas para as microfinanças.
Organismos Internacionais	Em lugar de apoios isolados a programas e projetos, poderiam apoiar o fortalecimento da capacidade institucional do País para a construção desse novo mercado financeiro, que passa por todos os componentes acima mencionados, mas sobretudo no desenvolvimento institucional da área econômica e financeira federal, com foco no segmento micro-empresarial e ampliação da bancarização da população mais pobre do País; Através da cooperação internacional, poderiam desenvolver novos arranjos de apoio à indústria de microfinanças, especialmente quanto à transferência de tecnologias e infra-estruturas de mercado, a exemplo do CGAP - Grupo Consultivo de Apoio aos mais Pobres, em nível mundial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BITTENCOURT, Gilson. "Cooperativas de Crédito Solidário – Constituição e Funcionamento". Estudos NEAD, nº 4, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), Brasília, 2001.
- BRASIL. "A Expansão do microcrédito no Brasil". Presidência da República, Conselho da Comunidade Solidária, mimeo, Brasília, 2001.
- BRUSKY, Bonnie e João Paulo Fortuna. 2002. Entendendo a Demanda para as Microfinanças no Brasil: um Estudo Qualitativo de Duas Cidades, PDI/BNDES.
- CHRISTEN, Robert. "Commercialization and Mission Drift – The Transformation of Microfinance in Latin America, Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), Washington, DC, 2000.
- CHHISTEN, R.; RHYNE, E. & VOGEL, R. "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Emerging Lessons of Successful Programs," USAID Program and Operations Assessment Report 10, Washington, DC, 1995.
- DUPAS. Gilberto. Economia Global e Exclusão Social. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- ESTUDO DE CASO: Programas Municipais para Reforma e Ampliação de Morádias - Cearah Periferia, Fortaleza, 1999.
- GALLAGHER, Terence; Dudley, Dayse; Araújo, Assumpção Carlos; Correa, Vera; Fortuna, João, Botelho, Rachael. 2002. O Mercado de Crédito para Pessoas de Baixa Renda no Município do Rio de Janeiro, DAÍ - Brasil, APD-RIO.
- GOLDMARK, Lara e outros. "A Situação das Microfinanças no Brasil", Projeto BNDES-BID de Microfinanças, mimeo, Rio de Janeiro, 2000.
- GOLDMARK et ali. Entendendo as Microfinanças no contexto brasileiro, BNDES, Rio de Janeiro, 2002.
- HAUS, Paulo; Winograd, Andrei; e Salles, Renata. 2002. Regulamentação das Microfinanças, PDI/BNDES.
- LEDGERWOOD, Joanna. "Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective", Sustainable Banking with the Poor. The World Bank, Washington, DC, 1998.
- PARENTE, Silvana. "Microcredit Policy as a Financial Market Mechanism to Reduce Poverty – The Experience of the Banco do Nordeste in Brazil", estudo preparado sob os auspícios de Community Based Financial Institution Course in Harvard University", mimeo, Cambridge, MA, 2000.
- PARENTE, Silvana. Microfinanças - Saiba o que é um banco do povo, Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED), Brasília, 2002.

PAXTON, Julia. "Balancing Outreach and Sustainability", Sustainable Banking with the Poor, The World Bank, Washington, DC, 1999.

RHYNE, Elisabeth & CHRISTEN, Robert. "Microfinance Enters the Marketplace", USAID, Washington, DC, 1999.

SCHONBERGER, Steven. "Microfinance Prospects in Brazil" (draft) The World Bank, Washington, DC, 2000.

SCHONBERGER, Steven, e Christen, Robert Peck. 2001. *A Multilateral Donor Triumphs Over Disbursement Pressure: the Story of Microfinance at Banco do Nordeste In Brasil*, CGAP (Focus Note nº 23).

SIQUEIRA, Carlos., coordenador. Geração de Emprego e Renda - Experiências de Sucesso, D&A Editora, Rio de Janeiro 1999.

SOARES, Sebastião & GRYBOWSKI, Cândido. "Eficácia das Políticas públicas de Geração de Emprego e Renda" em *Cadernos da Oficina Social*, nº 5, Centro Tecnológico da Cidadania, Rio de Janeiro, 2000.

VALENZUELA, Liza e outros. "Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World," USAID Microenterprises Best Practices, Washington, DC, 1997.

ZAPATA, Tânia e outros. "Gestão participativa para o desenvolvimento local", Projeto BNDES/PNUD, Recife, 2000.



# **MERCADOS DO EMPREENDEDORISMO DE PEQUENO PORTE NO BRASIL**

Ricardo Abramovay; Sylvia Saes; Maria Célia Souza;  
Reginaldo Magalhães

## **1 APRESENTAÇÃO 235**

## **2 APANHADO DAS PRINCIPAIS ABORDAGENS, QUESTÕES E ATORES NA LITERATURA SECUNDÁRIA E NA PRÁTICA 238**

## **3 OBSTÁCULOS E PROBLEMAS DA PARTICIPAÇÃO DOS POBRES EM MERCADOS 241**

- 3.1 A economia informal urbana: heterogeneidade social e fraqueza política **241**
- 3.2 Agricultura familiar: a força de um ator social novo **245**

## **4 INTERVENÇÕES RECENTES E SEUS RESULTADOS MAIS IMPORTANTES 248**

- 4.1 Ativos voltados à geração imediata de renda **249**
  - 4.1.1 Alcance e Limites do PRONAF **249**
  - 4.1.2 Reforma agrária e novos mercados **252**
- 4.2 Mercados institucionais **254**
- 4.3 A economia solidária **255**

## **5 OS RISCOS DE MERCADO 257**

## **6 SUMÁRIO DA IMPORTÂNCIA RELATIVA DOS VÁRIOS MERCADOS E PONTOS DE VENDA (FORMAL E INFORMAL) PARA PRODUTORES FAMILIARES (FEIRAS, SUPERMERCADOS, AGROINDÚSTRIA) 259**

## **7 DESCRIÇÃO DOS MERCADOS DE INSUMOS E IMPORTÂNCIA COMO UMA RESTRIÇÃO E VANTAGENS PARA OS PRODUTORES FAMILIARES 262**

## **8 VISÃO GERAL DAS TENDÊNCIAS DOS PRINCIPAIS MERCADOS PARA OS PRODUTORES FAMILIARES 265**

## **9 IMPORTÂNCIA DOS INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA, CONTROLE DE QUALIDADE E OUTROS INCENTIVOS PARA OS PRODUTORES POBRES 271**

## **10 CASOS DE SUCESSO 272**

**11 SUMÁRIO DAS ABORDAGENS SUBJACENTES ÀS DIVERSAS  
FORMAS DE INTERVENÇÕES 273**

11.1 Organizações não-governamentais 273

11.2 A atuação empresarial 275

11.3 Governos 275

11.4 Agências internacionais 276

**CONCLUSÕES 277**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 281**

**ANEXOS 285**

# MERCADOS DO EMPREENDEDORISMO DE PEQUENO PORTE NO BRASIL

Ricardo Abramovay<sup>1</sup>

Sylvia Saes<sup>2</sup>

Maria Célia Souza<sup>3</sup>

Reginaldo Magalhães<sup>4</sup>

## 1 APRESENTAÇÃO

É nítido o contraste entre o conhecimento estatístico a respeito das famílias pobres no Brasil e a precariedade das informações e dos estudos sobre os mercados dos quais dependem. Três fatores contribuíram para que a situação social do País se tornasse objeto de alguns dos mais férteis programas de pesquisa, sobretudo entre os economistas, nos últimos anos. Em primeiro lugar estão as contribuições teóricas de Amartya Sen, Pranab Bardhan (*household economics*) e do grupo de pobreza do Banco Mundial, cujos modelos e técnicas analíticas permitiram um detalhamento inédito dos diferentes segmentos de que se compõem as populações carentes. Este aprofundamento teórico encontrou um terreno especialmente fértil de aplicação em um conjunto variado de informações estatísticas composto pelas PNADs, pela PPV e pelas POFs, entre outros. Em terceiro lugar, as políticas públicas, especialmente a partir de meados dos anos 1990, procuraram voltar-se, de maneira precisa, ao alvo de sua ação, o que – juntamente com a pressão organizada de diferentes movimentos sociais – exigia uma clara definição a respeito de quem são os pobres (linhas de pobreza), quais suas condições reais de vida (definidas pelos ativos que possuem, por sua situação de trabalho e por atributos ligados a educação, idade e sexo), e onde se localizam.

A observação de Douglass North (1977:710) – “é curioso que a literatura de economia e história econômica contenha tão pouca discussão sobre a instituição central em que se fundamenta a economia neoclássica: o mercado” – é ainda mais verdadeira quando se refere aos mercados dos quais dependem os pobres. 58% das famílias brasileiras vivendo abaixo da linha de indigência são chefiadas por trabalhadores autônomos, empregados informais ou sem remuneração,<sup>5</sup> como mostra Marcelo Neri, que dirige um dos mais férteis programas de pesquisa

---

1. Deptº de Economia da FEA e PROCAM/USP, [www.econ.fea.usp.br/abramovay/](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/).

2. Deptº de Administração da FEA e FECAP – [ssaes@fecap.br](mailto:ssaes@fecap.br).

3. Instituto de Economia Agrícola e doutoranda do PROCAM/USP – [mcmsouza@uol.com.br](mailto:mcmsouza@uol.com.br).

4. Agência de Desenvolvimento Solidário da CUT e mestrando do PROCAM/USP – [reginaldo-sm@uol.com.br](mailto:reginaldo-sm@uol.com.br).

5. Os trabalhadores “por conta própria” (self-employed) são 27% da população ocupada, mas chegam a 37% da população vivendo em situação de indigência. Os empregados informais representam 13% da população ocupada e 22% dos muito pobres. Os sem remuneração, 2% dos ocupados, são 5% dos que vivem em indigência (Ferreira *et al.* 2001).

sobre o tema ([www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps)). Estas famílias dependem de uma imensa multiplicidade de relações sociais, muitas das quais guardam pouca semelhança com aquilo que a economia designa, de forma estilizada, como “mercado”: não são apenas pontos neutros de equilíbrio em cujo jogo de forças se formam os preços, mas igualmente estruturas sociais, isto é, “formas recorrentes e padronizadas de relações entre atores, mantidas por meio de sanções” (Swedberg, 1994:255). Estas estruturas sociais não podem espelhar-se em informações estatísticas rigorosas e esta é certamente uma das razões pelas quais há poucos trabalhos econômicos sobre o funcionamento dos mercados em que se inserem os pobres. Mas é importante assinalar também a escassez da produção sobre o assunto, vinda de outras áreas das ciências sociais.

O que o SEBRAE chama, a justo título, de “empreendedorismo de pequeno porte” não pode ser caracterizado como um resquício do passado ou como um momento transitório da existência de indivíduos prestes a ingressar no mercado de trabalho assalariado (Sachs, 2002). É bem verdade que parte muito expressiva dos nano e micro-empresendedores iniciam suas atividades por falta de alternativa no mercado de trabalho, como mostram as informações da mais importante pesquisa nacional sobre o tema, a *Economia Informal Urbana*, ECINF, publicada pelo IBGE em 1999. Mas a perenidade dos negócios, os vínculos de proximidade em que se apóiam, a experiência adquirida em sua gestão e as funções sociais que preenchem não permitem que sejam encarados como uma forma de organização transitória e obsoleta a ser sepultada juntamente com as péssimas condições sociais que hoje a caracterizam. Esta visão é em grande medida um dos fatores responsáveis pela ausência de políticas para a economia informal no Brasil. O debate a respeito do lugar e do destino dos mercados em que operam famílias pobres gira exatamente em torno deste ponto: para alguns, é por meio da expansão do trabalho assalariado, resultado quase automático do próprio crescimento econômico, que pode ocorrer a emancipação social das famílias pobres. Para outros, ao contrário, as políticas sociais podem desempenhar não só um papel compensatório, como oferecer bases para o reforço das atividades empresariais de que depende a sobrevivência dos que vivem hoje em situação de pobreza. Parte muito importante das Organizações não-Governamentais Brasileiras atua hoje exatamente neste horizonte, procurando transformar as relações sociais que envolvem a inserção dos pobres nos diferentes mercados e, por meio destas mudanças, ampliar sua capacidade de geração de renda.

Nos últimos dez anos o Brasil construiu uma densa malha social de proteção contra as formas mais brutais da pobreza absoluta. Os custos e os problemas de focalização nas transferências de renda aos pobres são reais, mas não afastam a constatação de que parte muito significativa dos necessitados foi contemplada com recursos públicos. Mais que isso: inspirado em outras expe-

riências internacionais – sobretudo a do Solidaridad, no México – o Brasil deu início à montagem de vasta rede de conselhos municipais voltados a despertar iniciativas econômicas entre os mais pobres.<sup>6</sup> O Comunidade Solidária, o Comunidade Ativa, o apoio recebido pelo SEBRAE, a presença das ONG's e as organizações criadas no âmbito do PROGER e, sobretudo do PRONAF exprimem inédita participação localizada da sociedade civil na tentativa de encontrar caminhos duráveis de luta contra a pobreza.

Apesar deste avanço, pode-se dizer que a capacidade da sociedade brasileira em transferir renda aos pobres nem de longe é acompanhada por iniciativas voltadas a melhorar sua inserção em novos mercados. Num caso, a focalização precisa – junto com a existência de recursos, bem entendido – é condição quase suficiente para que o público-alvo seja beneficiado. No outro, o público não pode ser alvo, objeto de políticas públicas, o que amplia a complexidade institucional da própria política: o empreendedorismo só se reforça se os indivíduos, as famílias, as organizações associativas e o setor empresarial forem os sujeitos da construção de um ambiente localizado que favoreça as iniciativas das pessoas, que reforce seus laços de confiança e, por aí, reduza os custos de transação que, em todo mundo, bloqueiam o acesso dos pobres aos mercados.<sup>7</sup> O formato institucional das políticas sociais brasileiras é propício a que os recursos cheguem aos pobres, mas não está desenhado para estimular a melhoria de sua capacidade de geração de renda.

Na agricultura o quadro é diferente, já que os mais importantes programas governamentais (o PRONAF e a Reforma Agrária) procuram explicitamente dotar os pobres dos meios materiais que lhes permitam melhorar sua inserção em mercados. Na maior parte das vezes, entretanto, o acesso a ativos (terra, crédito e transferências diretas de renda) não consegue romper com as formas tradicionais de inserção nos mercados que caracteriza a pobreza. A importância crescente do trabalho das Organizações Não-Governamentais não tem amplitude capaz de reverter este quadro, embora ofereça lições decisivas para as próprias políticas públicas.

Partindo da premissa de que o empreendedorismo é uma virtude social que pode ser valorizada por políticas públicas, este texto procura avaliar alguns dos obstáculos à inserção dos pobres em diferentes mercados, bem como algumas das iniciativas voltadas à superação destes problemas. Para isso, procura-se caracterizar os mercados em que os pobres atuam e apresentar alguns casos em que foi possível alterar as estruturas sociais localizadas de sua inserção.

---

6. Sobre o alcance e os limites dos conselhos de desenvolvimento, ver Abramovay, 2001.

7. Ver, neste sentido, o importante relatório do IFAD (2001), sob a direção científica de Michael Lipton.

Existem basicamente duas fontes estatísticas para aprofundar o conhecimento do empreendedorismo de pequeno porte no Brasil: o *Censo Agropecuário* permite que as unidades produtivas sejam estratificadas não só por área, mas também – aí com base em tabulações especiais – por valor da produção. Existem trabalhos significativos mostrando a participação nos mercados dos segmentos mais pobres, entre os agricultores familiares. Fora da agricultura, a pesquisa – curiosamente pouco explorada nos estudos sobre pobreza – que o IBGE designou, de forma imprópria, de *Economia Informal Urbana*<sup>8</sup> é a mais importante fonte de informação agregada sobre os mercados em que se inserem os pobres. A ECINF é uma pesquisa por amostragem, feita em cinquenta mil domicílios de todo o Brasil (fora do que o IBGE designa como áreas rurais) onde se localizaram pessoas que dirigem nano ou micro-empresendimentos. Além destas duas fontes de informação o trabalho apóia-se em um conjunto de entrevistas e de experiências acumuladas por seus autores em trabalhos de avaliação de políticas públicas e, sobretudo junto a Organizações Não-Governamentais. O texto procura interpretar o significado das experiências estudadas, com base no relato apresentado em anexo nos boxes 1 e 2, páginas 285 e 293. Estas experiências são resumidas no quadro 1, página 307, ao final do documento.

## **2 APANHADO DAS PRINCIPAIS ABORDAGENS, QUESTÕES E ATORES NA LITERATURA SECUNDÁRIA E NA PRÁTICA**

O indispensável livro recente de Gustavo Maia Gomes (2001) sobre o semi-árido brasileiro exprime de maneira viva um dos lados em torno dos quais se pode fazer uma primeira separação polar do debate sobre a maneira como os pobres se inserem nos mercados. Embora voltado especificamente ao semi-árido, seu trabalho é importante não só pelo peso relativo da região na pobreza brasileira, mas, sobretudo, pela coerência com que é exposto um certo caminho na luta contra sua perpetuação.

Maia Gomes parte da constatação de que os últimos anos assistiram à formação de “novos sertões”, de um conjunto de mudanças na economia do Semi-Árido e dos Cerrados nordestinos expresso nas indústrias de calçados e têxteis, no crescimento da produção agropecuária dos cerrados, das áreas irrigadas do São Francisco e igualmente – lado menos nobre, mas não menos significativo destas dinâmicas – pela consolidação do polígono da maconha no Estado de Pernambuco, do qual ele faz uma engenhosa avaliação econômica. A soma do valor produzido por estas novas atividades é muitas vezes inferior ao que Maia

---

8. Parte importante (embora minoritária) dos empreendimentos estudados na pesquisa do IBGE compõe-se de unidades formais, sob o ângulo legal. Além disso, a designação “economia informal” transmite a idéia de que suas unidades componentes serão suprimidas quando “formalizadas”.

Gomes chama de “economia sem produção”, ou seja, o conjunto de transferências públicas para os pobres (das quais a mais importante é a aposentadoria rural), fundamental na luta imediata contra a miséria, mas absolutamente incapaz de contribuir de maneira minimamente consistente para a geração de atividades que representem um salto qualitativo na emancipação social dos pobres. Na estimativa de Maia Gomes, o valor aproximado da renda apropriada localmente com a fruticultura irrigada de Petrolina-Juazeiro-Mossoró-Açu chegava a R\$ 470 milhões em 1998. A soja do cerrado gerava cerca de R\$ 300 milhões, a indústria têxtil e de calçados R\$ 30 milhões e a maconha algo em torno de R\$ 100 milhões. Neste mesmo ano só a renda de aposentados e funcionários públicos chegava a R\$ 5 bilhões de reais, superior à da agricultura tradicional (R\$ 3,5 bilhões) e muito superior à das novas atividades.

O que torna, entretanto, promissor o horizonte destas novas atividades – exceção feita à maconha, bem entendido – é a inovação técnica em que se apóiam. Maia Gomes procura mostrar que o crescimento da indústria e, sobretudo, da fruticultura irrigada de exportação “terminará se transferindo, por contágio, dos setores exportadores para os demais, infundindo à economia sertaneja, um elemento de dinamismo que a renda dos aposentados e dos funcionários públicos jamais lhe poderá dar” (Maia Gomes, 2001:270). É verdade que as transferências de renda dão lugar a atividades econômicas. “... a demanda produzida pela economia sem produção é, correspondentemente, muito grande, mas constituída por um número enorme de pequeníssimas parcelas que, além disso, se dispersam por mais de um mil pequenos municípios e, talvez, três mil ainda menores distritos” (Maia Gomes, 2001:266). É uma demanda “derivada”: “ou seja, não há como esperar que dela se origine, no futuro qualquer impulso autônomo que permita sustentar um processo de crescimento da economia sertaneja... Afinal, até hoje, ninguém conseguiu demonstrar que barracas de feiras livres, bancas de jogo de bicho, padarias e farmácias podem vir a ser atividades líderes em um processo de desenvolvimento” (Maia Gomes, 2001: 266).

A crítica ao papel das transferências públicas é correlativa ao ceticismo quanto ao futuro de atividades econômicas características das populações mais pobres, cuja base tecnológica tende a ser tradicional. Maia Gomes exprime bem o ponto de vista segundo o qual a inovação tecnológica e o crescimento parecem condições necessárias e suficientes para o enfrentamento do problema da pobreza. O eventual melhoramento de mercados em que os pobres insem seus produtos trará contribuição marginal a sua melhoria social, caso não sejam alteradas de forma radical a base técnica de seus sistemas produtivos.

O outro polo do debate em torno dos caminhos de superação da pobreza no Brasil e do papel aí desempenhado pelos mercados pode ser exposto a partir de três horizontes básicos.

No IPEA, a equipe dirigida por Ricardo Paes de Barros vem mostrando a insuficiência do crescimento econômico como forma de resolução do problema da pobreza. Países com o mesmo nível de renda apresentam, sistematicamente, condições sociais menos precárias que o Brasil. Pior: “apesar das diversas transformações e flutuações macroeconômicas [dos últimos vinte anos] a desigualdade exibiu uma estabilidade surpreendente” (Henriques, 2000:33). Mesmo com crescimento econômico expressivo, o tempo necessário para que as condições sociais dos indigentes melhorassem seria longo demais. Além disso, “os níveis de pobreza são mais sensíveis a alterações no grau de desigualdade do que a alterações no crescimento econômico” Razão pela qual a erradicação da pobreza deve passar por estratégias voltadas de maneira direta à redução da desigualdade. As transferências de renda podem então jogar um papel central na mudança deste panorama e uma das preocupações centrais deste programa de pesquisa está em avaliar a eficiência do Estado em fazer chegar aos pobres os recursos que lhes são destinados. O principal motivo que impede que os pobres se beneficiem diretamente com o crescimento econômico é a precariedade de seu nível educacional. A educação é encarada como o mais importante ativo de que podem ser dotados os pobres para melhorar sua inserção econômica (Paes de Barros, *et al.*, 2000).

O segundo horizonte com base no qual as transferências diretas de renda são importantes para a luta contra a pobreza é exposto em diferentes trabalhos de Marcelo Neri e do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Além de reforçar as informações referentes à importância da desigualdade (e, portanto da distribuição de renda) na luta contra a pobreza, Neri volta-se de maneira mais explícita para a capacidade de geração de renda de certos ativos de que dispõem os pobres. Dois destes ativos poderiam servir de base para a obtenção de crédito por parte dos pobres. Em primeiro lugar, a legalização do patrimônio imobiliário dos pobres abriria o caminho para o oferecimento de garantias em pedidos de empréstimos. Além disso, o horizonte estável de recepção de recursos, sob a forma de aposentadoria, por exemplo, também oferece base estável para uma relação futura com os bancos (Neri *et al.* 2001).

Nenhum destes dois programas de pesquisa – o mesmo pode ser dito dos estudos de Sônia Rocha, do IPEA – dedica-se, entretanto, a estudos referentes aos mercados de que dependem as famílias pobres. O terceiro horizonte desta vasta corrente – que enfatiza os aspectos distributivos na luta contra a pobreza – vem de organizações voltadas fundamentalmente a atividades práticas com populações vivendo em situação de pobreza. Como tal, produzem um conhecimento importantíssimo sobre os mercados em que vivem os pobres e sobre as alternativas para melhorar sua inserção. Na esmagadora maioria dos casos, entretanto, este conhecimento é localizado, pouco elaborado e exposto de maneira precária. O que talvez unifique as iniciativas variadas expostas na seqüência deste trabalho é a convicção de que o pres-

suposto da melhoria da inserção dos pobres nos diferentes mercados de que dependem não são mudanças técnicas revolucionárias em suas formas produtivas. É na mutação das próprias atividades tradicionais que se decide o destino do processo de desenvolvimento. Existem possibilidades de crescimento econômico, baseadas em mudanças técnicas ao alcance de famílias hoje vivendo em situação de muita pobreza, mas que podem aumentar, proporcionalmente, sua renda de forma significativa com base em investimentos relativamente modestos. O programa de construção de um milhão de cisternas exprime este caminho em que recursos públicos tornam-se fatores de geração de ocupação e renda e não apenas de sobrevivência. As melhorias técnicas voltadas, no semi-árido, à convivência com a seca – como os sistemas que integram sisal e caprinocultura, sob orientação da Associação dos Pequenos Agricultores da Bahia APAEB – Box 1, página 285 – indicam também um caminho de crescimento econômico que associa combate à pobreza, aumento do produto e valorização dos recursos naturais.<sup>9</sup> Aqui – contrariamente ao horizonte exposto no livro de Gustavo Maia Gomes – as inovações sociais e organizacionais é que são as premissas para um conjunto de mudanças técnicas e econômicas, capazes de alterar de maneira expressiva as condições de vida de milhões de pessoas.<sup>10</sup> Os próximos itens deste trabalho vão referir-se a iniciativas variadas da Articulação do Semi-Árido, do SEBRAE, da Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores e de diversas ONG's em vários pontos do País. Todas estas organizações têm em comum a idéia de que é possível ampliar a renda dos pobres com base em atividades ao alcance de suas capacidades produtivas atuais. Um de seus desafios maiores consiste exatamente em melhorar a inserção das populações beneficiadas por seus trabalhos nos diferentes tipos de mercados de que dependem. Mas, antes disso, convém expor algumas informações básicas sobre os empreendimentos com base nos quais os pobres relacionam-se com mercados. Esta exposição permitirá igualmente que se amplie a própria discussão a respeito das visões sobre as diferentes formas de participação dos pobres nos mercados de que dependem.

### **3 OBSTÁCULOS E PROBLEMAS DA PARTICIPAÇÃO DOS POBRES EM MERCADOS**

#### **3.1 A economia informal urbana: heterogeneidade social e fraqueza política**

A literatura recente sobre o mercado de trabalho, tanto da sociologia quanto da economia, mostra uma profunda mudança em sua estrutura de funcionamento, durante os anos 90. A pobreza torna-se mais diversificada e sujeita a

---

9. O Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-Árido (CPATSA) da EMBRAPA desenvolve importantes trabalhos nesta direção.

10. A idéia de que inovações sociais podem ser a base de um processo massivo – ainda que não espetacular – de mudanças técnicas encontra-se em inúmeros trabalhos de Ignacy Sachs (1986), é um dos eixos de sua produção intelectual e está na raiz do próprio termo ecodesenvolvimento. Michael Lipton (1968) também em interessante crítica a Theodore Schultz também oferece contribuição importante, neste sentido.

relações sociais mais complexas. O aumento do desemprego e a redução dos vínculos assalariados (o número de assalariados caiu de 64% da PEA, em 1989, para 58%, em 1995, segundo o IBGE) respondem pelo essencial da ampliação da quantidade de ocupados “por conta própria”, o que torna a questão dos mercados para os pobres ainda mais importante.

Os estabelecimentos designados pela ECINF/IBGE como “informais” não são necessariamente pobres: foram estudados os titulares e as atividades de unidades com até cinco ocupados. Mas daí excluam-se as empresas constituídas como sociedades anônimas e aquelas que têm um sistema de contabilidade completo para registrar suas transações rotineiras (ou seja, aquelas cujo preenchimento de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica em 1997 não foi feito no formulário Lucro Real). Do total de 9,5 milhões de empresas, 7,5 milhões ocupam apenas uma pessoa e em 1,2 milhão trabalham 2 pessoas (Tabela 1, página 295). Dos que trabalham por conta própria, 6,1 milhões tiveram receita inferior a R\$ 1.000,00 em outubro de 1997, mês em que foi feita a pesquisa. Apenas 177 mil tiveram receita superior a R\$ 5.000 em outubro de 1997. Portanto, a heterogeneidade social do universo não impede que se reconheça o peso decisivo dos pobres na sua composição (Tabela 2, página 296).

Os empreendimentos econômicos em que se apoia a reprodução de parcela tão expressiva dos que vivem em situação de pobreza no Brasil não são iniciativas efêmeras que desaparecem ao sabor das oscilações do mercado de trabalho. Das 9,5 milhões de microempresas brasileiras, sete milhões devem continuar suas atividades, segundo o depoimento de seus titulares aos pesquisadores do IBGE. Deste total, nada menos que 3,5 milhões declaram que pretendem aumentar seus negócios (Tabela 3, página 297). É bem verdade que este horizonte otimista choca-se contra a realidade dos fatos: nos doze meses anteriores à pesquisa, apenas 374 mil empresários contrataram mais gente, somente 119 mil diversificaram as atividades e 425 mil ampliaram a jornada de trabalho. Cinco milhões permaneceram na mesma situação e os outros reduziram o volume de seus negócios (Tabela 4, página 298). 8,6 milhões funcionam durante todos os meses do ano (Tabela 5, página 299).

Os negócios se reproduzem apesar de sua impressionante precariedade. Nas 9,5 milhões de empresas informais trabalham 12,9 milhões de pessoas, das quais 10 milhões são proprietários do negócio. Deste total, 4 milhões tem mais de 40 anos, o que praticamente torna inviável qualquer chance de que o mercado de trabalho represente uma alternativa consistente para sua reprodução social. 1,1 milhão não tem qualquer instrução e 5,8 milhões têm o primeiro grau incompleto (Tabelas 6 e 7, páginas 299 e 300). Mais da metade do universo é composto por pessoas que começaram a trabalhar antes dos 14 anos (Tabela 8, página 301).

A ECINF não estratifica a tabela referente ao “lucro médio” (registrado apenas no mês de outubro de 1997) dos estabelecimentos. 8,8 milhões de empresas declararam-se lucrativas, com média de R\$ 629,00. As empresas que empregam assalariados (1,2 milhão, do total de 9,5 milhões de empresas) tiveram um lucro de R\$ 1.513,00 enquanto que as por “conta-própria” chegaram à média de R\$ 489,00 (Tabela 9, página 302). Mas é importante observar que 4,6 milhões de empresas tiveram receita inferior a R\$ 500,00 em outubro de 1997, forte indicativo de que a grande maioria obteve lucro muito inferior à média.

Das 8,2 milhões de empresas por conta-própria apenas 675 mil têm constituição formal. Deste total, 260 mil apresentaram receita superior a R\$ 2.000,00 em outubro de 1997 (Tabela 2, página 296). Mais da metade das empresas por conta-própria (4,1 milhões) não apresentam qualquer forma de registro contábil e 3,9 milhões dela registra suas contas sem qualquer apoio técnico especializado (Tabela 10, página 303). 6,3 milhões de empresas não possuem licença municipal ou estadual de funcionamento e 8,3 milhões não são filiadas a qualquer sindicato ou organização de classe. 8,2 milhões não têm qualquer tipo de constituição jurídica formal (Tabela 11, página 304).

A pesquisa do IBGE perguntou aos empreendedores quais foram suas principais dificuldades nos 12 meses que precederam a pesquisa (outubro de 1997). Dos 9,5 milhões de empreendedores, 3,2 milhões responderam que era a falta de clientes. 1,8 milhão atribuíram seus problemas à concorrência muito grande e 1,2 milhão à falta de capital próprio. Apenas 93 mil empreendedores queixaram-se da falta de crédito (Tabela 12, página 305).

A importância dos empreendimentos de pequeno porte nas áreas metropolitanas e mesmo no interior do País não deu lugar a uma organização social que conduzisse a um programa nacional voltado explicitamente ao seu fortalecimento. Em alguns casos – é o que ocorre com os camelôs, por exemplo, diante dos problemas de fiscalização – forma-se a coesão social necessária à construção de reivindicações, organizações e ações conjuntas. Mas, na maior parte das vezes, são movimentos puramente defensivos, refletindo problemas com o uso dos espaços urbanos (camelôs) ou com o oferecimento irregular de serviços públicos (transportes clandestinos). A extração profissional tão diversificada raramente permite que os indivíduos se identifiquem como pertencentes a uma mesma categoria social de empreendedores familiares ou de pequeno porte. Não se forma assim a pressão social para a formulação de programas voltados ao seu fortalecimento e ao melhoramento de sua inserção nos mercados em que operam. A inegável importância tópica e localizada das ações do SEBRAE e das iniciativas do Banco do Nordeste do Brasil na área de microcrédito não chega a contrabalançar este quadro geral marcado pelo contraste en-

tre a relevância social (e muitas vezes econômica) do empreendedorismo de pequeno porte e sua evidente fraqueza política.

Porém, a identificação de processos embrionários de organização social de empreendedores populares urbanos mostra a potencialidade de formação de sujeitos sociais e de processos de desenvolvimento nestes setores. Os catadores de materiais recicláveis começam a se organizar através de fóruns que têm sido importantes articuladores de reivindicações, como a da regulamentação da atividade, conquistada em 2001. Alcançou resultados práticos – como será visto adiante, neste texto, a luta para ampliar a participação destes trabalhadores na formulação de políticas públicas, no município de São Paulo. A ação articulada da Prefeitura de Belém, do Banco do Povo e da Agência de Desenvolvimento Solidário, deu origem a um representativo Fórum de Microempreendedores de Belém, que atua na capacitação, na organização dos empreendedores e na negociação de projetos com órgãos públicos. No Rio de Janeiro, o sindicato do transporte alternativo teve uma participação ativa na formulação do sistema de transporte da cidade e na regulamentação da atividade; organiza cooperativas e recebeu financiamento do BNDES para aquisição da nova frota. As cooperativas de trabalho formaram uma importante organização, a Fetrabalho, representativa deste segmento que vem conquistando espaços crescentes na discussão sobre a legislação do trabalho e do cooperativismo. O Fórum de Desenvolvimento do Cooperativismo Popular do Estado do Rio de Janeiro, com o apoio da FASE, Capina, Pacs e outras ONGs faz um importante trabalho de organização social, construção de alternativas de mercado e negociação de políticas públicas. A Unisol Cooperativas reúne, no ABC paulista, 20 cooperativas industriais (do ramo metalúrgico, químico e têxtil), formadas por trabalhadores que arrendam as instalações e as máquinas de empresas falidas. Junto com o sindicato dos metalúrgicos do ABC, a Unisol conseguiu alterar a jurisprudência sobre os processos de falência e ter acesso a financiamento público para a compra das empresas pelas cooperativas. Estes são alguns exemplos de formas bem sucedidas de organizações que, em todos os casos, ampliam o acesso de populações pobres a diferentes tipos de mercados. As políticas de apoio ao empreendedorismo apresentam impacto muito mais rápido e sustentável quando articuladas a formas de organização como estas.

O que não se observa na economia informal urbana são condições para a formação de uma identidade aglutinadora do conjunto tão diverso deste segmento social. Os desempregados e trabalhadores da economia informal não se identificam com os referenciais de classe ou mesmo de categoria de trabalhadores, constituída principalmente por sindicatos que não os representam. Não existe um sujeito social e político que represente camadas amplas da economia informal e que tenha poder de negociação.

### 3.2 Agricultura familiar: a força de um ator social novo

Entre os agricultores, a situação é bem diferente. “Agricultura familiar” é um termo que começou a incorporar-se ao vocabulário acadêmico, dos movimentos sociais e das políticas públicas a partir de meados dos anos 1990. Até então se falava em “pequena produção”, “pequena agricultura”, “agricultura de baixa renda” ou até “de subsistência”. Estas expressões indicam, mais que fragilidade, uma espécie de julgamento histórico: estes empreendimentos serão eliminados socialmente pelo próprio processo competitivo ligado ao crescimento agrícola. Corroborado por diferentes teorias econômicas e sociológicas tradicionais, este fatalismo era cada vez mais desmentido pela força dos fatos: parte muito significativa da produção agropecuária nacional vem exatamente de empreendimentos familiares. Mais que isso: são unidades produtivas capazes de incorporar mudanças tecnológicas importantes, de participar de mercados dinâmicos e de operar de forma responsável com crédito. A política pública deveria voltar-se, portanto, não a “proteger” um segmento de “pequenos produtores” – enquanto o trem do progresso não os eliminasse socialmente – mas, ao contrário, a permitir que mais agricultores pudessem ter acesso às condições necessárias a sua participação em mercados dinâmicos e promissores. O importante é que, na agricultura, a distribuição de ativos mostrava-se compatível com a eficiência econômica: unidades produtivas com extensão de terra e recursos à altura das capacidades de trabalho de uma família mostravam-se (e não só no Brasil) à altura dos desafios competitivos da maior parte dos setores. Ali onde o empreendimento familiar conseguiu acesso à terra e onde existiam mercados funcionando de maneira minimamente dinâmica, os agricultores familiares – no Sul do Brasil, por exemplo – revelavam capacidades produtivas surpreendentes. Portanto, o problema não residia na incapacidade conceitual de que o empreendimento familiar pudesse mostrar eficiência, mas no precário acesso a condições básicas que permitissem melhor participação nos mercados.

Para isso, era necessário construir uma **política agrícola diferenciada**, cuja pedra de toque estaria na ampliação do acesso ao crédito, ao conhecimento, às tecnologias, muito mais que aos mecanismos convencionais de garantia de renda. Mas o que constitui a novidade na formação do PRONAF é a ampla participação do movimento sindical de trabalhadores rurais e de um conjunto variado de ONG’s em sua concepção e execução. Em contraste com o *empendedorismo urbano de pequeno porte*, formou-se um novo sujeito social e político que se incorporou de forma durável às políticas públicas. Antes de examinar o alcance e os limites do PRONAF – que talvez possa ser caracterizado como a mais importante política nacional recente de intervenção na geração de renda de populações pobres – vale a pena algumas observações sobre a situação destes agricultores familiares.

Podem ser definidas como familiares aquelas unidades onde a gestão, o trabalho e a propriedade dos principais meios de produção (mas não necessariamente da terra) pertencem ao produtor direto. Por trás da unidade da expressão é evidente a heterogeneidade social de seus componentes. Muito mais que no caso da Economia Informal Urbana, o Censo Agropecuário permite uma rigorosa estratificação deste segmento, conforme pode ser examinado no Box 1, página 285, que resume as informações mais relevantes do trabalho feito pelo Convênio FAO/INCRA. Convém destacar os aspectos mais importantes desta estratificação e algumas de suas conseqüências para este trabalho:

- a) A agricultura familiar – definida não por uma certa extensão de área, mas pela gestão e, sobretudo pela presença majoritária do **trabalho** familiar no estabelecimento – responde por um terço do valor da produção agropecuária brasileira. Mas esta informação só adquire todo o seu sentido quando se observa que praticamente metade dos estabelecimentos familiares gera uma renda monetária praticamente irrisória. Os 2,8 milhões de estabelecimentos correspondentes aos segmentos mais pobres são 56% das unidades produtivas, produzindo, entretanto, apenas 7,7% do valor bruto da produção agropecuária. A tabela 13, página 306, cujos critérios de estratificação são expostos adiante, mostra bem esta realidade: quase metade dos agricultores familiares (os mais pobres, classificados como D) contribui com apenas 4,1% do valor da produção. Os 823 mil agricultores do segmento imediatamente superior entram com somente 3,6% na composição do valor da produção agropecuária. Já os agricultores familiares mais prósperos (os do grupo A) formam quase 20% do valor da produção agropecuária.
- b) A sobrevivência dos que vivem nestas unidades marcadas por tão extrema pobreza (os grupos D e, em grande parte, C) não vem fundamentalmente da agricultura. Os ambientes sociais em que se inserem estes estabelecimentos são habitualmente deprimidos e com poucas alternativas de trabalho. As famílias vivem basicamente da aposentadoria e, mais recentemente, de transferências diretas de renda, sob a forma de bolsa-renda, seguro contra a seca, participação no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e também do envio de recursos por parte de jovens que conseguiram integrar-se (geralmente de forma muito precária) em mercados de trabalho metropolitanos.
- c) As transferências públicas de renda para os mais pobres abrem o caminho para a emancipação política e social nas regiões deprimi-

- das. Antes da consolidação de mecanismos e direitos universais, a obtenção de recursos para atenuar a miséria vinha de formas personalizadas e clientelistas de dependência com relação a certos atores locais de que dependia a sobrevivência dos mais pobres. A formação recente de conselhos locais para fiscalizar a distribuição de cestas básicas no Nordeste é um mecanismo importante para reduzir o impacto das formas mais perversas de dependência produzidas pela miséria.
- d) A característica central das regiões de muita pobreza entre os agricultores é que seus mercados tendem a ser imperfeitos e incompletos (Ellis, 1988), como será visto no item cinco, deste trabalho. Não existe uma clara separação entre os mercados de produtos, insumos e de crédito. A existência, até hoje, da “venda na palha”, sobretudo no Nordeste, exprime bem a dificuldade dos pobres em aceder a mercados competitivos: a pobreza obriga os indivíduos a financiarem a reprodução de suas famílias comprando seus víveres e pagando com a promessa de entrega da safra, no momento da colheita. As taxas de juros embutidas nesta negociação, os preços pagos pelos víveres (e eventualmente pelos insumos) e os recebidos pelos produtos ficam totalmente fora de qualquer jogo competitivo típico da noção de “mercado”.
- e) Inúmeras tentativas de governos e de ONG’s para reduzir a importância destes “intermediários” mostram-se ineficientes. A chegada de um agente governamental numa região propondo-se a pagar pelo produto um preço acima do praticado pelo mercado local é freqüentemente frustrada. O agricultor, muitas vezes, não pode vender-lhe o produto por estar comprometido com um comerciante. Este comerciante, além de financiar o consumo de sua família, preenche uma função social importante de atendê-lo no caso da doença de um membro da família, de um animal e não pode ser simplesmente substituído por alguém cuja presença na região é inteiramente efêmera. A intervenção nos mercados de que dependem os pobres passa, antes de tudo, pela compreensão das estruturas sociais de dominação subjacentes à sua sobrevivência.
- f) É no Nordeste (e, sobretudo no semi-árido) que se concentram os segmentos mais pobres dos agricultores familiares do Brasil. Ao mesmo tempo é aí que as políticas de geração de renda encontram maior dificuldade em sua implementação. No caso do PRONAF, por exemplo, mesmo os bancos estatais operando na região recusam-se a cor-

rer os riscos da relação estável com uma população desprovida da possibilidade de oferecer-lhes garantias e contrapartidas em suas operações de financiamento. Ao mesmo tempo, a idéia de que a agricultura no semi-árido é tecnicamente inviável (contra a qual se insurgem inúmeras ONG's e a própria EMBRAPA) contribui para a precariedade das condições em que os pobres que vivem nos estabelecimentos agropecuários enfrentam o desafio da geração de renda.

- g) Mercados resultam de um conjunto variado de relações sociais cuja transformação só pode ser encarada de maneira sistêmica. Seu desempenho depende de um ambiente composto por trajetórias históricas longas e cuja alteração adquire formas freqüentemente inesperadas. O fortalecimento da sociedade civil nas regiões de maior pobreza, durante os últimos dez anos – materializado na maior consistência das políticas públicas, na profusão dos conselhos gestores e na aquisição de competências técnicas inéditas por parte das ONG's, do SEBRAE e também em crescente probidade das administrações municipais – é o elemento central de que depende a mudança das condições de inserção dos pobres nos mercados, conforme será visto no próximo item.

#### **4 INTERVENÇÕES RECENTES E SEUS RESULTADOS MAIS IMPORTANTES**

As atividades produtivas da população mais pobre no Brasil geralmente são marcadas por baixos investimentos de capital, precária qualificação de mão-de-obra e alto grau de informalidade. As principais áreas são a agricultura familiar tradicional, o extrativismo, o artesanato, a reciclagem e os serviços e comércio informal nas áreas urbanas. As políticas e intervenções voltadas à melhoria da inserção dos pobres nos mercados podem ser divididas em quatro segmentos básicos. Em primeiro lugar, estão aquelas que procuram dotar os pobres de ativos voltados à ampliação de suas capacidades produtivas. Atendendo agricultores – será aqui examinado o PRONAF – estas políticas são, de longe, as mais significativas, no Brasil contemporâneo e contam quase sempre com a participação ativa de ONG's. A segunda forma de intervenção materializa-se em mercados institucionais: de certa forma, o Programa Fome Zero (que, neste sentido, reedita uma interessante política iniciada no final dos anos 1970 pelo extinto Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição) é sua expressão atual mais notável. Mas o documento programático lançado há cerca de um ano por Cristóvão Buarque vai na mesma direção: trata-se de fazer da satisfação imediata das necessidades dos pobres (em alimentação, moradia e infra-estruturas) a fonte essencial de ocupação para os próprios pobres. A terceira área de intervenção corresponde à “economia solidária”, mas atinge tam-

bém alguns mercados de produto de qualidade que serão expostos no item cinco deste trabalho.

#### 4.1 Ativos voltados à geração imediata de renda

Os estudos microeconômicos recentes mostram que a educação é o ativo mais apto a melhorar a capacidade de geração de renda dos indivíduos. Seus resultados, entretanto, tendem a ser demorados. Antes de iniciar a discussão sobre o PRONAF e a Reforma Agrária é importante assinalar o desprezo com que a importância da educação na luta contra a desigualdade é tratada pelos movimentos sociais no Brasil. O que caracteriza as regiões mais pobres do País não é apenas um acesso precário à educação formal: é um **ambiente educacional que dissocia permanentemente o trabalho do conhecimento** e que, portanto inibe os processos produtivos e sociais inovadores. Os movimentos sociais concentram-se muito mais na luta pela obtenção de terra e crédito do que na alteração dos padrões tradicionais de relação entre os agricultores e o conhecimento. Até hoje é muito comum que os filhos (e, sobretudo as filhas) dos agricultores com maior aptidão nos estudos sejam imediatamente destinados a sair do meio em que vivem, confirmando o que se constata no restante da América Latina: de todos os filhos, fica na unidade produtiva paterna “el que la cabeza no le da para más”. A real preocupação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) com a educação nos assentamentos sob seu controle mais imediato nem de longe atenua este contexto geral.

##### 4.1.1 Alcance e limites do PRONAF

Em seus dois primeiros anos de execução (1996 e 1997) os créditos do PRONAF atingiram, sobretudo um segmento mais abastado entre os agricultores familiares e cuja inserção mercantil era mais estável. Mesmo atingindo, de fato, os agricultores familiares – e não os tradicionais beneficiários das políticas de crédito, os grandes fazendeiros – o programa caracterizava-se por uma tríplice concentração: mais de três quartos de seus beneficiários estavam no Sul do País; alguns produtos tendiam a receber maior atenção – entre eles o fumo, que contava com mais de 50% do crédito de custeio em Santa Catarina, por exemplo; socialmente, os financiamentos destinavam-se aos agricultores familiares capazes de oferecer melhores garantias e contrapartidas aos bancos e preferencialmente àqueles que faziam parte de sua clientela habitual.

Esta concentração – fortemente atenuada, a partir de 1998 – deriva de um conflito no próprio desenho institucional do programa. Não é possível entrar aqui no detalhamento técnico do seu funcionamento. O importante é que existem mecanismos locais de controle para evitar que os recursos (subsidiados) do crédito dirijam-se a segmentos sociais que não fazem parte do pú-

blico por ele visado: para atribuir o financiamento o banco deve receber um certificado de aptidão pelo qual o sindicato de trabalhadores rurais ou a agência local de extensão garante que o tomador faz realmente parte do público do programa. Mas o risco da operação é arcado pelo banco. O programa define um certo público. O banco tem uma clientela. Entre estes dois universos – o público do programa e a clientela do banco – a distância pode ser imensa. A generosa remuneração que é paga ao banco, pelo Tesouro Nacional, para operar com um público não pertencente a sua clientela habitual<sup>11</sup> não reduz a resistência em emprestar aos segmentos mais pobres dos agricultores.

A pressão local dos movimentos sociais fez com que os bancos se abrissem muito mais do que originalmente pretendiam. O resultado é que, em 1999, nada menos que 56% dos que conseguiram financiamentos no âmbito do PRONAF, jamais haviam pegado um crédito bancário, anteriormente. A pesquisa do IBASE mostra que 2/3 dos beneficiários eram agricultores familiares “em processo de consolidação” e 1/3 podem ser caracterizados como pobres (Ministério do Trabalho, 1999). Nesta época os recursos do Programa chegavam a cerca de 700 mil agricultores. Mais de 350 mil entre eles, portanto, puderam, de fato, ter acesso a um recurso até inacessível. O importante é que a execução do programa apóia-se numa vasta, capilarizada e, sobretudo, heterogênea rede composta por sindicatos, movimentos sociais, bancos, extensionistas, Fundo de Amparo ao Trabalhador (de onde saem 85% dos recursos do Programa) além do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Tesouro Nacional e do próprio Banco Central.

O PRONAF não foi concebido como programa de crédito e sim de desenvolvimento. Exatamente por isso, sua linha de atuação mais inovadora está na transferência de recursos a municípios, com o objetivo explícito de melhorar a inserção daqueles que obtêm crédito nos mercados: o “PRONAF infraestrutura e serviços” destina dinheiro a cerca de 1,5 mil municípios sobre a base de um plano de desenvolvimento rural, elaborado por um conselho composto majoritariamente por agricultores familiares. Não é raro que a construção de centrais de abastecimento ou abatedouros comunitários façam parte dos itens em que os municípios selecionados despendem os fundos recebidos. São, em geral, municípios com menos de 25 mil habitantes, com grande proporção de agricultores em suas populações e caracterizados por alta incidência de pobreza. Dentre os 27 mil conselhos gestores que existiam no Brasil ao final dos anos 1990, os do PRONAF situava-se entre os poucos com a função de planejar o desenvolvimento (Abramovay, 2001).

---

11. Para emprestar R\$ 1.300,00 a um agricultor cujo faturamento anual máximo é de R\$ 10.000,00, o Tesouro Nacional gasta R\$ 544,36, dos quais mais da metade destina-se a remunerar o risco e o custo administrativo do Banco do Brasil. Ver Abramovay, 2002. As cooperativas de crédito podem reduzir fortemente estes custos. Para uma visão mais geral do tema, ver Bittencourt e Abramovay, 2003.

Seis anos de execução do PRONAF tornaram patentes seus limites. Serão aqui mencionados os que mais interessam à mudança da qualidade da inserção dos pobres nos mercados, já que este sempre foi um objetivo explícito do programa.

- a) O PRONAF já não é mais tão concentrado no Sul como em seus primeiros anos. Ainda assim, não chega à grande maioria dos agricultores do Nordeste. Foi criada uma subcategoria, no interior do PRONAF, voltada especificamente a agricultores muito pobres do Nordeste (com faturamento anual máximo de R\$ 1,5 mil). Só que os obstáculos administrativos que os bancos opõem à chegada dos recursos aos agricultores são muito grandes, mesmo nos casos em que não há risco bancário. A intermediação bancária deste tipo de crédito mostra-se cara e pouco eficiente. São recursos de R\$500,00, sem juros e dos quais, na devolução o agricultor só reembolsa R\$300,00. É bem provável que uma transferência direta de renda ou a tramitação destes recursos por organizações não bancárias produzisse resultados melhores. Diferentemente do que ocorre com o crédito voltado a agricultores mais abastados, no caso deste segmento do PRONAF não há risco bancário algum e os recursos saem diretamente do Tesouro Nacional. Ainda assim, a tramitação do financiamento pelo banco exige um conjunto de documentos de obtenção e manuseio difíceis aos agricultores. Em outras palavras, o crédito para agricultores ainda é de acesso precário e tem um custo extremamente elevado para as finanças públicas.
- b) A inovação representada pelo acesso inédito de um público excluído do sistema bancário ao crédito não foi acompanhada por modificações nas formas convencionais de assistência técnica. A comissão paga pelo agricultor a um técnico que assina o projeto em que se apóia a tomada de financiamento é um ritual burocrático sem qualquer consequência sobre suas práticas produtivas e sem qualquer responsabilização do técnico sobre seus resultados. Este é um dos mais importantes pontos de estrangulamento no acesso dos pobres aos mercados: o reconhecimento unânime da importância da assistência técnica para melhorar a qualidade produtiva dos agricultores choca-se contra a ausência de qualquer dispositivo institucional que vincule de fato a obtenção do crédito à melhoria do nível técnico do beneficiário. Não existem mecanismos de incentivo ou formas de punição que permitam distinguir o trabalho extensionista burocrático daquele voltado para atender, de fato, às necessidades de seu público.

- c) A contribuição do “PRONAF infra-estrutura e serviços” para melhorar a qualidade dos mercados locais não parece ser muito significativa. Chegou a ser criado, no interior do Ministério do Desenvolvimento Agrário, um grupo voltado a incentivar a formação de marcas localizadas de qualidade, com rastreamento de origem. Mas nunca houve, de fato, uma política nesta direção. Para as áreas de assentamento, o MDA chegou a criar organizações locais de comercialização (as Associações Regionais de Comercialização, ARCOs), mas não existe uma avaliação sobre seus resultados. A própria **concepção estritamente municipal** do PRONAF impede uma abordagem mais ampla da relação entre seu público beneficiário e os mercados. Os municípios em que atua não têm dimensão suficiente para se constituírem em unidades de planejamento. E não há mecanismos para que se juntem diferentes municípios em torno de iniciativas de valorização de produtos regionais ou mesmo de promoção de feiras e eventos voltados à valorização de saberes produtivos localizados. Cria-se assim um fosso entre a realidade social dos mercados (que é regional, envolve atores pertencentes a uma diversidade de municípios) e uma abordagem paroquial, nos estreitos limites do município, da intervenção pública.

#### 4.1.2 Reforma agrária e novos mercados

Não existe um acompanhamento minimamente rigoroso sobre o desempenho econômico das centenas de milhares<sup>12</sup> se assentados nos últimos anos.<sup>13</sup> As pesquisas tópicas e localizadas oferecem um resultado trivial, mas importantíssimo para este texto. Os assentamentos tendem a um melhor desempenho nas regiões mais desenvolvidas do País (Bittencourt *et al.* 1999). De maneira geral, nos lugares mais pobres, o acesso à terra não foi suficiente para preencher duas expectativas básicas que se poderia esperar da reforma agrária.

- a) A tese segundo a qual a legalização dos ativos das populações pobres permite que estabeleçam relações duráveis com agentes financeiros capazes de estimular suas atividades econômicas não é confirmada pela experiência histórica dos assentamentos no Brasil. É impossível saber se isso se deve à pobreza dos assentados ou às restrições legais que impedem que o patrimônio fundiário conquistado pelo agricultor lhes sirva de garantia, na relação com o agente financeiro: pela Constituição de 1988, a terra de que depende a sobrevivência da

---

12. A guerra de números entre governo e movimentos sociais oferece uma margem que vai de 350 mil a mais de 500 mil agricultores assentados durante os oito anos de Governo Fernando Henrique Cardoso.

13. O mais importante trabalho recente é o Heredia *et al.* 2002.

família (e dentro de limites estabelecidos por lei) não pode ser objeto de hipoteca.<sup>14</sup> Para o banco, a legalização de uma posse irregular não constitui assim uma garantia patrimonial contra a qual pode-se conceder um empréstimo. Mesmo que esta restrição constitucional desaparecesse, a verdade é que os custos de transação para executar hipotecas sobre agricultores recém instalados (e apoiados a movimentos sociais muito dinâmicos) seriam muito altos. O resultado é que os assentados só recebem créditos com base em garantia completa do Tesouro Nacional e sem qualquer risco bancário. 93% dos agricultores pesquisados por Heredia et al. (2002) que haviam recebido crédito nunca tinham mantido qualquer relação anterior com o sistema bancário. Ainda assim, não se pode deixar de observar que são financiamentos em que o banco apenas repassa um dinheiro público, sem assumir qualquer responsabilidade ou função especificamente bancária – referente à idoneidade do tomador e à consistência do projeto – na transação. Conseqüentemente, a inadimplência praticamente é generalizada (objeto de sistemáticas e caras renegociações); da mesma forma – após terem sido contemplados com os empréstimos iniciais de instalação – os assentados não se tornam clientes dos bancos: dos cerca de 500 mil assentados menos de 5.000 conseguiram créditos que envolvessem algum tipo de risco bancário em 2001, ainda que tenha sido criada uma linha do PRONAF voltada especificamente a este público.

- b) O acesso à terra não é garantia tampouco de formação de novos e promissores mercados para os assentados. Como bem mostra o estudo de Heredia *et al.* (2002) é difícil oferecer uma visão panorâmica sintética a respeito: “Com relação à comercialização dos produtos agropecuários dos assentamentos, a pesquisa revelou que os assentamentos tanto podem reproduzir situações locais preexistentes (sem inovar os canais de comercialização), quanto também podem criar novas possibilidades ou alterar o alcance de antigos canais. Vale lembrar que a situação precária das estradas e outros aspectos negativos da infra-estrutura repercutem nas condições e possibilidades de co-

---

14. Este problema existe também nas áreas mais pobres das regiões metropolitanas em todo o mundo, como mostra De Soto (2000). A legislação brasileira dificulta que a casa particular oferecida como garantia seja executada numa hipoteca, contrariamente ao que ocorre quando o indivíduo adquire um automóvel que serve, por meio da alienação fiduciária, como garantia de empréstimo e pode ser executado em tramitação extrajudicial. O resultado é que o financiamento habitacional brasileiro dirige-se a empresas e governos, mas não às famílias. André Urani, diretor do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade e ex-secretário do Trabalho do Rio de Janeiro resume: “Tanto na Constituição de 1946, no regime militar — quando existia o BNH — e a partir da Constituição de 1988, a idéia é a mesma, que a habitação popular é responsabilidade dos governos. ... Com financiamentos disponíveis apenas para governos e empresas, sem reconhecer a família como protagonista da decisão de onde morar e como morar, esse modelo levou a construções arquitetônicas impositivas e de baixa qualidade” (Entrevista ao jornal *Valor*, 21/01/03, p. A 10).

mercantilização”. Talvez o problema mais grave dos assentamentos é que em inúmeros casos, sua instalação corresponde a uma decisão tomada pelo Governo Federal, sem o acordo e a participação real das forças locais que poderiam tornar o assentamento viável. Mal dotados em infra-estrutura, os assentados são vistos, muitas vezes, como uma carga para o município e não como os atores da expansão de novas atividades econômicas. O resultado é que as demandas dos assentados voltam-se ao poder federal que, evidentemente, não consegue atendê-las. Os assentados então se acabam vinculando aos mercados capazes de propiciar-lhes um mínimo de estabilidade. Na Zona da Mata de Pernambuco, por exemplo, os assentamentos feitos em terras anteriormente pertencentes a usinas de cana-de-açúcar – cuja fragilidade econômica acabou determinando sua desapropriação – encontram, paradoxalmente, na própria cana-de-açúcar e na dependência em relação aos próprios engenhos o único canal de acesso a mercados. Os donos de engenho financiam os agricultores, assegurando-lhes recursos para o consumo, recebendo, em contrapartida, a garantia de obtenção de sua colheita a preços muito baixos. A estabilidade da relação e a possibilidade de obter crédito contribuem para perpetuar exatamente o tipo de relação social contra cuja existência o assentamento foi instalado.

#### **4.2 Mercados institucionais**

A lei brasileira de licitações públicas impede que os gastos das administrações locais voltem-se explicitamente a fortalecer o tecido social de suas próprias regiões. Toda compra submete-se a uma licitação de caráter nacional. Não existe estímulo institucional, portanto a que os poderes locais estimulem melhor qualidade das organizações dos produtores. É nítido o contraste com a legislação norte-americana que faz das microempresas as destinatárias obrigatórias de parte das compras de qualquer organização estatal, conforme mostra Sachs (2002).

Este caráter nacional e desprovido de um foco social preciso foi uma das razões que motivou o malogro do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição em 1978: concebido explicitamente para associar combate à fome e fortalecimento dos agricultores das regiões pobres, o programa foi destruído quando indústrias do Sul e do Sudeste ofereciam aos governos produtos a preços muito mais interessantes que os praticados localmente. Ainda assim, alguns municípios conseguiram desenvolver experiências positivas, neste sentido. Os 41 programas de que se compõe o Fome Zero do atual Governo resgatam, em grande parte, o essencial do que foi o PRONAN ao final dos anos 1980.

O município de São Paulo está implantando um programa de reciclagem de lixo (ver box 1, página 285) voltado a beneficiar os que vivem da cata do produto. A prefeitura cede o comodato de uma usina aos catadores que passam a responsabilizar-se não só pelos detritos depositados em recipientes destinados a esta finalidade, mas também pela separação do lixo apanhado nas próprias residências e estabelecimentos comerciais em alguns pontos da cidade.

Algumas experiências abordando mercados institucionais, como a merenda escolar, podem apresentar características bastante distintas, associando produtos coloniais ou preservação ambiental. O caso de Hulha Negra, no interior do estado do Rio Grande do Sul, e dos castanheiros do Pará podem também ser encontrados no Box 1.

### 4.3 A economia solidária

As iniciativas inspiradas nos modelos de economia solidária buscam fortalecer a cooperação entre os trabalhadores e entre os empreendimentos coletivos para viabilizar a comercialização. Esta cooperação entre os empreendimentos pode ser tanto utilizada para a compra de insumos e a venda da produção em conjunto, quanto para a realização de trocas comerciais entre os empreendimentos através da formação de redes.

Projetos voltados a fortalecer o comércio local em áreas pobres – onde a carência de moeda é uma das principais restrições ao desenvolvimento de relações comerciais – estimulam a criação de estratégias como o uso de cartões de crédito informais e “moedas sociais”. Estes mecanismos são meios de troca criados por associações de moradores ou ONGs com o objetivo de dinamizar trocas de serviços e de produtos dentro da comunidade. Os cartões de crédito informais funcionam sob os mesmos princípios de um cartão de crédito comum. Através da fiança de uma organização local, são utilizados no comércio local como alternativa à compra a fiado, que reduz as perdas para os comerciantes e eleva a auto-estima através de um crédito institucionalmente reconhecido. As moedas sociais viabilizam trocas de pequeno valor, mas de grande importância para as comunidades, que na ausência de dinheiro não seriam realizadas.

As populações pobres possuem número significativo de ativos (Neri *et al.*, 2001), produzidos com baixos custos, mas em ambientes cuja baixa densidade econômica, impedem sua troca, reduzindo a demanda por maior produção. Em comunidades com baixo grau de monetização, o uso de moedas sociais é uma forma de substituir poupanças na forma de bens, mercadorias, etc. Nestes grupos, as pessoas ou pequenos empreendimentos, oferecem – através de encontros regulares ou através de catálogos – seus produtos e serviços. Cada um recebe uma quantidade inicial de moedas que utilizada para o pagamento dos serviços ou aquisição dos produtos.

A organização mais conhecida é o Banco Palmas. Através de uma associação de moradores de uma favela da periferia de Fortaleza são fornecidos serviços de microcrédito, cartão de crédito, incubação de cooperativas, feiras e trocas através de uma moeda social (Palmar). As pessoas ou empreendimentos se cadastram num sistema informatizado na associação apresentando suas ofertas e demandas. O sistema faz o cruzamento entre a oferta e a procura e promove o encontro para a realização das trocas. A moeda serve como crédito para ser utilizada ao longo do tempo ou entre pessoas diferentes.

No município de São Paulo existem “clubes de trocas” que se reúnem semanalmente para troca de serviços. Estas experiências se inspiram em grupos que há muito tempo existem na Argentina, Estados Unidos e Inglaterra. Alguns destes grupos são grandes e reúnem uma grande diversidade de ofertas e de agentes.

O principal problema destas experiências é que concebem uma atividade comercial isolada do restante da economia, limitado as possibilidades de acesso a mercados mais amplos.

Para grupos de produtores mais organizados, o uso da internet para facilitar o acesso aos mercados também vem apresentando importância crescente, especialmente para produtos pouco conhecidos no mercado, como os produtos exóticos, especialmente os produtos da Amazônia. Existem balcões de negócios virtuais e *sites* que exibem cadastros de produtores e produtos, com suas especificações, quantidade disponível, preços e formas de contato. Estes sistemas são meios auxiliares de *marketing*, porém são sistemas muito complexos e, quando abrangem grande número de produtores apresentam alto custo para a permanente atualização dos cadastros e muitas vezes não obtendo total eficiência, o que reduz a credibilidade do instrumento.

O Projeto Poema criou a Bolsa da Amazônia (<http://www.bolsa-amazonia.com/>) em cujos *site* divulgam-se produtos como açaí, farinha de banana, mel, palmito, castanha e artesanato. A organização Amigos da Terra, criou o Balcão de Serviços para Negócios Sustentáveis (<http://www.amazonia.com.br/>). O banco de dados possui produtos como borracha, castanha, cosméticos, doces, farinhas, fibras, frutas, madeira, mel, móveis, pescados, produtos medicinais, guaraná, roupas, dentre outros produtos e serviços como turismo.

A criação de instituições especializadas na intermediação comercial vem-se difundindo bastante. São formas bastante variadas de organização, como agências de comercialização que difundem informações sobre produtos e produtores e estabelecem contatos com possíveis compradores, centrais ou

cooperativas de comercialização, que reúnem a produção de um certo número de produtores para a comercialização coletiva, consórcios entre pequenos negócios, associações de produtores ou apenas formas de cooperação informal entre pequenos empreendimentos ou pequenos produtores. Estas organizações não se propõem a criar grandes estruturas de armazenamento, transporte e comercialização, mas apenas a realizar, com baixo custo, a intermediação comercial. A inserção dos produtores nos mercados locais mostra-se a alternativa mais viável, pois exige menor escala de produção e menores exigências de qualidade. Normalmente a comercialização é organizada através de feiras e vendas em pequenos mercados.

A venda em supermercados mostra-se viável apenas para agricultores com produtos de alta qualidade. O volume de produção não é o mais determinante, especialmente para produtos que exigem menor escala, como frutas e verduras, mas as exigências de qualidade e de regularidade da oferta, particularmente nos mercados de médias e grandes cidades é a maior barreira para os produtores menos estruturados. As exigências de condições mínimas de formalização dos contratos também restringem a entrada de grupos de produtores menos organizados e sem associações ou cooperativas formalizadas.

A diferenciação de produtos é uma estratégia que aumenta o valor. Duas formas de diferenciação de produtos vêm sendo adotadas nos mercados de São Paulo. A comercialização de produtos orgânicos é limitada a pequenas escalas vendidas em mercados especiais. Outra forma de diferenciação é a certificação de qualidade e de origem, utilizada por supermercados (Carrefour). Os frutos são individualmente identificados por selos com a marca do supermercado ou do produtor. Os estabelecimentos porém não têm ainda normas específicas de certificação.

Algumas organizações de produtores conseguem organizar um volume maior de produção com padrões de qualidade que viabilizam o acesso ao mercado externo. Normalmente a exportação tem importante apoio de ONGs internacionais, mas depende de sistemas de certificação ou da participação em redes de comércio justo. O acesso a estas redes e serviços representa um alto custo financeiro e institucional, viável apenas para grupos de produtores com alta capacidade de organização.

## **5 OS RISCOS DE MERCADO**

Populações vivendo em situação de pobreza dificilmente podem aventurar-se a participar de mercados de alto risco. Na maior parte das vezes, permanecem em produtos e serviços geradores de renda relativamente baixa não tanto por desconhecerem alternativas ao que estão fazendo, mas pela estabilização de vínculos sociais que os mercados de que atualmente participam propiciam.

A relação entre produtores e atravessadores, por exemplo, são mantidas como forma de reduzir o risco e a incerteza dos produtores, mesmo que esta relação seja desvantajosa para eles.

A pesquisa do IBGE investigou como se determinam os preços dos produtos e dos serviços entre os empreendedores urbanos de pequeno porte. Das 9,5 milhões de empresas 2,5 milhões formam seus preços com base no “preço das outras empresas concorrentes”; 3,8 milhões decidem a cotação do que vendem na negociação com os clientes e 920 mil repassam preços tabelados pelos fabricantes ou pelo governo.

É claro que há agricultores que vendem seus produtos em feiras, formando seus preços também sob esta modalidade. Mas na sua grande maioria, os agricultores vendem seus produtos a intermediários e participam muito pouco da formação de seus preços.

Até os anos 1980 havia instrumentos de política agrícola que regularizavam e estabilizavam o mercado destes produtos como o crédito para a comercialização, os estoques reguladores e os preços mínimos. Estes instrumentos raramente eram acessíveis para os produtores mais pobres, mas estes se beneficiavam do efeito indireto provocado pela menor oscilação dos preços. Os agricultores patronais utilizam principalmente os contratos de compra futura para se proteger das baixas de preço ou apenas aguardam, através da estocagem dos seus produtos em cooperativas ou nas próprias propriedades, preços melhores. Na falta de condições próprias e na impossibilidade de acesso a estes mecanismos, os produtores mais pobres são os mais prejudicados com as quedas de preços, ou raramente se beneficiam de suas altas.

Para os produtores que conseguem sucesso em atividades de valor mais elevado, como produtos exóticos, os riscos estão mais relacionados à intensificação da produção em poucos produtos que os torna dependentes das condições de mercado de poucos ou até de um único produto.

Outro risco encontrado na inserção dos produtores pobres no mercado tem origem com a saturação do mercado de produtos que obtiveram bom desempenho. Inicia quando alguns produtores criam uma inovação bem sucedida nos seus sistemas de produção, como a introdução de um novo produto ou a descoberta de um nicho de mercado. Ocorre em seguida uma seqüência de novas adesões provocando grande crescimento do volume deste novo produto no mercado. Como estes caminhos normalmente são pouco planejados ou pouco coordenados, quando ocorrer saturação do mercado haverá perdas para todos os produtores. O conhecimento limitado quanto ao manejo ou quanto ao mercado de novos produtos reduz a capacidade dos produtores de

encontrar alternativas nas situações de crise, ambiental ou econômica. As perdas serão ainda maiores e poderão chegar a riscos sistêmicos, comprometendo o desenvolvimento de toda uma região, se o grau de especialização chegar a tornar os produtores fortemente dependentes do produto principal. Ocorre aqui com produtos inicialmente especiais, o que constitui a regra de mercados altamente concorrenciais, como tendem a ser os da agricultura (Cochrane, 1979). Mostra-se necessário buscar um equilíbrio, sempre dinâmico, entre especialização, com a finalidade de alcançar economias de escopo e de escala, e diversificação, com a finalidade de reduzir riscos sistêmicos.

Os investimentos realizados através do maior acesso ao crédito, podem trazer maiores riscos devido ao custo mais elevado dos novos sistemas de produção. A maioria dos investimentos em novas tecnologias é mais intensiva em capital e mão-de-obra, ampliando os custos totais da produção. Perdas eventuais ou oscilações de preços normalmente afetam mais aqueles produtores mais intensivos que os produtores com sistemas de produção mais extensivos. O risco de endividamento dos produtores pobres é um dos mais graves riscos para a sobrevivência.

A introdução de novos produtos traz, em geral, dois grandes riscos. Em primeiro lugar, a inovação supõe uma assimilação de conhecimentos partilhados que não se criam do dia para a noite e que não se consolidam nas práticas dos atores sociais apenas por meio de cursos. É o que explica o tão freqüente insucesso da introdução de culturas e práticas à primeira vista promissoras. Além disso, os mercados para estes novos produtos dependem de uma prática e de relações sociais que estão ao alcance dos técnicos responsáveis pelos projetos, mas muitas vezes distantes dos próprios produtores. Um desentendimento, ou a perda do contato com uma pessoa ou uma organização pode motivar o desabamento de toda uma organização.

## **6 SUMÁRIO DA IMPORTÂNCIA RELATIVA DOS VÁRIOS MERCADOS E PONTOS DE VENDA (FORMAL E INFORMAL) PARA PRODUTORES FAMILIARES (FEIRAS, SUPERMERCADOS, AGROINDÚSTRIA)**

O associativismo tem sido uma das formas de busca de contraponto à estrutura vigente de integração dos produtores aos mercados. Sanchez (2002) argumenta que uma das condições necessárias para a inserção mais eficiente do produtor familiar no mercado é estar organizado em cooperativas ou associações.

Vale ressaltar, entretanto, que embora o associativismo permita que os produtores obtenham ganhos em termos de escala e barganha, observa-se que mesmo em regiões onde existem associações de produtores, os intermediários ainda podem manter um papel preponderante nas transações com o mercado.

Em muitas situações, o intermediário se constitui em uma figura central para a circulação dos produtos.

Esta é a conclusão de Larena e Favero (2002) ao analisarem o município de Bonito, Zona do Brejo de Pernambuco. Os autores observam que as 37 associações de produtores rurais têm como principal objetivo a busca de financiamentos bancários para seus associados, enquanto os intermediários continuam exercendo papel decisivo na comercialização dos produtos. Ou seja, 90% do excedente de inhame e de banana são adquiridos por estes compradores. Em vista disto, os autores observam que as estratégias de produção são iguais tanto para os produtores participantes de associações como para os independentes, de forma que as dificuldades de inserção no mercado permanecem as mesmas. Tais dificuldades tornam-se imperativas em mercados em que as exigências dos consumidores em termos de qualidade são mais sofisticadas.

Este exemplo permite observar que o associativismo por si só não é capaz de romper com as formas tradicionais de comercialização. Isso porque a cooperação, embora seja uma ação necessária para melhorar a capacidade de inserção ao mercado, não é suficiente, pois ela pode estar simplesmente replicando as mesmas estruturas de relações que havia anteriormente. A dependência em que, até hoje, os assentados na Zona da Mata de Pernambuco se encontram com relação aos usineiros de cana-de-açúcar é uma demonstração da força das relações de dominação na maneira como os indivíduos podem se inserir em determinados mercados.

As experiências de intervenções de maior sucesso são as que têm o caráter sistêmico, isto é, adotam ações que buscam coordenar todo o sistema produtivo de dentro e fora da “porteira”. Além disso, o aumento do poder de barganha com a união dos produtores se alia à estratégia de fuga para mercados diferenciados. Esse tipo de intervenção tem se tornado uma tônica das ações traçadas particularmente por diversas ONGs para aumentar a renda dos produtores. Um fator de sucesso tem sido a articulação entre Estado, ONGs e associações comunitárias.

Um exemplo disso é o caso dos produtores de Capanema, na região sudoeste do Paraná. Os agricultores integrados aos mercados por meio da cooperativa e de agroindústrias produzindo apenas commodities não estavam conseguindo obter os rendimentos necessários para se manterem na atividade. A partir dos anos 90 foram adotadas duas estratégias: a conversão da produção tradicional em lavouras orgânicas e o processamento dos produtos dentro da unidade de produção (Box 1, página 285).

Outros exemplos de busca de melhores formas de comercialização são os das experiências com a produção de algodão orgânico, a cargo de produtores

familiares de Tauá, e da produção de café ecológico na Serra de Baturité, no Ceará (Box 1).

Muitas vezes, produtos orgânicos são negociados por agricultores sem um mínimo de organização. Nestes casos os intermediários revendem-nos para o mercado convencional sem qualquer especificidade. Nem produtores, nem intermediários, e tampouco o varejo se apropriavam da renda pelo fato de ser um produto ecológico/orgânico.

Outras experiências que buscam a preservação ambiental e elevação de renda da comunidade é o projeto de banana orgânica são os casos da banana orgânica no Paraná e dos produtores de Acaí na Amazônia (Box 1).

Há também experiências de produtores familiares que, organizados tanto em associações como em cooperativas ou sindicatos, conseguiram se inserir no mercado de modo alternativo aos sistemas tradicionais de comercialização, como o caso do Sítio Mineiro, uma marca própria, criada por agricultores da Mata de Minas Gerais (Box 1).

Os exemplos citados ressaltam a importância do estímulo à organização dos agricultores e o aumento da escala de produção. Mostram ainda a dificuldade de inserção dos produtos familiares nos mercados formalizados.

No que se refere às feiras pode-se distinguir duas formas de inserção dos produtores pobres ao mercado. Uma que se configura em um circuito mais longo inclui a figura do atacadista e do feirante, em geral em localidades maiores. A outra se refere a circuitos mais curtos em que o próprio agricultor comercializa pequenas quantidades de seus produtos, mais freqüente em localidades menores.

No Brasil tem ocorrido um movimento interessante no que diz respeito ao comportamento do processo de concentração dos supermercados. Enquanto observa-se uma grande concentração entre os grandes supermercados (fusões e aquisições), há ao mesmo tempo um crescimento do número de pequenos varejistas no segmento de alimentos. Esse movimento deve-se ao incremento da demanda aliado à estratégia de agroindústrias e atacadistas para diminuir a dependência de poucos canais de comercialização. O comércio de proximidade, por meio dos mercadinhos de bairro, reflete uma possibilidade de inserção dos produtores pobres (Farina e Nunes, 2002).

Nos grandes supermercados as condições para o ingresso de produtos devem obedecer aos seguintes requisitos: transporte próprio, qualidade, pontualidade e acima de tudo preço. Grande parte das verduras provém de agricultores familiares, mas que estão organizados, seja em associações ou em grupos. É muito comum um agricultor do tipo A ou B reunir a produção dos outros produtores.

Para reduzir riscos os supermercados preferem trabalhar com um número maior de produtores, pois evita que o abastecimento fique dependendo de apenas poucos fornecedores. Já no caso de legumes e frutas, a necessidade de volume de produção e a falta de organização limita muito a participação dos produtores mais pobres, como os dos grupos C e D. Dessa forma, a produção desses últimos tipos é praticamente destinada aos mercados locais e centrais de abastecimento.

Outro fator limitante para a participação de agricultores pobres nos grandes supermercados é a exigência de nota fiscal. Além disso, no caso dos produtos orgânicos, o supermercado somente cede o espaço. A exposição e reposição dos produtos ficam a cargo dos próprios agricultores, com um ônus muito grande mesmo quando organizados em associações.

Uma grande parcela dos agricultores familiares é integrada à agroindústria, principalmente no caso dos produtores de soja, aves, suínos e fumo. Se, de um lado, a integração facilita a comercialização, remuneração mais estável e ascensão a grupos de renda mais elevados, de outro gera uma série de conflitos com a grande especialização e redução de autonomia, que acabam excluindo os produtores do tipo C e D. Na agroindústria artesanal uma limitação importante é a falta de legislação sanitária à pequena escala de produção. Outros entraves são a exigência de regularidade de oferta, além da falta de organização e de capacitação.

A inserção dos produtores ao mercado externo já pressupõe um grau maior de coordenação diante da burocracia necessária para exportação. Além de questões sanitárias, a necessidade de informação das regras que regem diferentes mercados extrapola os limites das relações pessoais que ocorrem em boa parte das experiências já realizadas.

## **7 DESCRIÇÃO DOS MERCADOS DE INSUMOS E IMPORTÂNCIA COMO UMA RESTRIÇÃO E VANTAGENS PARA OS PRODUTORES FAMILIARES**

O IBGE perguntou aos empreendedores urbanos de pequeno porte o valor total das despesas realizadas em outubro de 1997 e expôs os resultados por grupo de atividade. A maior parte da despesa realizada foi na compra de mercadorias para a revenda. Esta informação ganha ainda mais sentido quando se observa que dos 8,2 milhões de estabelecimentos por conta-própria 3,7 milhões são de comércio de mercadorias e serviços de reparação, pessoais, domiciliares e de diversão. Apenas 1,2 milhão de empresas por conta-própria declararam ter feito investimentos ou aquisições nos últimos 12 meses que antecederam o levantamento do IBGE. Destas 596 mil gastaram menos de R\$ 500,00 com investimentos ou aquisições. O peso, nos gastos dos estabelecimentos, de compras para revenda mostra que são unidades com

um giro muito rápido dos recursos disponíveis. Esta observação deve ter consequência importante na discussão sobre microfinanças e empreendedorismo de pequeno porte.

Entre os agricultores familiares, pouco mais de um terço, (37%) usam adubos e corretivos, com grande variabilidade conforme as regiões e os tipos de produtor. A Região Sul detém os maiores percentuais (77,1%), seguida das regiões Sudeste (60,6%), Centro-Oeste (34,2%), Nordeste (16,8%) e Norte (9%). A proporção do uso destes insumos é decrescente conforme os tipos de agricultores. Adubos e corretivos estão presentes em 69,2% dos produtores familiares do tipo A, 50,6% do tipo B, 32,7% do tipo C e 24,4% do tipo D. Os dados do Projeto INCRA/FAO não fazem menção ao uso de agrotóxicos por estes agricultores.

Nos locais de maior pobreza é comum que a obtenção de insumos pelos produtores familiares passe pelos mesmos canais de comercialização dos quais depende a venda da produção. Ou seja, não é em um ambiente competitivo para os produtores que têm acesso a insumos de origem industrial. As condições em que ocorrem a aquisição de insumos estão relacionadas ao mercado fragmentado ou inexistente de capital e crédito. Uma parcela diminuta da população de produtores familiares tem acesso a créditos bancários. A grande maioria está sujeita à obtenção de recursos por meio de fontes locais. As circunstâncias pessoais e o conhecimento minucioso por parte dos agentes envolvidos na operação são básicas nas relações de dependência que aparecem como manifestações de reciprocidade (Ellis, 1988; Abramovay, 1992/1998).

Paradoxalmente, a utilização de insumos, notadamente fertilizantes e agrotóxicos, pode apresentar-se em extremos. Ora a carência de recursos se torna tão proeminente que deixa a compra proibitiva, ora a indicação não especializada e sem assistência, no qual o vendedor procura indicar quantidades maiores que a recomendada, pode levar ao manejo incorreto e acima das especificações da produção. É recorrente o caso de produtores intoxicados com uso inadequado de agrotóxicos. Tem-se tornado comuns casos de depressão associados ao uso de agrotóxicos na produção de fumo no sul do País. A dificuldade na aquisição de insumos pode, entretanto, se constituir em vantagens para os produtores. Os produtos podem ser valorizados pelos consumidores tanto pela forma característica com que estes produtores trabalham, que é a busca da reprodução social através do trabalho familiar, como pela forma que trabalham a terra, com o manejo das culturas sem o uso de insumos químicos e fertilizantes solúveis. Neste caso torna-se mais fácil a conversão para sistemas de produção orgânicos.

Embora representada na maioria das culturas produzidas no Brasil, a agricultura familiar tem ganhos quando comparada à patronal no que diz respeito à produção de determinados produtos e perde com relação a outros. Essa característica é o que vai apontar as tendências e caminhos quando se propõem políticas agrícolas. A seguir procuram-se apresentar algumas dessas tendências assinalando as principais vantagens e desvantagens da agricultura familiar, de acordo com o tipo de produção.

### ***Commodities***

Conforme observado no item 5, de uma forma geral, mesmo os agricultores familiares integrados aos mercados, seja por meio de cooperativas ou de agroindústrias, que produzem apenas *commodities* não conseguem obter os rendimentos necessários para investir na atividade, especialmente os do grupo C e D. Isso porque tais produtores não possuem escala suficiente que permite competir com as outras categorias de agricultores (Kiyota e Gomes, 2002).

A exploração da terra nas propriedades familiares, tipo C e D, é feita por meio de métodos mais intensivos em mão-de-obra. Muitas destas famílias não abandonam suas atividades por representarem a sua segurança, por poderem controlar os elementos de sua produção e por contar com a comercialização garantida na colocação do produto em mercados locais, mesmo considerando as adversidades climáticas e as condições de barganha com os fornecedores. Neste caso, a produção se perpetua de forma estagnada em contraposição à produção em maior escala em que a redução de custos marca uma busca incessante de lucros. Além disso, a fragmentação da propriedade com o crescimento família ou a expulsão dos seus membros para os centros urbanos são características desse tipo de produção.

A manutenção dos produtores nesta atividade se explica, de acordo com Nunes (2000:2), pela integração vertical do trabalho, e secundariamente pela organização menos formal da empresa (produtor pessoa física), que permite às unidades familiares incorrer em custos monetários por unidade de receita menores do que os observados em estabelecimentos patronais. “A não-separação da gestão, do trabalho e da propriedade (não necessariamente da propriedade da terra, mas do produto da exploração agropecuária) gera incentivos para garantir o empenho no trabalho, eliminando custos de monitoramento e controle do trabalhador. A remuneração do trabalho familiar é flexível e diretamente associada ao valor da produção”.

A falta de especificidade da produção de *commodities* impede diferenciais de competitividade, trazendo uma perspectiva de perda cada vez maior de participação na produção desses bens, como ocorre com a soja, arroz, milho, café, leite e algodão.

É aí que cresce a importância da diferenciação por novos atributos. Em algumas *commodities*, como por exemplo o café, as possibilidades de diferenciação e segmentação podem ocorrer tanto pelo sistema de produção orgânico, quanto pela qualidade superior do produto. Como consequência disso, diversos atributos de qualidade, passíveis de certificação, estão sendo incorporados em diversos segmentos do sistema agroindustrial, como instrumento de concorrência do produto final. Além disso, a crescente demanda, particularmente na União Européia, por produtos saudáveis e socialmente corretos, potencializam a possibilidade do surgimento de produtos com novos atributos (Souza *et al.*, 2002).

A certificação de produtos é um procedimento que requer uma adaptação dos sistemas produtivos a uma série de regras estabelecidas pelas agências certificadoras, para fins de inspeção e emissão de certificado de conformidade. Este procedimento pode estar restrito não apenas a um segmento, como também ao sistema agroindustrial, considerado como um todo. Quando a certificação envolve todo o sistema, é necessário rastrear o caminho percorrido pelo produto, o que implica em monitoramento e controle para que o consumidor tenha certeza de que o produto consumido detém o atributo por ele desejado. Ou seja, os produtos certificados apresentam novos atributos que os diferenciam dos demais diante do consumidor.

A reorganização do sistema agroindustrial para adaptação às regras de agências certificadoras traz uma série de impactos tanto econômicos como sociais. Estes impactos não dizem respeito somente a mudanças nos sistemas de produção, mas também traduzem a flexibilidade das empresas para adaptação a transformações sociais. No que se refere à inserção da produção familiar nestes mercados diferenciados, cresce a importância do apoio de associações de interesse privado e de organizações públicas e não governamentais.

### **Orgânicos**

O mercado de *commodities* agrícolas, de modo geral, cresce com escala e redução de custos. Os nichos de mercado, por sua vez, devido a atributos específicos, são adaptados à produção em escala menor e emprego de mão-de-obra familiar, como é o caso de produtos orgânicos. Um dos efeitos mais positivos em termos sócio-econômicos da criação de novos mercados com atributos específicos é a possibilidade de incorporação de produtores familiares nesse processo.

Isso de certa forma explica por que os agricultores familiares ligados a associações e grupos de movimentos sociais são responsáveis por 70% da produção orgânica brasileira, com maior expressão na Região Sul do País e respondem por parcela significativa da renda gerada com estes produtos (Darolt, 2002).

Estimativas do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social indicam que as hortaliças detêm o segundo lugar quanto ao número de propriedades dedicadas à agricultura orgânica, perdendo apenas para a soja. São 549 produtores, representando 7,8% do número total de agricultores orgânicos, que ocupam 1,1% da área cultivada organicamente, ou seja, 2.989 ha. Isso é consequência da adequação dos sistemas orgânicos de produção às características de propriedades com gestão familiar, tanto pela diversidade de cultivos numa mesma área quanto pelo maior emprego de mão-de-obra, menor dependência de recursos externos e menor necessidade de capital.

A resolução 2.879/01 do Banco Central do Brasil determinou tratamento prioritário ao atendimento de propostas de financiamento a projetos de produção agroecológica ou orgânica, conduzidos por produtores que se enquadram no grupo C do PRONAF: agricultores familiares com renda anual entre R\$ 1,5 mil e R\$ 10 mil. Também aumenta em até 50% o limite de crédito se os produtores forem certificados de acordo com as orientações da Instrução Normativa 007/99 do Ministério da Agricultura, que regulamenta a produção orgânica no país (Ormond *et al.*, 2002).

Entretanto, se a adequação à pequena propriedade é fator importante como opção de sustentabilidade da agricultura familiar, os custos de conversão e de certificação são obstáculos aos agricultores não capitalizados, pois ainda não existem no modelo atual de crédito rural instrumentos creditícios adequados à atividade nem solução para o período de conversão.

As organizações que mais colaboram para ampliar a participação de produtores familiares no segmento orgânico são associações e ONGs dedicadas à difusão de práticas agroecológicas, seja no apoio à comercialização ou na geração e difusão de tecnologias. Alguns certificadores promovem descontos nos custos da certificação quando se trata desse tipo de agricultores.

A certificação, entretanto, vem-se tornando uma barreira não tarifária para o ingresso nos mercados internacionais. Cada país reconhece apenas alguns certificadores o que onera os agricultores que pretendem participar do mercado externo.

### **Frutas, verduras e legumes**

Os alimentos frescos possuem uma alta elasticidade renda da demanda e poucas barreiras tradicionais em mercados de renda mais elevada. Como tal, podem representar uma importante oportunidade para os produtores familiares, uma vez que são bastantes adaptados às unidades de pequena escala, principalmente no caso de verduras e legumes.

Os mercados locais são os principais canais de recepção desses produtos. Normalmente os produtores só entram em mercados que exigem maior volume por meio de atravessadores, que compram a produção de vários agricultores. Em função da alta perecibilidade e dos menores custos de transação existem bolsões de produtores especializados na produção de determinados produtos. É o caso, por exemplo, da produção de hortaliças na região do cinturão verde das grandes cidades.

Um grande problema é a falta de padronização. A classificação varia de acordo com a qualidade média do produto vendido no dia. O tamanho e o aspecto do tomate tipo A, por exemplo, pode ser diferente conforme a qualidade da oferta do dia. Isso ilustra a dificuldade de comunicação entre os mercados em diferentes localidades.

Além da padronização, na região do Vale do São Francisco os fruticultores familiares enfrentam dificuldades na comercialização decorrentes de escala para alcançar melhores preços no mercado local. A solução proposta pela cooperativa recém formada é a venda direta ao consumidor seja na sede da própria cooperativa (COMAIAMT – Cooperativa Mista de Produtores do Ramo de Fruticultura do Projeto Maria Tereza), seja em domicílio no caso das frutas frescas. Uma outra opção que vem sendo encaminhada é a da constituição de uma fábrica de doces como forma não só de absorver a produção como de agregar valor e gerar mais empregos na região (SEBRAE/ADS/CUT, 2002).

Um outro entrave é a falta de planejamento de safra. É freqüente a situação de excesso de oferta, quando na safra anterior os preços se situavam em patamares elevados, o que resulta em forte depressão das cotações. Quando isso ocorre pelo fato da concentração regional da produção há uma queda generalizada da renda na região.

Um exemplo contrário da falta de planejamento ocorre com os orgânicos. O fato de os produtores de hortaliças estarem vinculados com a associação que fornecem diretamente para supermercados, permite a realização de estudos de mercado conforme a sazonalidade e previsão de demanda. Dessa forma, os agricultores podem ser orientados pela associação sobre o que devem produzir.

Apesar de serem produtos com grande atrativo para o mercado externo, especialmente as frutas, tais produtos podem estar sujeitos a riscos de segurança alimentar (pela presença de microtoxinas e altos níveis de resíduos de agrotóxicos) e por barreiras sanitárias. A adoção de boas práticas agrícolas, testes de qualidade e, particularmente, a certificação reconhecida nos mercados internacionais, implicam em custos que dependem da ação coordenada entre setor privado e setor público. No caso do setor público estas ações são mais importantes no que diz respeito à provisão de infra-estrutura (Unneverhr, 2000).

## Alimentos processados

A integração vertical para o processamento tem sido vista como estratégia de controle dos focos de dependência em relação a outros agentes da sociedade. A comercialização de produtos processados pelos agricultores é uma forma de agregar valor e diminuir a dependência dos comerciantes, como mostram as experiências apresentadas anteriormente.

As principais dificuldades encontradas para se implementar uma agroindústria de pequeno porte são: (i) falta de acompanhamento técnico; (ii) tecnologia e legislação voltada para as agroindústrias de grande porte; (iii) ausência de crédito; e (iv) dificuldade de se organizar enquanto grupo para efetivar uma atividade econômica (Kiyota e Gomes, 2002). Além destes fatores, há ainda a necessidade de capacitação dos funcionários e maior conhecimento do mercado (SEBRAE/ADS/CUT, 2002).

## Principais tendências

No caso das commodities (leite, milho, feijão, café e arroz) a tendência é de concentração dos mercados devido à necessidade de escala para garantir a competitividade. Uma possível alternativa de maior inserção ao mercado é a conversão da produção para produtos orgânicos ou *fair trade*. As plantas medicinais e produtos exóticos têm grande interesse por parte de multinacionais /ONGs internacionais.

Neste caso, uma das principais tendências reveladas é a exigência de certificação, que implica em instrumentos de rastreabilidade. Isso pode ser uma oportunidade para os produtores familiares alcançarem mercados de países desenvolvidos, que tem uma alta elasticidade renda. A grande questão é quem irá pagar a conta da adoção dessa estratégia, que traz em seu bojo um impacto significativo sobre os custos de produção (Farina e Reardon, 2000).

Embora ainda não se tenha uma resposta para a questão, pode-se inferir, a partir de estimativas do acréscimo dos custos médios sobre os segmentos da cadeia produtiva, que é na produção agropecuária que o impacto dos custos será maior. Entretanto, dado o interesse do varejo em adotar a estratégia de rastreabilidade haverá uma tendência de que este segmento arque com os custos e passe a impor seus padrões a montante da cadeia, adquirindo o controle dos usos dos meios de produção para garantir a qualidade final do produto.

O quadro 1 (página 307) resume, de acordo com as características específicas dos produtos, os principais pontos fortes, pontos fracos e tendências de mercado para os produtores familiares dos grupos C e D.

## **9 IMPORTÂNCIA DOS INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA, CONTROLE DE QUALIDADE E OUTROS INCENTIVOS PARA OS PRODUTORES POBRES**

É grande a importância dos investimentos em infra-estrutura de armazenamento, beneficiamento, comercialização e transporte da produção. Produtores que contam com acesso a infra-estrutura correm menores riscos com perdas de produção e oscilações de mercado, além de menores custos para o transporte. A conservação das estradas rurais representa um alto custo para os orçamentos municipais. Como a maioria das prefeituras, especialmente em pequenos municípios, enfrenta crise financeira, as estradas rurais em geral são de péssima qualidade.

O “PRONAF infra-estrutura” tem sido um dos poucos programas de investimentos em áreas rurais pobres, mas os investimentos realizados com recursos deste programa são limitados pela precária capacidade dos agentes de planejamento e assistência técnica dos pequenos municípios de formular projetos inovadores que ofereçam melhores condições de geração de renda para os agricultores familiares. Além disso, a escolha dos municípios apenas por critérios que enfatizam, em última análise, a pobreza não leva em consideração a capacidade organizativa dos produtores, fazendo, assim investimentos em comunidades com reduzida capacidade de gestão dos projetos. Em municípios com projetos de desenvolvimento mais bem construídos o “PRONAF infra-estrutura” tem sido uma importante fonte de financiamento para a criação de pequenas agroindústrias que aumentam a renda gerada pelos agricultores.

No semi-árido os investimentos em sistemas de captação de água e em sistemas de irrigação de baixo custo representam uma importante estratégia para a sobrevivência nos períodos de seca e que geram melhores condições para o desenvolvimento de atividades produtivas geradoras de renda. O programa para a construção de um milhão de cisternas vem mobilizando centenas de organizações da região do Semi-Árido, mostrando-se uma iniciativa de grande importância para o desenvolvimento da região.

Existem também diversas cooperativas para a eletrificação de áreas rurais, predominantemente na região Sul. A moradia é de grande precariedade nas áreas rurais pobres, mas só recentemente foi criado um programa de financiamento habitacional para a área rural pela Caixa Econômica Federal.

Os Serviços de Inspeção Estaduais e Federal vêm sendo mais rigorosos nos últimos anos, tanto na adoção de critérios mais rígidos e maior fiscalização, principalmente a partir de 1989, com a nova lei que estabelece as competências para a inspeção. A maior dificuldade dos produtores é atender às exigências de infra-estrutura necessárias nas instalações onde são processados os alimentos, aumentando os investimentos necessários.

Em alguns poucos municípios brasileiros existem Serviços de Inspeção Municipal que regulamentam e fiscalizam a produção e comercialização de alimentos em âmbito municipal. Estes serviços mostram-se importantes para a criação de pequenas agroindústrias, sendo em geral mais voltados para produtos artesanais, ou produtos coloniais, na região Sul, com normas mais flexíveis, mas atentos a condições básicas de sanidade. Em Francisco Beltrão (Sudoeste do Paraná) uma lei municipal criou o SIM/POA. Com o apoio da prefeitura à criação de agroindústrias estão registrados no serviço 45 estabelecimentos de pequenas agroindústrias.

Um importante instrumento de valorização de produtos no mercado é a criação de marcas de qualidade e selos de origem. A certificação dos produtos agrega valores territoriais e culturais aos produtos. Comunidades tradicionais, onde reside grande parte da população rural pobre, possuem diversos ativos naturais e culturais com grandes potenciais para serem utilizados na melhoria da renda destas regiões. Muitas áreas rurais estão situadas no entorno de patrimônios históricos, reservas naturais, colônias de migrantes ou de grupos étnicos, como quilombos ou aldeias indígenas, festas religiosas ou de antigas tradições locais, regiões turísticas, etc. O uso de marcas que estabeleçam uma identificação entre os produtos e as suas regiões de origem amplia os interesses dos consumidores, tanto nos produtos como nas regiões. Para isto, apenas a criação de marcas é insuficiente, devendo estar acompanhada de outras políticas de marketing, como a divulgação em meios de comunicação, a focalização nos clientes potenciais, etc. Porém, a maioria das organizações tanto governamentais como não governamentais não se apropriaram de técnicas eficientes de comunicação com o mercado consumidor.

Um bom exemplo deste tipo é o Circuito da Cachaça. Neste projeto da Embratur em parceria com o Ministério do Esporte e Turismo, instituiu um amplo programa de desenvolvimento que combina políticas de estímulo à produção de aguardente de cana-de-açúcar com políticas de estímulo ao turismo nas cidades históricas de Minas Gerais, turismo ligado à natureza e à cultura mineira. Os produtores se organizam na cooperativa dos produtores de cachaça de qualidade e em outras 16 organizações com o objetivo principal de profissionalizar a produção, principalmente para o mercado externo. A fabricação mantém as técnicas artesanais em pequena escala, o que confere ao produto a sua diferenciação e alta qualidade.

## 10 CASOS DE SUCESSO

Já foram citadas até aqui diversas experiências bem sucedidas. O quadro 2 (página 308) sintetiza e fornece as características mais importantes de algumas das experiências reconhecidamente de melhor desempenho.

## 11 SUMÁRIO DAS ABORDAGENS SUBJACENTES ÀS DIVERSAS FORMAS DE INTERVENÇÕES

### 11.1 Organizações não-governamentais

Não é difícil compreender que, até o início dos anos 1980, as Organizações Não-Governamentais brasileiras, em sua grande maioria, não tivessem preocupações explícitas com a integração dos pobres a mercados. O regime ditatorial fazia da maior parte destas organizações, locais onde se concentrava parte da militância opositora, cujo objetivo central era a plena conquista da liberdade política. A própria Igreja Católica – e isso não foi um fenômeno exclusivamente brasileiro, mas manifestou-se no que Jorge Castañeda (1993) chamou da explosão das bases, em boa parte da América Latina – envolveu-se profundamente nestas lutas. O horizonte cultural e ideológico das mais importantes organizações não governamentais misturava – com doses e temperos variados, bem entendido – o marxismo dos ex-militantes de grupos de esquerda com a perspectiva emancipadora da teologia da libertação. Mais que oposição à ditadura, no plano exclusivamente político, estes grupos procuravam não só mobilizar os indivíduos por reivindicações de melhoria de suas condições de vida, mas, sobretudo, construir um caminho que pudesse representar uma alternativa ao sistema responsável pela miséria de parcela tão ampla da população.

O fim do regime militar, a conquista da liberdade sindical e de organização política permitiu institucionalizar e imprimir visibilidade pública a um conjunto de aspirações que, até então, não podia explodir à luz do dia. O grande trunfo das organizações não governamentais não estava tanto em sua capacidade de elaboração ou de propor uma alternativa global de conjunto às políticas do período ditatorial, mas, sobretudo em seu enraizamento localizado, no trabalho de base em que se especializaram seus componentes. Albert Hirschmann (1984), no início dos anos 1980 fez uma visita por doze países latino-americanos, a convite da Interamerican Foundation, e percebeu bem que parte expressiva dos jovens que, anteriormente, voltaram-se à resistência armada contra as ditaduras do Continente, estavam nos bairros das periferias e nas zonas rurais não mais para organizar guerrilhas, mas construindo, de forma muito concreta experiências emancipatórias com resultados práticos na legalização de terras, na formação de clubes de mães, na reorganização sindical e em ações que hoje não se poderia hesitar em caracterizar como de construção de mercados – embora até o início dos anos 1980, esta expressão tivesse amargo sabor para aqueles que dedicaram suas vidas a provar que mercados são o correlato da economia capitalista e esta a base de toda a miséria contra a qual atuavam.

O caldo de cultura em que se formam essas ONG's não se apóia na crença de que mercados são soluções racionais para os problemas alocativos da sociedade. Ao contrário, a ênfase dos discursos, e da própria atividade educativa da maior parte destes grupos, estará nas distorções distributivas que o puro funcionamento dos mercados acaba por trazer. São grupos que tendem a abordar os mercados pensando, antes de tudo, naqueles que são deles excluídos. Assim, a experiência prática de base, a ligação com populações vivendo em situação de pobreza faz com que a tentativa de organizar novos mercados acabe ganhando uma dimensão emancipatória distante da retórica e das convicções neoclássicas. O esforço por ampliar a participação dos pobres em diferentes mercados é, via de regra, acompanhado de uma preocupação explícita com sua organização social e produtiva. Na Paraíba, por exemplo, a crítica aos modelos convencionais de progresso técnico – baseados no uso de insumos químicos em larga escala – é que está na base da organização de feiras de produtos orgânicos em que os agricultores estão não só garantindo sua própria renda, mas formando as bases de uma outra agricultura, alternativa e que materializa uma visão crítica da própria organização social contemporânea. Da mesma forma, escapar dos agentes tradicionais que comercializam sementes de milho é também uma forma de resgatar conhecimentos seculares, de proteger a biodiversidade e de mostrar que existem outros caminhos para a organização produtiva que os propostos nas formas estilizadas pelos padrões da revolução verde.

Se no caso da AS-PTA (Assessoria e Serviços – Projeto Tecnologias Alternativas) da Paraíba, os agricultores comercializam seus produtos na feira livre de um pequeno município, não é raro que ONGs procurem criar mercados específicos para as populações pobres. Esta criação abre caminhos interessantes, mas envolve um sério risco: os pobres libertam-se das forças localizadas que os vinculavam a certos atores de forma dependente e clientelista e acabam caindo em circuitos que só funcionam quando o técnico da ONG está presente e desabam quando os recursos – muitas vezes vindos do exterior – se esgotam. As ONGs padecem então de uma ambigüidade cujos caminhos de superação só a experiência será capaz de mostrar: por um lado, envolvem-se de forma decisiva na construção de alternativas a canais tradicionais de comercialização em que se materializam as estruturas sociais básicas da própria dominação sobre os pobres. Sua ação, porém, corre sempre o risco de confinar-se a determinados circuitos sobre os quais o controle dos próprios pobres é necessariamente precário: são relações sociais desprovidas dos atributos universalizantes próprios à noção de mercado e cujos caminhos de entrada passam muitas vezes por vínculos localizados com determinados agentes da Igreja, das ONGs ou dos sindicatos. A comerciali-

zação de melão por parte de assentados de Baraúna, descrita por Abramovay (2002) padece, em grande parte, deste problema. Os exportadores tradicionais não incorporam a produção dos assentados e a ONG que comercializa a produção das áreas de assentamento fica na dependência de vínculos sobre os quais os agricultores têm precário controle.

O ambiente democrático da sociedade brasileira contribui de forma rápida para que os diferentes particularismos ligados a estas formas de inserção de populações pobres em mercados sejam superados. Mas a verdade é que são ainda poucas as experiências que envolvem atores de composição social e, sobretudo, de horizontes culturais muito diferentes.

### **11.2 A atuação empresarial**

É recente a incorporação da idéia de responsabilidade social à prática das grandes empresas brasileiras. Hoje é muito comum que empregados graduados dediquem, voluntariamente, uma parte de seu tempo livre para ações junto a populações pobres, sobretudo no meio urbano. A partir de meados dos anos 1990 diversas empresas publicam – além de seu balanço contábil – um balanço social que relata os investimentos das empresas na luta contra a pobreza. Estes investimentos são uma referência capaz de valorizar o próprio nome da empresa. Existe um selo, por exemplo, referente às empresas que garantem não empregar trabalho infantil. A existência de cursos universitários de especialização para a gestão de organizações do Terceiro Setor mostra também um campo importante para a atuação empresarial.

Empresas que exploram produtos dependentes da preservação da biodiversidade vêm atuando na organização da produção e mesmo dos mercados. Na área de cosméticos e medicamentos existem algumas experiências, neste sentido. O projeto POEMA, citado acima, recebeu pedido da Mercedes-Benz para aproveitamento da palha de coco na fabricação de assentos de veículos.

### **11.3 Governos**

Os governos caracterizam-se por ações muito mais assistenciais do que capazes de favorecer processos de geração de renda. Este texto procurou mostrar que houve um progresso importante na capacidade de localizar os pobres e de neles focalizar as transferências de renda. É claro que a oferta de bens públicos básicos – rodovias, meios de comunicação – contribui para reduzir o isolamento dos pobres e, por aí, amplia suas chances de obter melhores oportunidades de mercado em suas transações. Mas a verdade é que estes bens públicos tendem a ser aproveitados por aqueles que já estão em melhor situação de mercado e não pelos mais pobres. Razão pela qual é importante que os governos sejam capazes

de estimular iniciativas localizadas voltadas explicitamente para ampliar as chances e as oportunidades de inserção de populações pobres em mercados mais promissores que aqueles em que se encontram. As transferências de renda melhoram a circulação dos produtos e intensificam as ligações com os mercados. Mas são insuficientes para produzir dinamismo local.

A existência de tantas experiências de ONGs, a crescente preocupação social dos empresários e a constatação governamental de que é fundamental estimular a capacidade de geração de renda dos mais pobres podem ser a base para formar um conjunto de contratos localizados entre, por um lado, o Estado e, por outro, a junção do setor associativo, dos eleitos locais e dos empresários em torno de objetivos passíveis de avaliação e que resultem na alteração dos ambientes que bloqueiam o acesso dos mais pobres a melhores condições de mercado. É aqui que as agências internacionais podem desempenhar um papel importante.

#### **11.4 Agências internacionais**

Até aqui, não se tem notícia de projetos cuja premissa seja a junção das forças vivas – convém repetir: dos empresários, do setor associativo, e dos eleitos locais – em torno de projetos sobre cuja base se estabeleça um contrato a ser avaliado (e eventualmente renovado) a partir de seus resultados. As organizações internacionais de desenvolvimento – tanto as agências multilaterais, como as que financiam as ONGs – precisam repensar o formato de suas políticas de ajuda e os mecanismos de incentivo em que se apóiam.

É bem verdade que o peso dos financiamentos internacionais às ONGs brasileiras reduziu-se muito nos últimos anos, como reflexo não só de novas urgências para as agências internacionais (África sub-saariana, leste europeu), mas também como consequência da redemocratização brasileira que ampliou os recursos nacionais – públicos, mas também, em menor proporção, privados – para a luta contra a pobreza. Várias ONGs vivem de recursos de fundos voltados à luta contra o desemprego, à formação de mão-de-obra. Não são poucas as ONGs que conseguem recursos internacionais em virtude de uma vocação específica à qual a agência do exterior também está ligada: agricultura orgânica, preservação da biodiversidade, proteção dos mananciais das regiões metropolitanas, por exemplo.

Mas quando se trata da ampliação e da criação de mercados como base para a luta contra a pobreza, a experiência já é bem menos rica. É exatamente aí que reside um imenso espaço para a inovação institucional em direção a projetos que consigam extrapolar os limites de uma pequena comunidade ou mesmo um pequeno município e se comprometam a interferir na dinâmica

econômica de uma região, a partir da descoberta de seus potenciais e da unidade de seus atores econômicos mais importante em torno da valorização de suas melhores vocações. Numa sociedade tão marcada pela desigualdade não é fácil juntar em torno de um projeto de desenvolvimento empresários, o setor associativo e os eleitos locais. Mas é claro que se o objetivo é melhorar o funcionamento dos mercados para ampliar as oportunidades dos que vivem em situação de pobreza, isto só pode ser alcançado por meio de alterações nos ambientes locais cujo motor não partirá de uma só de suas forças componentes. Melhorar as infra-estruturas, simplesmente, não basta para ampliar o acesso dos mais pobres aos mercados. Já nos projetos das ONGs os segmentos empresariais locais raramente estão incluídos, até porque, com frequência, são eles que controlam as estruturas de que decorre a própria pobreza. Mas é claro que sem os empresários muito dificilmente vão abrir-se novos horizontes de mercados para os mais pobres, a menos que tenham por trás uma estrutura pesada de ONGs que dificilmente se mantém e que se sustenta com recursos externos que cedo ou tarde desaparecerão.

Formar técnicos e capacidades voltadas à elaboração de projetos que possam ser caracterizados, de fato, como de desenvolvimento, talvez seja esta a mais importante contribuição das organizações internacionais de desenvolvimento que tanto apoio já deram, até aqui, na luta contra a pobreza no Brasil.

## 12 CONCLUSÕES

Este texto procurou fornecer um conjunto variado de informações sobre o funcionamento real de diferentes mercados dos quais dependem os pobres e de alguns poucos que lhes oferecem caminhos no sentido de sua emancipação social. A idéia segundo a qual a economia de mercado sempre aprofunda as desigualdades não corresponde à realidade histórica das sociedades contemporâneas. É verdade que o crescimento econômico não resolve por si só as imensas diferenças sociais em que tantas vezes se apóia. Mas não é menos certo, como bem mostra o livro recente de John Mac Millan (2002:207), que “países com melhor distribuição de renda crescem mais rápido, em média, que aqueles com profundo fosso entre seus habitantes. Em países com extrema desigualdade, inversamente, a desigualdade por si só pode ser um freio ao crescimento”.

Melhores oportunidades de acesso a mercados não são o resultado de mudanças sistêmicas e não de uma ação tópica, específica e localizada. Os pobres não são produtores “de subsistência”: eles dependem inteiramente de mercados que são, entretanto, reflexos das estruturas sociais de dependência clientelista em que conseguem sobreviver. Alterar estas estruturas num ambiente democrático supõe antes de tudo melhorar de maneira muito significativa o nível educacional e, sobretudo, o ambiente educacional das regiões em que vivem as

populações pobres, para que não continuem a ser encaradas como portadoras permanentes de mão-de-obra barata e trabalho desqualificado.

O melhoramento da qualidade do ensino formal e profissional é importante para que a sociedade brasileira possa associar o que constitui a pedra de toque do desenvolvimento: o trabalho e o conhecimento. Apesar de importantíssima, esta associação pode ser lenta e excluir gerações que dificilmente voltarão aos bancos escolares.

A maior parte dos pobres brasileiros depende de mercados para assegurar sua miserável sobrevivência. Os pobres não são a minoria que vive em regiões excessivamente distantes e quase inacessíveis: não basta colocar-lhes à disposição bens públicos como estradas ou bancos. Mesmo quando estão no interior, habitam em locais de acesso relativamente fácil. Sua distância com relação aos mercados que poderiam melhorar sua existência não é basicamente física: é social, política e cultural.

Exatamente por isso, o Estado é apenas um dos atores na construção de oportunidades capazes de melhorar a inserção social dos mais pobres. Quando se torna ator único tende a provocar distorções gravíssimas, que resultam em clientelismo político, com custos fiscais insuportáveis. A noção tão difundida de que o Estado brasileiro possui uma dívida social com os mais pobres contém perigosa armadilha: a de inibir a discussão a respeito do formato institucional que deve assumir a luta contra a pobreza no Brasil. Até aqui, conforme este trabalho procurou destacar, muito se avançou na localização dos mais pobres e em destinar-lhes, sem intermediários, recursos a que fazem jus a título de aposentadorias e outras formas de sustentação de renda. Houve também algum avanço – embora, é o que se viu neste trabalho, tópicos, localizado e nunca massivo – na organização de alternativas inovadoras nas relações dos pobres com os mercados. O desafio agora está em um novo passo nas políticas de luta contra a pobreza cuja questão central deve ser: **de que maneira transferir recursos para regiões e famílias pobres de forma a estimular a revelação de suas capacidades produtivas e a manifestação destas capacidades em mercados promissores?**

#### **Quatro mudanças importantes devem ser feitas para que tal questão passe a nortear a política de luta contra a pobreza:**

- a) É preciso que o Governo Federal possa estabelecer relações com grupos de municípios e não só como cada município, isoladamente. Conforme foi assinalado acima, um município de 10 mil habitantes não pode ser considerado uma unidade apta a planejar o processo de desenvolvimento. Quando se trata de políticas voltadas

à melhor inserção dos pobres em mercados, é claro que a dimensão paroquial de um pequeno município dificilmente dá lugar a atividades inovadoras e auto-sustentáveis.

- b) É preciso que os projetos envolvam diferentes segmentos sociais, profissionais e políticos. Projetos de desenvolvimento não se confundem com a experiência piloto que se faz junto a uma certa comunidade, nem com a transferência de recursos para construir um hospital, uma estrada ou um conjunto de poços. Ele envolve um horizonte para a melhor inserção em mercados, sobretudo para os mais pobres. Envolve a formação de vínculos localizados de conhecimento e confiança que estão na base dos próprios processos de inovação. Quanto mais desigual é uma sociedade, menor é a tendência de aglutinação dos segmentos ligados a cada um dos diferentes grupos sociais de que ela se compõe. Ao mesmo tempo, sem esta aglutinação o ambiente local responsável pela pobreza não se altera. Por isso, a presença do Estado lançando licitações a projetos com características necessariamente de inovação pode ser um elemento importante na alteração destes ambientes. Claro que o pressuposto aí é a formação de capacidades localizadas de planejamento, hoje quase nunca existentes.
- c) É preciso que a relação entre as forças vivas localizadas, territorializadas e quem financia seu projeto de desenvolvimento seja objeto de contratos cuja avaliação vá além do puro cumprimento burocrático de seus itens componentes. Planificar o processo localizado de desenvolvimento tem sido, até aqui, no Brasil, formular lista de reivindicações tópicas endereçadas ao poder central que as atende à medida de suas possibilidades. A inovação organizacional representada pelo PRONAF infra-estrutura, neste sentido, foi importante, já que estimulou uma real participação social na elaboração dos projetos locais. Mas estes projetos quase nunca vão além da tentativa de suprir carências imensas, sem que adquiram a coerência de um verdadeiro projeto.
- d) É preciso que os projetos sejam aprovados por seu mérito e não pela condição de precariedade em que se encontra a população que justificou sua elaboração. A prática de lançar licitações para que entidades locais – formadas pelos setores empresarial, associativo e pelos eleitos locais – se candidatem a receber recursos em virtude da qualidade de seus projetos, de sua natureza inovadora, esta prática é totalmente estranha aos hábitos brasileiros.

A principal recomendação deste texto é que a ação de uma agência internacional no Brasil deveria contribuir para inovar institucionalmente as práticas de planejamento voltadas a melhorar a inserção dos pobres em mercados promissores. Os quatro itens listados acima poderiam também ser observados por uma entidade estrangeira que quisesse contribuir para a redução sustentável da pobreza no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo (1992/1998) — *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão* — ANPOCS/HUCITEC, São Paulo – 2ª. Edição
- ABRAMOVAY, Ricardo (2001) – “Conselhos além dos limites” – *Estudos Avançados* – Instituto de Estudos Avançados – setembro/dezembro, pp. 121-140
- ABRAMOVAY, Ricardo (2002) – “O peso da intermediação bancária no Pronaf” – *Gazeta Mercantil* – 17/04/02 p. A3
- ABRAMOVAY, Ricardo (2002) — Diversificação das economistas rurais — Relatório final do projeto Políticas públicas de desenvolvimento rural – Balanço da Ação Governamental – PCT IICA/NEAD in [www.fea.usp.econ.abramovay](http://www.fea.usp.econ.abramovay)
- BARROS, Ricardo Paes; Henriques, Ricardo e MENDONÇA, Rosane - (2000) “A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil” in HENRIQUES, Ricardo, org. – *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, pp. 21-48 – IPEA, Rio de Janeiro
- BITTENCOURT Gilson e ABRAMOVAY, Ricardo (2003) – “Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o sistema Cresol” - *Revista Economia Ensaios* – Vol 16, nº 1: no prelo
- BITTENCOURT, Gilson A.; CASTILHOS, Dino S. B.; BIANCHINI, Valter e SILVA, Hur-Bem C. (1999) – *Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil* – Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO – FAO, Brasília
- CASTAÑEDA, Jorge (1993) – *Utopia Unarmed – The Latin American Left After the Cold War* – Alfred A. Knopf, New York
- DAROLT, Moacir R. (2002) — *Agricultura Orgânica: inventando o futuro*. Londrina: IAPAR, 249p.
- DE SOTO, H. (2000) — *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumph in the West and Falls Everywhere Else* — Basic Books, New York
- ELLIS, F. (1988) — *Peasant Economics – Farm Households and Agrarian Development* – Cambridge University Press, Cambridge
- FAO/INCRA (2000) — *Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil redescoberto*. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, março, 2000.
- FARINA, E. M. Q e NUNES, R. (2002) “Âncora verde e os ajustamentos microeconômicos no sistema agroindustrial de alimentos no Brasil pós-real” . ANPEC, São Paulo

FARINA, E. M. Q. ; REARDON, T. (2000) — “ Agrifood grades and standards in the extended Mercosur: their role in the changing agrifood system” —. *Annual Meeting of American Agricultural Economics Association*, Tampa, Florida, 1 August 2000.

FERREIRA, Francisco H. G.; LANJOUW, Peter e NERI, Marcelo (2001) – A Robust Poverty Profile for Brazil Using Multiple Data Sources – in [www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps)

GOMES, Gustavo Maia (2001) – *Velhas secas em novos sertões* – IPEA

GRAÇA, C. T. *et al. Produtos da floresta*. Relatório técnico produzido a pedido do Grupo ORSA. São Paulo. PENSA, 2002, 513 p.

HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir; CINTRÃO, Rosângela e LEITE, Sérgio (2002) — *Os impactos regionais da reforma agrária: um estudo sobre áreas selecionadas* - CPDA/UFRRJ – NUAP/PPGAS/MN/UFRJ - Convênio: REDES/ NEAD-IICA – CD-ROM.

HIRSCHMANN, Albert (1984) — *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America* — Pergamon Press Inc – New York.

IBGE (1997) — *Economia Informal Urbana – ECINF*. Pesquisa IBGE, Brasil, 1997.

IFAD (2001) — *Rural Poverty Report 2001 – The Challenge of Ending Rural Poverty* – Oxford University Press – Oxford

KIYOTA, N e GOMES, M. A. O. *Agricultura familiar, estratégias de comercialização e desenvolvimento local em Capanema – região Sudoeste do Paraná*. Grupo de Interesse em Pesquisa para Agricultura Familiar (GIPAF – EMBRAPA), Disponível em: <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br>>. Acesso em: 06 dez. 2002.

LARENA, A. J. P. E FAVERO, L. A. Os novos desafios da agricultura familiar para a sua inserção competitiva. Grupo de Interesse em Pesquisa para Agricultura Familiar (GIPAF – EMBRAPA), Disponível em: <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br>>. Acesso em: 06 dez. 2002.

LIPTON, Michael (1968) — “The Theory of Optimizing Peasant” — *The Journal of Development Studies* – vol. 4, n° 3:327-351

McMILLAN, John (2002) – *Reinventing the Bazaar – A Natural History of Markets* — W. W. Norton & Company – New York

MINISTÉRIO DO TRABALHO (1999) – “Avaliação do PROGER, PROGER RURAL e PRONAF”. IBASE – Relatório Geral – Relatório Final dos Estados – CD-ROM, junho.

NÉRI, Marcelo; AMADEO, Edward J.; CARVALHO, Alexandre P. e Nascimento Mabel C. (2001) — “Assets, Markets and Poverty in Brazil” -Extraído de [www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps)

NORTH, Douglass - (1990/1994) – *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* – Cambridge University Press – Cambridge.

NORTH Douglass (1977) – “Markets and other Allocation Systems in History: The Challenge of Karl Polanyi” – *Journal of European Economic History*, 6:703-716.

NUNES, R. (2000) — *Agricultura familiar: custos de transação, forma organizacional e eficiência*. Tese de Doutorado, FEA/USP

ORMOND, José G. P.; PAULA, Sergio R. L.; FAVERET FILHO, Paulo; ROCHA, Luciana T. M. Agricultura Orgânica: quando o passado é futuro. BNDES, 35p. 2002. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/bnest/set1501.pdf>.

PAULICS, Veronika e MALUF, Renato S. **Merenda escolar regionalizada**. Dicas – desenvolvimento social, Polis, São Paulo. <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/151404.html>

PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCISCO BELTRÃO: <http://www.franciscobeltrao.pr.gov.br/agricultura/agroindustrias/>

REDE AGROECOLOGIA (2002) – Pequenos Agricultores Exportam Banana Orgânica, 19 de nov

SACHS, Ignacy (1986) – *Ecodesenvolvimento — Crescer sem destruir* — Vértice, São Paulo

SACHS, Ignacy (2002) — *Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil*. Brasília: SEBRAE/PNUD, 200p.

SAES, Maria Sylvia M.; SOUZA, Maria Célia .M.; OTANI, Malimíria N. *Actions to Promote Sustainable Development: the case of Baturite shaded coffee, State of Ceara, Brazil*. FAO, 40p. Capturado em junho de 2002. Disponível em <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/alianzas/casos.htm>

SEBRAE/ADS/CUT (2002) — *A Comercialização na Economia Solidária* São Paulo, 163p., 2002.

SOUZA, Maria Célia .M.; SAES, Maria Sylvia M.; OTANI, Malimíria N. Pequenos agricultores familiares e sua inserção no mercado de cafés especiais: uma abordagem preliminar. *Informações Econômicas*, v.32, n.11, novembro, 2002.

SWEDBERG, Richard (1994) – “Markets as Social Structures” – *in* - SWED-

BERG, Richard e SMELSER, Neil J.(1994) – *The Handbook of Economic Sociology* – Princeton University Press – Russel Sage Foundation – Princeton, New York pp. 255-282

UNNEVERHR, L. J. (2000) — “ Food safety issues and fresh food product export from LDCs. Urbana, *Agricultural Economics*, 23 (231-240)

Entrevistas (todas realizadas em dezembro de 2002)

Hamilton Condack, Diretor do Projeto RECA, Rondônia.

Ricardo Costa, Assessoria da Capina, Rio de Janeiro.

Clóvis Brasileiro Franco, Técnico do Programa Fogo, Rio Branco, Acre.

Ismael Ferreira de Oliveira, Apaeb, Valente, Bahia.

### BOX 1

#### Casos de acesso de produtores pobres ao mercado

---

##### APAEB

A APAEB (Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia) é considerada uma das experiências mais bem sucedidas de inserção de agricultores pobres no mercado. Recebeu recentemente prêmio da Fundação Getúlio Vargas pela natureza inovadora de suas iniciativas. É uma associação sem fins lucrativos, fundada em 1980, com o objetivo de organizar os trabalhadores e promover o desenvolvimento. A APAEB foi criada a partir de uma mobilização ocorrida no final da década de 70, contra a cobrança de impostos sobre a venda nas feiras livres.

A organização destes agricultores familiares tem uma origem – como em tantas outras regiões brasileiras – nas Comunidades Eclesiais de Base que proliferaram pelos bairros pobres de periferia e pelo interior do Brasil. A teologia da libertação fornece o substrato cultural destas experiências que reúnem a luta contra a injustiça a uma verdadeira obsessão em dar a palavra aos pobres e fazer deles os protagonistas na construção dos projetos.

Foi importante, nesta e em outras experiências, o apoio de agências financiadoras internacionais (Misereor, Pão para o Mundo, Oxfam, entre outras) movidas pelo mesmo tipo de abordagem da questão da pobreza. A primeira experiência mais concreta de organização, em Valente, próximo ao município de Feira de Santana, foi a criação de uma bodega comunitária. A associação foi criada com o apoio do MOC, Movimento de Organização Comunitária, sediado em Feira de Santana. Foram criadas APAEBs em seis municípios, posteriormente desmembradas em associações independentes. Atualmente, a associação gera 800 empregos e movimenta quase R\$ 10 milhões por ano.

A primeira atividade a ser desenvolvida e a principal até hoje é o sisal. Mas o desafio era exatamente o de conciliar a prática da população com o cultivo do sisal com formas organizativas inovadoras que permitissem ampliar a geração de renda e quebrar as estruturas de dependência em que os agricultores se inseriam. A produção era toda comercializada por atravessadores. O primeiro passo foi a venda em grupo; depois, os produtores adquiriram uma batedeira comunitária, em 1984 graças ao financiamento de uma organização Holandesa, começando a exportar em 1989. Posteriormente a associação fez o financiamento no Banco do Nordeste para a implantação de uma indústria de tapetes e carpetes. O BNB financiou a fábrica e é pago mensalmente R\$ 200 mil, faltando pagar por 8 anos. O preço dos produtos vem permanecendo estável, com pequena tendência de crescimento devido à maior valorização de produtos naturais. Para obter informações de mercado são contratadas consultorias para realizar pesquisa de mercado e as ONGs internacionais facilitaram contatos com empresas estrangeiras. Hoje a associação tem equipe profissional de vendas. A fábrica de tapetes e outros produtos de sisal pertence à associação: a gestão profissional não se choca com a propriedade associativa. A fábrica emprega 600 operários, na sua grande maioria filhos de agricultores. A existência da fábrica permitiu a elevação nos preços do sisal e, por aí, da renda dos produtores. Mesmo os atravessadores tradicionais foram obrigados a vender o sisal a um preço superior ao praticado antes da existência da fábrica. O sucesso da experiência é tal que a renda gerada pelas diversas atividades da APAEB em Valente supera o próprio orçamento da prefeitura.

Agora a mesma luta se inicia na criação de caprinos e ovinos, no comércio de leite, peles e derivados. A associação possui uma usina de leite, para o beneficiamento da produção de leite e derivados de caprinos, um curtume, para curtimento de peles e fabricação de produtos artesanais de pele de caprinos. O laticínio produz atualmente 500 litros de leite por dia.

O apoio financeiro aos agricultores se iniciou com a criação de uma poupança que deu origem a um fundo rotativo. Mas os problemas de inadimplência com este fundos rotativo (comuns a praticamente todos os lugares em que esta modalidade de empréstimos foi implantada) levaram os agricultores a criarem um sistema de cooperativismo de crédito que está entre os mais inovadores do Brasil: embora pertencentes ao sistema cooperativista tradicional (o SICCOB) as cooperativas ligadas à APAEB formaram uma associação própria cujo eixo está em atender àqueles até então excluídos do acesso a serviços bancários.

---

(continua)

## (continuação)

A APAEB exerce também uma função educativa, desenvolvendo inúmeras atividades que abordam a convivência com o semi-árido, a conscientização política dos produtores e as atividades voltadas para a produção. Para isto foi criada uma Escola Família Agrícola, baseada na pedagogia da alternância, com currículo voltado para convivência com a seca. Para receber um financiamento agropecuário, por exemplo, o agricultor faz um mapa de sua unidade produtiva e estabelece um plano de manejo, com acompanhamento técnico.

A associação incentiva também o uso de energia solar, o reflorestamento, a hidroponia, o artesanato produzido por mulheres em comunidades rurais, a educação e cidadania, através da promoção de seminários, cursos, reuniões nas comunidades, peças de teatro, apoio a associações comunitárias, a comunicação, através da Rádio Comunitária Valente FM, programa Conversa da Gente, na Rádio Sisal e informativo Folha do Sisal, e o apoio a grupos de cultura nas comunidades rurais.

Há um trabalho de organização para o desenvolvimento local. As entidades dos municípios se reúnem num Fórum da Cidadania, com o objetivo de cobrar e fiscalizar os atos do poder público municipal. Além disso, a APAEB e o MOC são duas das mais importantes organizações no interior da Articulação do Semi-Árido (ASA), rede voltada à construção de um milhão de cisternas e outras iniciativas de desenvolvimento na região.

O trabalho de assistência técnica é orientado para a convivência com a seca, através do acompanhamento permanente dos agricultores beneficiados com crédito, programas de construção de cisternas para armazenamento de água e diversificação da produção. A associação possui posto de vendas para a comercialização de leite, com a capacidade de regulação do mercado de Valente, com melhores preços para os produtores e menor preço para associados e população em geral.

Segundo o coordenador da Apaeb, os principais fatores de sucesso são a persistência de achar que é possível e não desistir, a busca de profissionalizar cada ação e levar a sério tudo o que se faz, a confiança no grupo, muita transparência, pelo menos na diretoria da associação, a esperança de mudança, e a criatividade para fazer algo diferente. As principais dificuldades são as limitações de capital para a implantação total da fábrica, que ainda apresenta muitos processos artesanais, a necessidade de crédito para capital de giro, de chegar mais próximo do consumidor, vendendo um produto acabado – precisaria investimento para máquina que colocasse anti derrapante nos tapetes – e a necessidade de educação profissional para os trabalhadores da fábrica que não estão habituados a rotinas de trabalho como cumprir horários, trabalho noturno, etc.

No planejamento da associação há uma preocupação com a cadeia como um todo, com a orientação e a organização dos produtores, em conscientizar da importância da qualidade e regularidade, em reestruturar a unidade de produção para enfrentar a seca e manter a produção. Percebe-se a necessidade de promover mudanças culturais para a sustentação deste projeto.

A associação busca sempre conciliar uma ação econômica com uma ação social. Para isto a Apaeb possui um departamento de desenvolvimento comunitário e um departamento comercial, sendo que as duas áreas trabalham de forma articulada. Porém, há um dilema, pois há dificuldades para inserir os produtores com áreas muito reduzidas. Para isto buscam-se alternativas para melhorar renda, mas é um problema ainda não resolvido. Em outras palavras, uma certa dimensão de área (variável segundo as condições locais) é necessária, mesmo para sistemas que se apoiem nas práticas produtivas já adotadas pelos agricultores e que invistam sobretudo em sua renovação organizacional.

---

## Reciclagem

A reciclagem de lixo urbano é uma atividade de grande importância social, ambiental e econômica. Pode chegar a gerar renda para um grande número de trabalhadores em valores surpreendentemente muito maiores que a média. Cooperativas bem organizadas, que desenvolvem atividades de coleta seletiva e beneficiamento dos materiais recicláveis chegam a propiciar renda de até R\$ 1.000,00 por mês para os seus sócios. Na maioria das vezes as condições de trabalho chegam perto da semi-escravidão. "Catadores" e "carrinheiros" são em geral subordinados à "aparistas" e intermediários que controlam a organização do trabalho, definem unilateralmente os preços a serem pagos aos catadores e exercem este controle através do monopólio e do endividamento dos catadores pelo uso dos barracões de lixo para moradia e pelo uso de equipamentos de trabalho. A melhor organização do trabalho combinada com a criação de cooperativas para beneficiamento e comercialização de materiais recicláveis pode despertar um potencial de geração de renda diversas vezes superior ao atual. Segundo o IBGE, em 2000 havia 24.340 trabalhadores nesta atividade.

A expansão da reciclagem tem uma grande importância ambiental. Por um lado ela reduz a poluição e a degradação ambiental causada pelos lixões, aterros sanitários e a poluição de rios, e, por outro, reduz a

(continua)

## (continuação)

pressão ambiental sobre recursos não renováveis, como o plástico, reduz a pressão pelo desmatamento, com a reciclagem de papel, e a degradação causada pela extração de minérios, além da redução do consumo industrial de energia.

A importância econômica revela-se na redução do custo da produção industrial com a utilização de matérias-primas recicladas, como alumínio, plástico e vidro e reduz significativamente os custos dos serviços públicos de limpeza. Apesar de todas estas vantagens, com exceção do alumínio, a coleta seletiva e a reciclagem são ainda inexpressivas no Brasil.

O projeto de organização do complexo cooperativo de reciclagem é desenvolvido por cooperativas, associações e fóruns de catadores e por prefeituras da região metropolitana de São Paulo e assessorado pela Agência de Desenvolvimento Solidário.

O projeto visa formar um complexo cooperativo para ampliar a capacidade de organização e de melhorar o acesso ao mercado pelos próprios catadores, com a criação de organizações coletivas para a coleta seletiva, como cooperativas e associações, cooperativas e centrais de comercialização, uma bolsa de negócios e uma cooperativa de crédito. A Prefeitura de São Paulo está construindo o projeto de criação de centrais de triagem gerenciadas por cooperativas e tem um grande programa de formação em economia solidária.

A Prefeitura de Santo André (SP) organiza a coleta seletiva e, através de uma incubadora, apóia a organização de cooperativas de catadores. O projeto desenvolvido pela prefeitura melhorou as condições de trabalho, tirando os catadores do lixão e triplicou a renda com o beneficiamento e o aumento da escala proporcionado pela cooperativa.

---

## Capina

A CAPINA, Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa, foi criada em 1989, por um grupo de pessoas vinculadas a instituições de apoio aos movimentos populares, especialmente preocupadas com as necessidades e demandas de diversos setores desse movimento no que diz respeito à aliança entre a qualidade democrática e a eficácia administrativa de seus projetos.

Com origem em trabalhos de assessoria a lutas de movimentos sociais urbanos e rurais a equipe da Capina possuía uma grande experiência em processos de mobilização, mas pouco conhecimento sobre produção, gestão e negócios, mas com a expectativa de construir ações inovadoras em processos democráticos e solidários.

O objetivo da instituição é fortalecer a autonomia das iniciativas populares tendo em vista a construção de formas inovadoras de empresariamento de caráter social, participativo e auto-gestionário, condições favoráveis à sustentabilidade e desenvolvimento dessas iniciativas, via expansão de suas interconexões e um processo de auto-educação para o pleno exercício da cidadania por parte daqueles que hoje estão ameaçados de exclusão.

O campo de trabalho da Capina se constitui por aquelas iniciativas voltadas à criação e reprodução das fontes de vida através da produção de bens ou serviços, materiais ou simbólicos, realizada de modo compartilhado e cujos resultados não sejam apropriados de forma assimétrica. A saber: o cultivo, beneficiamento e comercialização de produtos agrícolas ou extrativistas; manufaturas, indústrias e serviços diversos; iniciativas de compras coletivas e/ou abastecimento de comunidades ou bairros populares, em áreas rurais ou urbanas; iniciativas de educação e qualificação para o exercício profissional; e ações de serviço ou de representação social.

As linhas de trabalho são: (1) a assessoria técnica para reordenação estrutural, planejamento e estratégias organizacionais; operacionalização de sistemas de controle administrativos e financeiros, implantação e acompanhamento de processos de gerenciamento, aprimoramento técnico dos processos de beneficiamento de produtos e de comercialização e serviços de documentação acionável à distância. (2) a promoção e apoio a redes de intercomplementariedade institucional de produtores agrícolas associados, de produtores industriais ou de manufaturas associados, de produtores e consumidores num comércio equitativo e de iniciativas de formação profissional do ponto de vista da educação dos cidadãos trabalhadores. (3) Outros serviços, como consultoria jurídica, acompanhamento de estudos de viabilidade econômica, pesquisa, produção de subsídios e publicações concorrentes aos objetivos e linhas de trabalho da Capina, promoção de oficinas, seminários e encontros e informatização e participação nos atuais circuitos de comunicações.

As principais dificuldades encontradas pelos empreendimentos assessorados pela Capina são o desconhecimento do mundo fora da comunidade, a desorganização para organizar volume de produto para comer-

(continua)

## (continuação)

cializar e para superar dependência do atravessador, a dificuldade em conhecer exigências de mercado, a falta de sensibilidade do produtor para um comportamento adequado às regras de mercado, a dificuldade de competir com atravessadores que conhecem mais os produtores, sua produção, suas relações políticas que as próprias organizações dos agricultores familiares e a dificuldade de confiança entre os próprios produtores como comerciantes.

A Capina busca superar esta dificuldade com trabalho de sensibilização e proporcionar um aprendizado sobre como funciona o mercado e como deve ser a venda através da experiência prática de comercializar.

Como contrapartida aos serviços oferecidos pela Capina, os empreendimentos devem organizar a produção em volume para viabilizar a comercialização através de contatos com atacadistas do Rio de Janeiro realizados pela Capina. São repassadas orientações de como fazer e informações sobre os mercados, através de informações por telefone e presença local de assessoria. A Capina também prepara os contatos comerciais, organiza amostras de produtos e as submete aos compradores, discute preços e forma de contratação e faz a cobertura de cobrança. Os gerentes comerciais de organizações da agricultura familiar participam também de um curso rápido de gestão que aborda temas como cálculo de preços, margens, como se defender do calote e, ao final é realizada uma visita ao Ceasa.

A prioridade é a comercialização de produtos nos mercados atacadistas. A primeira experiência no mercado varejista é a comercialização de palmito em supermercados. Nos dois canais de comercialização há uma grande dificuldade de manter regularidade na oferta. O padrão de qualidade é bom, mas a desorganização torna difícil manter a qualidade, os produtores quando não conseguem reunir toda a produção com a qualidade contratada, acabam incluindo produtos de baixa qualidade o que compromete a relação comercial.

A maior dificuldade é então a organização dos produtores. A Capina ficou 10 anos tentando repassar processo de organização através de assessoria pontual, mas percebeu a necessidade de uma assessoria local permanente.

A partir de 2003 serão realizados cursos para assessores locais (ONGs, Ematers, Prefeituras, Cooperativas, Igreja) para aliar a atividade que já é realizada à atividade comercial. Os técnicos locais têm baixíssimo conhecimento de mercado. Percebeu-se com esta experiência que é necessária uma mudança comportamental.

---

### **Hulha Negra**

No município de Hulha Negra, no interior do estado do Rio Grande do Sul desenvolveu-se um programa para permitir o acesso dos agricultores familiares da região às licitações para a merenda escolar. As principais medidas adotadas foram a criação de uma associação dos produtores e a adoção de um "enfoque cultural" na merenda escolar, priorizando produtos regionais nos cardápios. A definição dos produtos a serem comprados é tomada no Conselho da Merenda Escola, do qual participam também os agricultores. Os editais são explícitos em priorizar os produtos regionais (coloniais). Um fundo rotativo de crédito financia pequenas agroindústrias. O programa é executado pela prefeitura municipal, com o apoio da Emater e do Serviço de Inspeção Municipal. O principal resultado do trabalho foi a redução do custo e a melhoria da qualidade da merenda escolar. A principal dificuldade encontrada é que a especialização de alguns produtores, principalmente os de ovos, frango, ovinos e salame, exige maior capacidade da assistência técnica no suporte ao processamento destes produtos e aos processos de organização e comercialização. Porém, a experiência dos órgãos de assistência técnica é limitada à produção agrícola, restrita aos produtos tradicionais.

---

### **Castanheiros do Pará**

Este caso associa a preservação ambiental e o processamento industrial com castanheiros que fabricam biscoitos, de forma cooperada, em plena Floresta Amazônica, no Amapá. Foi implantada uma fábrica de biscoitos de castanha-do-Brasil (ou castanha do Pará), com capacidade para produzir 24 toneladas por mês, opera sob a administração das próprias cooperativas de castanheiros da região. Construída na Reserva Extrativista do Rio Iratapuru, localizada no município de Laranjal do Jari, a fábrica contou com um financiamento de R\$ 400 mil do governo do Estado e começou a operar em fevereiro deste ano. Segundo informações da Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração do Amapá, o empreendimento gerou 40 empregos diretos, além de indiretos, relacionados à coleta, armazenamento e transporte da castanha. Está sendo construída ainda uma unidade de processamento do óleo da castanha, com vistas ao mercado nacional e internacional de produtos ecologicamente corretos. A fábrica faz parte do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá, que vem sendo desenvolvido no Estado desde 1995. A partir da identificação

(continua)

## (continuação)

do potencial da castanha para a economia regional, o governo passou a investir no apoio às cooperativas, como a Cooperativa Mista dos Produtores e Extrativistas do Rio Iratapuru (Comaru, Cooperativa Mista dos Produtores Extrativistas de Laranjal do Jari (Comaja) e Cooperativa dos Produtores de Castanha do Alto Cajari (Cooperalca). O Estado tem o compromisso de comprar a castanha *in natura*, para ser utilizada na merenda escolar da rede pública. Processado nas cooperativas, o produto toma a forma de cremes, mingaus e biscoitos destinados à merenda. Até então, os castanheiros trabalhavam na base do escambo, trocando a coleta de castanha por produtos como sal, açúcar, café e óleo (Graça *et al.*, 2002).

### **Capanema**

A região sudoeste do Paraná tem uma das mais importantes tradições de organização social entre agricultores de todo o Brasil. Foi ali que, em 1957, teve lugar a única revolta camponesa vitoriosa, que resultou numa estrutura fundiária desconcentrada da qual resultou uma agricultura familiar forte e diversificada. No início dos anos 1960, um grupo de padres belgas funda a Associação de Serviços, Estudos e Orientação Rural (Assesoar) a partir da qual difundem-se tantos a formação de Comunidades Eclesiais de Base como também atividades de assistência técnica voltadas à difusão de técnicas capazes de valorizar o meio ambiente e que fizessem dos próprios agricultores seus agentes de divulgação. Daí resultou uma densidade organizativa que hoje se materializa em centenas de associações e no sistema de crédito reconhecido como o de maior sucesso entre as experiências inovadoras recentes no Brasil, o Sistema CRESOL de Crédito Solidário. Fruto deste movimento, Capanema já elegeu um deputado federal agricultor e tem intensa atividade na construção de mercados inovadores. Uma constatação generalizada entre os agricultores é que a integração aos mercados convencionais por meio da cooperativa e de agroindústrias produzindo apenas commodities não conduzia a obter os rendimentos necessários para se manterem na atividade.

A partir dos anos 90 foram adotadas duas estratégias: a conversão da produção tradicional em lavouras orgânicas e o processamento dos produtos dentro da unidade de produção. Os produtos transformados, as frutas, verduras e frangos são comercializados no comércio local (feiras semanais e na feira anual do Melado). O açúcar mascavo e o feijão são negociados por meio da rede regional CRAPA (Conselho Regional das Associações de Pequenos Agricultores). De acordo com Kiyota e Gomes (2002) estas relações fazem com que o produtor se aproxime dos consumidores, promovendo um aprendizado que propicia a melhora gradativa da qualidade e, conseqüentemente, agregando valor ao produto. Capanema é apenas um exemplo de iniciativas variadas de novas formas de relação a mercados, por parte de agricultores familiares, no Sudoeste Paranaense.

### **Algodão Ecológico**

Um outro exemplo de busca de melhores formas de comercialização é o da experiência com a produção de algodão orgânico, a cargo de produtores familiares de Tauá, no Estado do Ceará, que conta com a orientação do ESPLAR – Centro de Pesquisa e Assessoria. Os produtores estão organizados na Associação de Desenvolvimento Econômico e Cultural (ADEC), responsável pelo beneficiamento e comercialização do algodão.

A fibra orgânica foi inicialmente comercializada para a fabricação de camisetas promocionais, para o Greenpeace. O principal limite para a continuidade do projeto foi a pequena escala de produção. A fiação necessitava grande volume de fibra. Ao redirecionarem as vendas para uma tecelagem artesanal de São Paulo, ocorreu uma inversão do problema: a demanda era muito menor do que a oferta. Não tendo como comercializar o produto altamente específico houve um desestímulo à produção. Um novo projeto<sup>1</sup> de cooperativas têxteis industriais de São Paulo foi criado revigorando novamente os plantios. Este projeto caminha lentamente e está vinculado a uma proposta de compra no longo prazo.

### **Café Ecológico**

No Ceará pode-se também citar a experiência de produtores de café sombreado da Serra de Baturité, uma "ilha" de Mata Atlântica situada em meio à caatinga, a 100 km de Fortaleza, no Ceará. Cerca de 160 produtores do Projeto Café Ecológico, a maioria deles com área de até 30 ha, foram organizados através da APEMB – Associação dos Produtores Ecologistas do Maciço do Baturité. Segundo a Fundação Cultural

(continua)

1. Esse projeto faz parte do complexo cooperativo de têxteis orgânicos estimulado pelo convênio entre o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequena Empresas e a ADS – Agência de Desenvolvimento Solidário.

## (continuação)

Educacional Popular em Defesa do Meio Ambiente - CEPEMA, que desenvolve o projeto em conjunto com a Sociedade Sueca de Proteção à Natureza, a meta é criar novas relações com o ecossistema local e ajudar a recuperar a economia da região, que mostrava sinais de decadência antes da execução do Projeto.

Em 1999 os cafeicultores da APEMB exportaram 500 sacas de sua produção recebendo 50% de prêmio em relação aos cafés comuns. O café foi comprado por uma torrefadora sueca e vendido como um produto orgânico, cultivado na sombra da Mata Atlântica do Ceará, com fortes conotações de comércio solidário. A experiência durou três anos. Dificuldades em obter financiamento para a certificação aliada à concorrência com cafés orgânicos produzidos em outros países inviabilizaram a continuidade das transações. A partir de então, os atores se reorganizaram para manter a diferenciação do produto lançando uma marca própria depois de um acordo com uma torrefadora local (Saes *et al.*, 2002).

### Banana Orgânica

Uma outra experiência que caminha no sentido de preservação ambiental e elevação de renda da comunidade é o projeto de banana orgânica coordenado pela ONG Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem (SPVS). Tal projeto busca a preservação dos recursos naturais e o processamento do produto pelas próprias famílias, que mantém, na região litorânea do Paraná, três reservas particulares de Mata Atlântica, voltadas para projetos de sequestro de carbono, através de recuperação de matas nativas.<sup>2</sup> Com o objetivo de elevar o bem estar social e econômico da população local, a SPVS incentivou a produção e industrialização de banana orgânica por cerca de 75 produtores familiares. A iniciativa, além de aumentar a renda desses agricultores, está colaborando para evitar a depredação da Mata Atlântica e de seus recursos naturais, como o palmito juçara, ainda o principal produto local. O trabalho com os agricultores faz parte do componente de desenvolvimento sustentável dos projetos de carbono, ou seja, apontar alternativas de geração de renda compatíveis com a preservação ambiental. A banana foi escolhida por ser o foco dessas comunidades, já que a extração do palmito é uma atividade proibida e informal. A produção é obtida da utilização de técnicas de agroecologia, que inclui, além da agricultura orgânica, o resgate do saber popular. O produto é vendido para uma fábrica administrada por quatro famílias da comunidade de Batuca. A empresa foi construída com recursos da Universidade Federal do Paraná, que presta assessoria à comunidade. As exportações começaram em 2001, por meio da Terra Preservada, empresa exportadora de produtos orgânicos de Curitiba. Da capital paranaense, a banana-passa dos pequenos exportadores vai para a Suíça e, de lá, é distribuído na Europa. O maior gasto do processo é com as visitas da certificadora – uma a duas por ano – que custa R\$ 200,00 por produtor. A SPVS pretende, ainda, associar a banana ao manejo comunitário do palmito, já que as áreas utilizadas pelos agricultores correspondem a apenas 20% de suas terras (Rede Agroecologia, 2002).

### Produtores de Açaí

Na atividade extrativista, o projeto das comunidades de Gurupá é o primeiro plano de manejo comunitário de açaizais do Pará, desenvolvido por moradores das várzeas estuarinas do rio Amazonas, próximas à Ilha do Marajó. A grande inovação do projeto, que beneficia 24 famílias, é se concentrar na exploração dos frutos de açaí e não apenas no palmito. A utilização dos frutos é mais vantajosa para as comunidades do que o palmito. Com o corte de mil cabeças de palmito, a uma média de R\$ 0,25 por cabeça, uma família pode obter R\$ 250,00, aproveitando a estipe somente uma vez. Manejando o açaizeiro para comercializar o fruto, a renda média mensal pode chegar a R\$ 470,00", explica o engenheiro florestal Carlos Augusto Ramos, responsável pela execução do plano de manejo. Elaborado pela Associação dos Trabalhadores Rurais do Rio Marajó (ATRM), do município de Gurupá, em conjunto com a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), o projeto totaliza 72 hectares de açaizais nativos, com cada família manejando 3 ha, área que não extrapola a capacidade familiar de trabalho. Com o plano de manejo, a comunidade espera conseguir também a certificação florestal e, com isso, agregar ainda mais valor ao seu produto. Este é o segundo plano de manejo comunitário de açaizais do Projeto Fase Gurupá. O primeiro, aprovado em novembro de 2001, na ilha de Santa Bárbara, no Amapá, já está em execução (Graça *et al.*, 2002).

(continua)

2. O cultivo da banana na região ainda é extrativista, com a lógica do pouso, ou seja, quando a produção cai, muda-se de lugar. No entanto, hoje existem restrições a essa prática tradicional, uma vez que estão situados em área de preservação – Área de Preservação Ambiental (APA) de Guaraqueçaba -, não podendo abrir novas áreas de mata. Está se estimulando o manejo do bananal, através da poda e da presença de espécies que sombreiem as bananeiras.

---

### Sítio Mineiro

Os produtores da Zona da Mata mineira criaram uma marca própria, Sítio Mineiro, que destaca a origem familiar da produção e industrialização. A comercialização é feita através de uma loja em Muriaé, que concentra a venda de produtos da agricultura familiar local com a mesma marca como café, arroz, feijão, farinha de mandioca e cachaça, entre outros. A iniciativa foi fruto de uma parceria entre o CTA – Centro de Tecnologias Alternativas, Sindicatos de Trabalhadores Rurais e Associações da região. Em 2000 o projeto abrangia 3.550 produtores, dos quais 2.201 são parceiros ou meeiros e 1.529 são pequenos proprietários. Estes agricultores estão espalhados em 76 comunidades. Produziram neste ano 111.915 sacas de café, das quais 52.350 sacas em sistema de produção convencional, 59.340 com adubação convencional mas sem uso de agrotóxicos e 225 sacas somente usando produtos naturais como ‘supermagro’ e compostagem orgânica (Souza *et al.*, 2002).

---

### RECA

O Projeto Reça é uma das experiências de organização da produção e comercialização mais conhecidas e bem sucedidas do país. A Associação do Projeto RECA tem 12 grupos de famílias, com o total de 300 famílias organizadas em sua base. Os grupos têm uma longa história de organização e cooperação, com atividades coletivas como mutirões, trocas de dias de trabalho e diversas tarefas comunitárias. O RECA possui uma agroindústria de beneficiamento de cupuaçu, para a separação da polpa e da semente. A polpa é congelada e utilizada por indústrias de sucos e sorvetes e as sementes, secas e fermentadas, são utilizadas como matéria prima para o chocolate de cupuaçu (cupulate). No projeto também é produzido e comercializado o palmito de pupunha.

A maior parte dos agricultores que fazem parte deste projeto é de migrantes da região sul que se integraram nos projetos de colonização da Amazônia. Nos primeiros anos até 1996-97 passaram por grandes dificuldades devido ao desconhecimento das condições ambientais locais e a impossibilidade de reproduzir os mesmos cultivos e as mesmas técnicas que conheciam. A situação social no início era de pobreza e grande incidência de malária. “Se não fosse o Reça isso aqui seria hoje uma grande fazenda”.

Iniciaram então a produção de cultivos de plantas nativas, principalmente o cupuaçu. Os principais problemas que encontraram foi a falta de estrutura de armazenamento e beneficiamento, a falta de conhecimento do mercado e o desconhecimento do mercado sobre o cupuaçu. Com o apoio de várias instituições, ONGs e Igreja, participaram de muitos cursos e viagens. Recentemente realizaram uma viagem por todo o país para fazer novos contatos comerciais. O projeto investe muito na capacitação, possuindo um centro de treinamento. O pouco apoio especializado que tiveram, na área de mercado, foi da Capina, mas em geral o apoio foi prioritariamente para atividades de capacitação e participação em encontros com a finalidade de trocar experiências. Seu principal parceiro atualmente é o Ministério do Meio Ambiente, através da Secretaria da Amazônia, especialmente nas áreas de produção e organização. Possuem também apoio de instituições de pesquisa, principalmente para pesquisa sobre o uso de resíduos, como a casca de cupuaçu para adubação orgânica.

As fontes de recursos principais são a cooperação internacional, mas conseguiram também mobilizar recursos próprios para os investimentos na produção. Utilizaram uma vez financiamento do Banco do Brasil, mas tiveram dificuldades no pagamento devido aos juros elevados.

Seus principais compradores são empresas distribuidoras de polpas e sucos de São Paulo e Bahia. Buscam a alternativa de exportação que ainda não é uma realidade. No início da produção havia uma grande oscilação de preços, mas atualmente o mercado está mais estável. Porém, o aumento de produção de cupuaçu motivado pelo sucesso no mercado, torna os produtores dependentes do desempenho deste produto.

Os maiores problemas ainda são a infraestrutura, principalmente a deficiência de câmaras frias, o custo muito elevado do frete, o custo muito elevado dos recipientes de vidro para embalagem de palmito de pupunha que tem que ser comprado em São Paulo o que encarece muito o custo final de produção.

Um dos principais riscos para a produção é o ataque de pragas. No último ano houve uma perda na produção de cupuaçu de 40 a 45% devido ao ataque de uma broca no cupuaçu. Porém a qualidade do produto é boa. A ação de atravessadores é pequena e não há concorrência porque o produto é muito perecível, o que exige uma forte organização para que não haja perdas na comercialização.

---

(continua)

---

### **Programa Fogo**

---

O Programa é resultado de uma parceria entre Amigos da Terra e Cooperação Italiana. A Amigos da Terra - Amazônia Brasileira existe no Brasil desde 1989 e atua na promoção do uso sustentável dos produtos florestais, na prevenção do fogo, no atendimento a comunidades isoladas e na formulação e acompanhamento de políticas públicas. A entidade faz parte de Amigos da Terra Internacional, rede de entidades ambientalistas, sem fins lucrativos, reconhecida pelas Nações Unidas desde 1971, com atuação em 68 países. Na área de produção e mercado trabalha com produtos florestais sustentáveis.

O trabalho se inicia com a definição de um protocolo sobre o uso do fogo com a participação de toda a comunidade. O objetivo é construir alternativas ao uso do fogo. As principais atividades do programa são o investimento nas associações de produtores familiares para a aquisição de equipamentos agrícolas, educação ambiental e assistência técnica de um veterinário e um agrônomo, especialmente no manejo da pecuária sem fogo.

Um dos projetos, localizado em Xapuri, está organizado um grupo de 12 produtores. Os produtores deste grupo possuem nível de renda médio, área de terra maior que a média dos pequenos produtores, maior infraestrutura produtiva e social, porém alguns membros do grupo são agricultores mais pobres. Já em Acrelândia a limitação econômica é grande, os produtores são desestruturados, descapitalizados, com uma renda média de menos de R\$ 3 mil ao ano.

O trabalho de capacitação é realizado em parceria com a Embrapa. O projeto se concentra na introdução do de leguminosas, manejo de pastagem, uso de cerca elétrica, administração e inseminação artificial. Como os produtores têm uma capacidade mínima de investimento, o projeto fornece a fundo perdido cerca elétrica e equipamentos de Inseminação artificial.

Através do uso de unidades demonstrativas, as novas tecnologias são disseminadas para outros produtores, com um trabalho de capacitação integrado à assistência técnica e à adoção das novas tecnologias, surgindo assim, através desta metodologia, resultados mais rápidos no aprendizado e no uso adequado das técnicas de manejo. Porém, com os produtores mais pobres o processo é mais lento devido ao seu baixo nível educacional.

Este projeto vem resultando em um significativo aumento de produção e, por conseguinte, aumento na renda dos produtores. O acesso ao mercado é pouco trabalhado, devido a uma demanda maior que a oferta do produto. Os agricultores têm pouca dificuldade de comercializar a sua produção. Neste caso as suas maiores limitações não estavam no acesso ao mercado, mas na sua baixa capacidade produtiva.

---

### **APACO**

---

A Associação dos Pequenos Agricultores do Centro Oeste Catarinense faz um trabalho de apoio à agroindústrias de pequeno porte. Sua estratégia para viabilizar um melhor acesso ao mercado é através da cooperação entre os agricultores familiares para alcançar uma maior escala para a comercialização, através da formação de redes de produção e consumo. Buscam também fomentar um mercado diferenciado, valorizando os aspectos culturais que estão por trás dos produtos da agricultura familiar.

A principal dificuldade encontrada é a restrição legal para a formalização de organizações aptas legalmente a comercializar. A criação de cooperativas exige um número mínimo de 20 sócios, um número difícil de mobilizar em pequenas comunidades. A carga tributária sobre os produtos também onera a produção e a comercialização. Os sindicatos da região propõem a redução do ICMS e do IPI para os produtos de origem da agricultura familiar. As necessidades de capacitação e de assistência técnica são maiores para as atividades industriais e normalmente os órgãos de assistência técnica não dispõem de capacidade técnica adequada para esta atividade.

---

## BOX 2

### Características dos agricultores familiares conforme os grupos

A agricultura familiar foi segmentada em quatro grupos de renda. O grupo A, de maior renda, representa 406.291 estabelecimentos (8,4% do total) ocupando uma área de 24.141.455 ha, que equivalem a 6,8% da área total, detendo uma área média de 59,4 ha. Quase 89% são proprietários das terras, 3,7% são arrendatários, 2,4% são parceiros e 4,8% são ocupantes. Responderem por 19,2% do valor bruto da produção, recebendo 11,7% do financiamento total. A maior concentração dos agricultores do grupo A é na Região Sul do país. Sua renda média total por estabelecimento é de R\$ 15.986 e a renda monetária equivale a R\$ 11.898. A participação desse grupo no valor bruto da produção representa 12,7% da pecuária de corte, 22,3% da pecuária de leite, 32,5% dos suínos, 22,2% de aves e ovos, 13,4% do arroz, 17,1% do feijão, 30,6% da mandioca e 19,5% do milho. Quase 43,5% destes agricultores são especializados, 40,2% são diversificados, 8,6% são muito diversificados e 7,7% são muito especializados. Cerca de 53% do VBP desse grupo são de agricultores especializados, enquanto 32% provêm de diversificados, 10,2% dos muito especializados e 5,2% dos muito diversificados.

O grupo B apresenta 993.751 estabelecimentos, equivalentes a 20,4% do total e ocupam 9,6% da área, o que alcança 33.809.622 ha, com área média de 34 ha. Os proprietários representam 83%, os arrendatários 4,1%, os parceiros 3,9% e os ocupantes 9%. São responsáveis por 11,1% do valor bruto da produção, recebem 6,2% do financiamento total e estão mais concentrados nas Regiões Nordeste e Sul. A média da renda total por estabelecimento equivale a R\$ 3.491, com uma renda monetária de R\$ 2.172. A participação do grupo B no VBP alcança 6,7% da pecuária de corte, 19% da pecuária de leite, 14,7% dos suínos, 8,9% de aves e ovos, 8,4% do arroz, 22,6% do feijão, 32,6% da mandioca e 15,5% do milho. Pouco mais de 45% destes agricultores são diversificados, 31,1% são especializados, 16,7% são muito diversificados e 6,6% são muito especializados. Cerca de 42% do valor bruto da produção do grupo B são de agricultores diversificados, enquanto 36,9% provêm de especializados, 13,9% dos muito diversificados e 7,2% dos muito especializados.

O grupo C corresponde a 823.547 estabelecimentos – 16,9% do número total – que ocupam 5,2% da área total, o que representa 18.218.318 ha. A área média destes estabelecimentos é de 22,1 ha. Cerca de 74% são proprietários, 6% são arrendatários e parceiros e 14% são ocupantes. Concentram 20% das pessoas ocupadas na agricultura familiar. São responsáveis por 3,6% do valor bruto da produção e recebem 1,9% do financiamento total, estando mais concentrados na Região Nordeste. A média da renda total anual desse tipo de estabelecimento é de R\$ 1330 e a renda monetária é de R\$ 714. Quanto à participação no total do VBP representam 2,2% na pecuária de corte, 5,6% na pecuária de leite, 4,2% dos suínos, 3% de aves e ovos, 4,4% do arroz, 12,2% do feijão, 11,5% da mandioca e 6% do milho. Cerca de 48% destes agricultores são diversificados, enquanto 26,6% são especializados, 17,9% são muito diversificados e 7,6% são muito especializados. Quase 44% do valor bruto da produção do grupo C são de agricultores diversificados, enquanto 31,5% provêm de especializados, 15,6% dos muito diversificados e 9% dos muito especializados.

Já o grupo D é mais representativo, com 1.915.780 estabelecimentos, o que corresponde a 39,4% do número total, que ocupam 8,9% da área, o que soma 31.599.055 ha. A renda média dos estabelecimentos é de 16,5 ha. Cerca de 68% são proprietários, 7% arrendatários, 9% parceiros e 17% ocupantes. Concentram 40% das pessoas ocupadas na agricultura familiar. São responsáveis por 4,1% do valor bruto da produção e recebem 5,6% do financiamento total, estando também mais concentrados na Região Nordeste. A média da renda total anual desses estabelecimentos é bem mais reduzida, R\$ 98 e a renda monetária é negativa em R\$ 104, onde se inclui a renda destinada ao auto-consumo. Sua participação no total VBP representa 2,1% da pecuária de corte, 5,1% da pecuária de leite, 7% dos suínos, 5,8% de aves e ovos, 4,7% do arroz, 15,3% do feijão, 9,1% da mandioca e 7,7% do milho. Os agricultores diversificados deste grupo são 42,6%, enquanto 26,8% são especializados, 16,6% são muito especializados e 9,3% são muito diversificados. O VBP do grupo D tem valores muito próximos para os agricultores diversificados e os especializados, com 38,7% e 38,6%, respectivamente, enquanto os muito especializados são responsáveis por 14,3% do VBP e os muito diversificados por 8,4%. Cabe destacar a importância dos tipos de agricultores familiares C e D que representam 56,3% do número total de estabelecimentos apesar de serem responsáveis por 7,7% do VBP.

(continua)

Quanto à renda total por unidade de área, os tipos familiares A, B e C obtêm uma renda total por hectare de R\$ 269, R\$ 103 e R\$ 60, respectivamente, valores estes que são superiores aos R\$ 40/ha obtidos pelos agricultores patronais. O grupo familiar D apresenta renda total de R\$ 6 por unidade de área, podendo registrar valores negativos nas regiões Sudeste (- R\$ 15%), Centro-Oeste (- R\$ 5) e Sul (- R\$ 1), conforme a tabela abaixo. Pode-se ainda observar que as rendas mais elevadas por unidade de área são de agricultores do tipo A das Regiões Sul, com R\$ 465/ha e Sudeste com R\$ 347/ha.

A heterogeneidade da agricultura familiar manifesta-se também em suas formas de integração ao mercado. Considerando-se o conjunto dos agricultores familiares apenas 19% são muito integrados aos mercados,<sup>3</sup> representam 38,8% do VBP. São os que apresentam maior renda média por estabelecimento e por hectare, com R\$ 4.604 e R\$ 158 anuais, respectivamente, mesmo contando com 21,6% da área. Os agricultores integrados ao mercado, que representam 37,2% do VBP, são 34,4% dos estabelecimentos e ocupam 37,4% da área. Sua renda total é de R\$ 3.058 e R\$ 108 por hectare. O grupo mais expressivo, no entanto, é o dos pouco integrados aos mercados, que representam 44,1% dos estabelecimentos e 38,2% da área e apresentam proporções menores do valor bruto da produção (24%), da renda total por estabelecimento (R\$ 1.795) e da renda total por hectare (R\$ 80) (Tabela 14).

Essas proporções, contudo, sofrem algumas alterações quando se consideram os agricultores vivendo em situação de pobreza: os tipos C e D da estratificação do estudo FAO/INCRA. Apenas 15,3% dos agricultores do tipo C são muito integrados. Os integrados correspondem a 35,7% e os pouco integrados representam 48,7%. No grupo D os agricultores pouco integrados são quase 50% e ocupam 44% da área e 34,9% do VBP (Tabela 14).

Os agricultores familiares muito integrados ao mercado apresentam maior renda média por estabelecimento e por unidade de área. O grupo D é uma exceção, apresentando valores negativos de renda total por estabelecimento (- R\$ 205) e por hectare (- R\$ 11) (Tabela 14). Neste caso, a integração ao mercado não parece ser um caminho eficiente, o que é um claro indicativo das deficiências dos mercados em que atuam habitualmente. A estrutura pulverizada do lado da produção aliada a um sistema de intermediação complexo e concentrado estão entre as principais fatores que dificultam a inserção dos produtores de forma mais eficiente.

---

3. Os agricultores muito integrados ao mercado comercializam mais de 90% de seu VBP; os integrados ao mercado comercializam entre 50% e 90% do VBP; os pouco integrados ao mercado comercializam menos de 50% do VBP. Vale observar que muitos agricultores produzem culturas objetivando a alimentação de seus animais, como milho e mandioca, por exemplo. Essa produção é computada no valor bruto da produção, sendo que apenas os animais serão comercializados. Com um VBP maior o percentual comercializado em relação ao VBP será menor mas nem por isso pode considerar que o produtor terá uma baixa integração ao mercado (INCRA / FAO, 2000: 70-71).

TABELA 1

**Empresas do setor informal, por número de pessoas ocupadas, segundo os grupos de atividade Brasil – 1997**

Grupo de atividade	Empresas do setor informal								
	Número de pessoas ocupadas								
	1	2	3	4	5	Mais de 5	Sem declaração		
<b>Total</b>	<b>9 477 973</b>	<b>7 545 317</b>	<b>1 155 450</b>	<b>389 016</b>	<b>196 352</b>	<b>109 681</b>	<b>81 114</b>	<b>1 043</b>	
Indústrias de transformação e extrativa mineral	1 126 654	830 676	143 202	70 372	29 215	34 674	18 210	304	
Indústrias da construção	1 479 674	1 280 539	143 324	30 401	14 400	6 616	4 393	-	
Comércio de mercadorias	2 465 993	1 848 917	380 763	118 070	65 148	29 614	23 309	172	
Serviços de alojamento e alimentação	790 644	551 679	149 821	47 677	22 943	9 386	9 137	-	
Serviços de transporte	637 952	575 708	42 943	13 112	3 374	1 985	831	-	
Serviços de reparação, pessoais, domiciliares e de diversões	1 882 630	1 627 384	153 416	53 370	29 054	8 454	10 435	517	
Serviços técnicos e auxiliares	1 058 199	806 441	139 823	54 173	28 145	17 159	12 409	49	
Outros serviços	31 996	23 243	2 100	1 767	705	1 791	2 390	-	
Sem declaração	4 232	730	59	74	3 369	-	-	-	

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 2

**Empresas do setor informal, por constituição jurídica, segundo o tipo de empresa e as classes de valores da receita em outubro Brasil – 1997**

	Empresas do setor informal			
		Constituição jurídica		
		Possui	Não possui	Sem declaração
Total	9 477 973	1 275 521	8 202 279	173
1 a 100	1 154 476	6 144	1 148 332	
101 a 200	1 283 680	13 731	1 269 949	
201 a 300	944 490	17 774	926 716	
301 a 500	1 395 315	52 308	1 343 007	
501 a 1 000	1 686 208	191 384	1 494 824	
1 001 a 2 000	1 283 315	264 387	1 018 928	
2 001 a 5 000	954 613	404 594	550 019	
5 001 ou mais	474 535	290 945	183 590	
Sem receita	236 430	20 057	216 283	90
Sem declaração	64 912	14 198	50 631	83
Conta-própria	8 151 616	675 252	7 476 190	173
1 a 100	1 144 398	4 649	1 139 749	
101 a 200	1 262 673	13 420	1 249 253	
201 a 300	902 694	14 872	887 821	
301 a 500	1 318 788	44 772	1 274 016	
501 a 1 000	1 487 429	146 732	1 340 697	
1 001 a 2 000	999 505	169 448	830 057	
2 001 a 5 000	577 753	185 000	392 753	
5 001 ou mais	177 351	75 730	101 621	
Sem receita	226 428	14 809	211 529	90
Sem declaração	54 597	5 821	48 694	83
Empregador	1 326 357	600 269	726 088	-
1 a 100	10 079	1 495	8 584	
101 a 200	21 007	311	20 696	
201 a 300	41 796	2 901	38 895	
301 a 500	76 526	7 536	68 991	
501 a 1 000	198 779	44 652	154 127	
1 001 a 2 000	283 810	94 939	188 871	
2 001 a 5 000	376 860	219 594	157 266	
5 001 ou mais	297 185	215 215	81 969	
Sem receita	10 002	5 248	4 754	
Sem declaração	10 315	8 377	1 938	

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 3

**Empresas do setor informal, por grupos de atividade, segundo os planos para o futuro do negócio Brasil – 1997**

	Empresas do setor informal									
	Grupos de atividade									
	Indústrias de transformação e extrativa mineral	Indústrias da construção	Comércio de mercadorias	Serviços de alojamento e alimentação	Serviços de transporte	Serviços de reparação, pessoais, domiciliares e de iversões	Serviços técnicos e auxiliares	Outros serviços	Sem declaração	
<b>Total</b>	<b>9 477 973</b>	<b>1 126 654</b>	<b>1 479 674</b>	<b>2 465 993</b>	<b>790 644</b>	<b>637 952</b>	<b>1 882630</b>	<b>1 058 199</b>	<b>31 996</b>	<b>4 232</b>
Aumentar o negócio	3 543 836	454 141	349 680	994 501	314 309	185 885	738 301	485 671	17 918	3 428
Continuar o negócio no mesmo nível	2 843 884	339 286	541 804	657 552	204 659	250 342	57 114	285 441	7 612	74
Mudar de atividade e continuar independente	885 272	101 088	150 236	259 277	90 367	56 892	130 416	94 604	2 391	-
Abandonar a atividade e procurar emprego	1 145 466	111 965	282 596	286 844	69 107	66 491	244 329	81 986	2 001	148
Outros planos	228 420	27 410	18 743	53 949	27 338	16 410	53 870	29 749	461	491
Não sabe	827 550	92 186	135 853	213 030	84 864	61 849	157 677	80 484	1 606	-
Sem declaração	3 545	579	760	840	-	83	922	265	7	90

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 4

## Empresas do setor informal, por grupos de atividade, segundo o comportamento do negócio nos últimos 12 meses Brasil – 1997

	Empresas do setor informal									
	Grupos de atividade									
	Indústrias de transformação e extrativa mineral	Indústrias da construção	Comércio de mercadorias	Serviços de alojamento e alimentação	Serviços de transporte	Serviços de reparação, pessoais, domiciliares e de diversões	Serviços técnicos e auxiliares	Outros serviços	Sem declaração	
<b>Total</b>	<b>9 477 973</b>	<b>1 126 654</b>	<b>1 479 674</b>	<b>2 465 993</b>	<b>790 644</b>	<b>637 952</b>	<b>1 882 630</b>	<b>1 058 199</b>	<b>31 996</b>	<b>4 232</b>
Aumento do número de pessoas ocupadas ou da capacidade produtiva	374 104	49 671	42 135	84 441	34 883	26 758	76 979	56 544	2 693	-
Redução do número de pessoas ocupadas ou da capacidade produtiva	205 683	42 233	15 403	58 001	13 997	10 185	45 545	20 203	115	-
Diversificação das atividades	118 722	19 145	10 992	33 203	11 791	4 964	14 140	23 568	920	-
Redução das atividades	2 974 236	352 351	526 801	731 508	248 958	194 691	626 316	282 309	10 663	639
Ampliação da jornada de trabalho	425 153	42 108	71 778	93 569	30 280	36 533	73 605	76 605	541	133
Redução do número de horas trabalhadas	295 586	35 650	53 272	67 665	17 639	18 598	69 206	33 505	52	-
Permaneceu igual	5 073 452	583 318	756 191	1 396 058	432 792	345 683	975 312	563 716	17 011	3 369
Sem declaração	11 037	2 178	3 101	1 548	304	539	1 526	1 749	-	90

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 5

**Empresas do setor informal, por tipo de empresa, segundo as características de funcionamento Brasil – 1997**

Características de funcionamento	Empresas do setor informal		
	Tipo de empresa		
		Conta-própria	Empregador
<b>Total</b>	<b>9 477 973</b>	<b>8 151 616</b>	<b>1 326 357</b>
Funcionamento do negócio			
Todos os meses do ano	8 587 140	7 331 168	1 255 972
Sazonal	620 118	559 794	60 324
Eventual	269 745	260 189	9 556
Sem declaração	970	465	505
<b>Número de meses que funcionou nos últimos 12 meses</b>			
Até 3	490 128	440 894	49 234
De 4 a 6	540 207	495 311	44 896
De 7 a 11	1 342 984	1 191 885	151 098
12	7 104 655	6 023 526	1 081 129

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 6

**Pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, por posição na ocupação, segundo o nível de instrução Brasil – 1997**

	Pessoas ocupadas nas empresas do setor informal					
	Posição na ocupação					
	Conta-própria	Empregador	Empregado com carteira assinada	Empregado sem carteira assinada	Não-remunerado	
<b>Total</b>	<b>12 870 421</b>	<b>8 589 588</b>	<b>1 568 954</b>	<b>874 043</b>	<b>1 320 682</b>	<b>517 153</b>
Sem instrução ou menos de 1 ano de estudo	1 082 462	737 200	64 220	60 985	169 236	50 822
1º grau incompleto	5 745 316	4 152 184	516 057	223 381	594 315	259 379
1º grau completo	1 710 546	1 092 522	174 883	190 685	194 493	57 962
2º grau incompleto	1 016 829	553 619	102 823	123 836	165 237	71 314
2º grau completo	1 994 854	1 218 017	343 347	215 641	159 147	58 702
Superior incompleto	301 813	179 362	61 040	29 628	23 299	8 485
Superior completo	855 834	521 903	282 422	29 214	12 040	10 254
Sem declaração	162 766	134 782	24 161	672	2 916	235

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 7

**Proprietários de empresas do setor informal, por posição na ocupação e sexo, segundo os grupos de idade – Brasil 1997**

	Proprietários de empresas do setor informal								
	Posição na ocupação e sexo								
				Conta-própria			Empregador		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>9 959 065</b>	<b>6 562 397</b>	<b>3 396 668</b>	<b>8 421 991</b>	<b>5 437 562</b>	<b>2 984 429</b>	<b>1 537 074</b>	<b>1 124 835</b>	<b>412 239</b>
Grupos de idade									
10 a 17 anos	138 962	92 972	45 989	136 765	91 149	45 616	2 196	1 823	373
18 a 24 anos	799 662	534 989	264 673	715 673	474 005	241 668	83 989	60 984	23 005
25 a 39 anos	4 202 790	2 718 492	1 484 298	3 493 961	2 231 540	1 262 421	708 828	486 952	221 877
40 a 59 anos	4 133 864	2 728 790	1 405 073	3 480 283	2 226 443	1 253 840	653 581	502 348	151 233
60 anos ou mais	683 787	487 153	196 634	595 308	414 425	180 883	88 479	72 729	15 750-

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 8

Proprietários de empresas do setor informal, por posição na ocupação e sexo, segundo a idade com que começaram a trabalhar – Brasil 1997

	Proprietários de empresas do setor informal								
	Posição na ocupação e sexo								
	Conta-própria			Empregador					
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>9 959 065</b>	<b>6 562 397</b>	<b>3 396 668</b>	<b>8 421 991</b>	<b>5 437 562</b>	<b>2 984 429</b>	<b>1 537 074</b>	<b>1 124 835</b>	<b>412 239</b>
Menos de 10 anos	1 400 753	1 065 467	335 286	1 174 309	866 962	307 347	226 444	198 505	27 939
10 a 14 anos	4 249 280	3 071 206	1 178 074	3 621 758	2 565 134	1 056 624	627 523	506 072	121 450
15 a 18 anos	2 834 648	1 821 432	1 013 216	2 405 016	1 527 587	877 429	429 632	293 845	135 787
19 a 24 anos	1 044 701	527 441	517 260	851 157	423 298	427 859	193 544	104 143	89 401
25 a 39 anos	353 016	74 453	278 563	304 038	53 396	250 642	48 978	21 057	27 921
40 a 59 anos	71 119	1 224	69 895	61 531	966	60 564	9 589	258	9 331
60 anos ou mais	2 497	-	2 497	2 497	-	2 497	-	-	-
Sem declaração	3 050	1 174	1 876	1 685	218	1 467	1 364	955	409

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 9

**Empresas do setor informal lucrativas e lucro médio em outubro, por tipo de empresa, segundo os grupos de atividade Brasil –1997**

Empresas do setor informal lucrativas e lucro médio em outubro (R\$)			
Grupos de atividade	Tipo de empresa		
		Conta-própria	Empregador
<b>Total</b>	<b>8 803 044</b>	<b>7 597 192</b>	<b>1 205 853</b>
Indústrias de transformação e extrativa mineral	1 018 783	842 918	175 865
Indústrias da construção	1 413 079	1 254 101	158 978
Comércio de mercadorias	2 260 048	1 925 139	334 909
Serviços de alojamento e alimentação	724 028	605 097	118 930
Serviços de transporte	591 909	548 358	43 550
Serviços de reparação, pessoais, domiciliares e de diversões	1 785 305	1 617 581	167 724
Serviços técnicos e auxiliares	975 634	780 029	195 605
Outros serviços	30 117	23 270	6 847
Sem declaração	4 141	698	3 443
<b>Lucro médio em outubro (R\$)</b>			
<b>Total</b>	<b>629</b>	<b>489</b>	<b>1 513</b>
Indústrias de transformação e extrativa mineral	540	360	1 402
Indústrias da construção	432	407	631
Comércio de mercadorias	626	425	1 781
Serviços de alojamento e alimentação	489	382	1 037
Serviços de transporte	821	784	1 278
Serviços de reparação, pessoais, domiciliares e de diversões	391	326	1 010
Serviços técnicos e auxiliares	1 388	1 105	2 517
Outros serviços	1 579	1 220	2 797
Sem declaração	5 262	1 524	6 019

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 10

## Empresas do setor informal, por grupos de atividade, segundo o tipo de empresa e a forma de contabilidade Brasil – 1997

	Empresas do setor informal									
	Grupos de atividade									
	Indústrias de transformação e extrativa mineral	Indústrias da construção	Comércio de mercadorias	Serviços de alojamento e alimentação	Serviços de transporte	Serviços de reparação, pessoais, domiciliares e de iversões	Serviços técnicos e auxiliares	Outros serviços	Sem declaração	
<b>Total</b>	<b>9 477 973</b>	<b>1 126 654</b>	<b>1 479 674</b>	<b>2 465 993</b>	<b>790 644</b>	<b>637 952</b>	<b>1 882 630</b>	<b>1 058 199</b>	<b>31 996</b>	<b>4 232</b>
Não registra nada	4 380 871	555 526	1 085 181	823 238	309 236	302 544	1 059 906	238 458	6 143	639
Registra sozinho	3 727 072	430 755	364 116	1 033 285	306 599	297 270	676 163	597 937	17 446	3 502
Tem contador que faz o Controle	1 296 704	137 280	23 533	585 401	171 053	27 189	134 238	210 640	7 370	-
Outra forma	41 447	1 558	4 020	14 669	2 030	8 019	4 021	6 696	434	-
Sem declaração	31 879	1 536	2 824	9 400	1 725	2 930	8 302	4 468	604	90
Conta-própria	8 151 616	932 931	1 316 370	2 072 926	659 808	591 829	1 700 081	852 985	23 896	788
Não registra nada	4 125 516	520 027	989 671	787 838	287 582	286 741	1 017 766	230 049	5 203	639
Registra sozinho	3 288 767	363 914	306 438	949 017	268 170	274 245	606 867	505 102	14 955	59
Tem contador que faz o Controle	673 815	46 601	13 418	316 155	101 907	19 953	65 496	107 399	2 885	-
Outra forma	37 391	884	4 020	13 907	1 546	7 960	2 733	6 092	250	-
Sem declaração	26 127	1 506	2 824	6 009	603	2 930	7 219	4 342	604	90
Empregador	1 326 357	193 723	163 303	393 067	130 835	46 123	182 549	205 214	8 100	3 443
Não registra nada	255 355	35 499	95 511	35 400	21 654	15 803	42 140	8 409	940	-
Registra sozinho	438 305	66 841	57 678	84 268	38 429	23 025	69 296	92 835	2 491	3 443
Tem contador que faz o Controle	622 889	90 679	10 115	269 246	69 146	7 236	68 742	103 241	4 484	-
Outra forma	4 055	674	-	762	484	59	1 288	604	184	-
Sem declaração	5 752	30	-	3 391	1 122	-	1 083	126	-	-

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 11

## Empresas do setor informal, por grupos de atividade, segundo os indicadores de formalização Brasil – 1997

	Empresas do setor informal									
	Grupos de atividade									
	Indústrias de transformação e extrativa mineral	Indústrias da construção	Comércio de mercadorias	Serviços de alojamento e alimentação	Serviços de transporte	Serviços de reparação, pessoais, domiciliares e de diversões	Serviços técnicos e auxiliares	Outros serviços	Sem declaração	
<b>Total</b>	<b>9 477 973</b>	<b>1 126 654</b>	<b>1 479 674</b>	<b>2 465 993</b>	<b>790 644</b>	<b>637 952</b>	<b>1 882 630</b>	<b>1 058 199</b>	<b>31 996</b>	<b>4 232</b>
Licença municipal ou estadual										
Possui	3 192 416	295 227	146 568	1 020 087	384 864	314 662	478 832	530 745	17 570	3 861
Não possui	6 278 626	830 671	1 332 408	1 445 417	405 351	319 483	1 403 569	527 020	14 427	281
Sem declaração	6 931	757	698	488	429	3 806	228	434	-	90
Filiação a sindicato ou órgão de classe										
Filiado	1 117 643	49 530	35 232	258 529	61 211	148 259	100 199	454 744	9 938	-
Não-filiado	8 269 231	1 065 025	1 413 438	2 198 176	727 499	482 383	1 760 674	595 837	22 058	4 141
Sem declaração	91 100	12 099	31 004	9 288	1 933	7 309	21 757	7 618	-	90
Tipo de constituição jurídica										
Firma individual	822 812	90 213	11 897	394 356	139 891	12 485	94 645	73 762	5 564	-
Sociedade ou cooperativa	450 643	52 072	8 572	196 869	47 784	8 462	45 077	88 266	3 540	-
Não tem	8 202 279	983 742	1 458 994	1 874 031	602 594	616 975	1 742 821	896 089	22 892	4 141
Sem declaração	2 239	627	211	737	376	29	86	83	-	90

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 12

**Empresas do setor informal, por grupos de atividade, segundo a principal dificuldade enfrentada nos últimos 12 meses para desenvolver o negócio Brasil – 1997**

	Empresas do setor informal									
	Grupos de atividade									
	Indústrias de transformação e extrativa mineral	Indústrias da construção	Comércio de mercadorias	Serviços de alojamento e alimentação	Serviços de transporte	Serviços de reparação, pessoais, domiciliares e de diversões	Serviços técnicos e auxiliares	Outros serviços	Sem declaração	
<b>Total</b>	<b>9 477 973</b>	<b>1 126 654</b>	<b>1 479 674</b>	<b>2 465 993</b>	<b>790 644</b>	<b>637 952</b>	<b>1 882 630</b>	<b>1 058 199</b>	<b>31 996</b>	<b>4 232</b>
Falta de clientes	3 181 939	377 256	609 993	689 968	270 271	181 660	704 553	338 892	9 124	222
Falta de crédito	92 625	14 348	3 246	36 287	9 596	1 910	18 022	8 753	463	-
Baixo lucro	677 091	77 234	67 469	232 720	68 589	57 951	106 979	64 896	1 254	-
Problemas com fiscalização/ regularização do negócio	68 141	4 286	1 234	24 617	4 362	18 083	6 628	5 463	99	3 369
Falta de mão-de-obra qualificada	26 644	5 490	6 244	4 044	2 665	140	4 663	3 359	38	-
Concorrência muito grande	1 784 534	182 812	340 288	513 145	126 116	159 902	278 846	176 860	6 566	-
Falta de instalações adequadas	171 839	32 439	2 433	30 178	19 233	1 705	60 178	24 042	1 631	-
Falta de capital próprio	1 174 708	180 535	80 364	446 786	124 840	41 365	213 522	82 257	5 039	-
Outras dificuldades	519 957	63 087	54 208	129 196	36 575	36 648	103 832	92 959	2 960	491
Não teve dificuldade	1 778 822	189 030	313 980	358 932	128 397	138 389	385 243	259 969	4 823	59
Sem declaração	1 674	137	215	121	-	198	164	749	-	90

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 13

**BRASIL – Agricultores Familiares – Estabelecimentos, área, valor bruto da produção e financiamento total (FT) dos tipos**

Familiar	Estab.	% Estab.	Área	% Área	VBP	% VBP	FT	% FT
Tipos	Total	s/ Total	Total (ha)	s/ Total	(mil R\$)	s/ Total	(mil R\$)	s/ Total
A	406.291	8,4	24.141.455	6,8	9.156.373	19,2	433.295	11,7
B	993.751	20,4	33.809.622	9,6	5.311.377	11,1	228.965	6,2
C	823.547	16,9	18.218.318	5,2	1.707.136	3,6	68.911	1,9
D	1.915.780	39,4	31.599.055	8,9	1.942.838	4,1	206.656	5,6
Total	4.139.369	85,1	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9	937.828	25,3

Fonte: IBGE (1997).

TABELA 14

**Brasil: Agricultores Familiares – Estabelecimentos, % da área, % do VBP, RT/estab. e RT por ha (Em R\$), segundo o grau de integração ao mercado (1)**

Tipos	Estab.	% Estab.	% Área	% VBP	RT / Estab.	RT / Ha
<b>FAMILIAR</b>						
Muito integrado	799.911	19,3	21,6	38,8	4.604	158
Integrado	1.422.675	34,4	37,4	37,2	3.058	108
Pouco integrado	1.824.046	44,1	38,2	24,0	1.795	80
<b>Tipo A</b>						
Muito integrado	138.204	34,0	34,8	49,3	20.557	338
Integrado	170.628	42,0	42,6	34,6	13.374	222
Pouco integrado	97.082	23,9	22,5	16,0	14.063	251
<b>Tipo B</b>						
Muito integrado	193.960	19,5	17,6	27,3	3.762	122
Integrado	421.207	42,4	43,7	44,2	3.700	105
Pouco integrado	377.355	38,0	38,5	28,4	3.120	91
<b>Tipo C</b>						
Muito integrado	126.229	15,3	14,8	22,7	1.443	
Integrado	294.269	35,7	36,5	37,2	1.370	61
Pouco integrado	401.447	48,7	48,4	40,1	1.266	58
<b>Tipo D</b>						
Muito integrado	341.518	17,8	19,8	34,8	(205)	(11)
Integrado	536.571	28,0	27,4	30,3	200	12
Pouco integrado	948.162	49,5	44,0	34,9	236	16

Fonte: INCRA/FAO (2000).

1. A diferença em relação ao percentual de 100% refere-se aos casos não identificados.

QUADRO 1

**Vantagens, desvantagens e tendências da produção familiar do tipo C e D, conforme as especificidades dos produtos.**

Produtos	Especifi- cidades	Vantagens	Desvantagens	Tendências
Commodities	Padronização oficial	Venda do excedente de produção	Competição via preço: necessidade de escala, baixo custo, produtividade	Perda de participação na produção total
Frutas, legumes e verduras	Atributo de Qualidade (uniformidade e padrão visual)	Mão-de-obra intensiva Tratos culturais mais adaptados para propriedades familiares	Demanda mais sofisticada que exige padrões e certificação de qualidade	Menor utilização de pesticidas; Rígidos padrões de qualidade (certificação)
Frango/suínos	Depende de contrato com a indústria e ou distribuidores	Mais adaptado para propriedades familiares Ganhos competitivos de pertencer ao mercado informal (não paga imposto) Explorar a produção de produtos da fazenda (caipira)	Escala das produções integradas Padrões da legislação sanitária não adequados ao porte	Produção integrada e rastreamento Alta concorrência via preço se não houver atributos de diferenciação
Orgânicos	Tratos culturais específicos	Produtores utilizam poucos insumos externos Emprego de mão-de-obra familiar incorporar margens	Custo da certificação e da conversão	Preços tendem a cair com a expansão da oferta demanda crescente por produtos orgânicos
Alimentos processados	Tecnologia (ativos específicos – irrecuperáveis)	Agregar valor ao produto Diminuir a perecibilidade Incorporar margens	Canais de distribuição mais complexos necessidade de investimentos capacitação padrões da legislação sanitária não adequados ao porte	Crescimento de lojas de produtos especiais

## QUADRO 2

## Experiências de integração pobres a mercados

Caso	Atividade	Local	Público	Tipo de mercado	Instituições envolvidas	Fatores de sucesso	Limitações
APAEB	Comercialização de tapetes de sisal, leite de caprinos e produtos artesanais de pele de caprino	Seis municípios Feira da região de Santana – BA	Associação de Agricultores Familiares de sisal, caprinos e ovinos	Mercado Externo (sisal) e local	Apoio do MOC, Banco do Nordeste, organização Holandesa	- função educativa e criação de atividades técnicas e culturais - alternativas para enfrentar a seca (cisternas)	- capital para continuidade das atividades - educação profissional - dificuldade de inserir produtores com áreas reduzidas
Reciclagem de lixo	Organizar o trabalho de coleta de lixo	São Paulo – SP	Catadores de lixo	Indústrias de reciclagem	Prefeitura	- organização da atividade de catadores; - utilização do lixo (bem-estar social)	- mudança de Governo (prefeitura cede comodato de uma usina)
Merenda escolar	Colocar a produção dos agricultores da região na merenda escolar	Hulha Negra – RS	Associação de Produtores da região	Mercado institucional (Escola Municipal)	Prefeitura Municipal com apoio da Emater e Serviço de Inspeção Federal	- colocação do produto do agricultores no mercado; - redução de custos; - Melhoria da qualidade da merenda	- dependência de compra pública; - mercado restrito de produtos e quantidade.
Capina	Fortalecer a autonomia das iniciativas populares, desde o cultivo, beneficiamento e comercialização de produtos agrícolas e extrativistas.	Rio de Janeiro - RJ	Produtores agrícolas e extrativistas	Atacadistas do Rio de Janeiro	Movimento de Apoio Popular	- assessoria técnica - promoção e apoio a redes de produtores - consultoria jurídica, acompanhamento de estudos de viabilidade econômica, pesquisa, treinamento	- pouco conhecimento sobre produção, gestão e negócios (organização para comercializar, desconhecimento das exigências do mercado, dificuldade de competir com os atravessadores)

(continua)

(continuação)

Caso	Atividade	Local	Público	Tipo de mercado	Instituições envolvidas	Fatores de sucesso	Limitações
Castanheiros do Amapá	Agroindústria de biscoitos e derivados e colocação do produto na merenda	Laranjal do Jari – AP	Castanheiros	Mercado institucional, interno e externo (futuro)	Cooperativas e Governo Federal (Programa de Desenvolvimento Sustentável)	- castanheiros deixaram de trabalhar na base de escambo	- dependência de compra pública
Banco Palmas	Serviços de microcrédito, cartão de crédito, incubadora de cooperativas, feiras e trocas (moeda social)	Fortaleza – CE	População da favela	Mercado local (favela)	Associação de moradores de uma favela	- fornecer crédito para a população	- inadimplência alta - no caso das trocas: limita-se as possibilidades de acesso a mercados mais amplos
Projeto Poema	Criação da Bolsa da Amazônia em um site que divulga produtos da Amazônia	Amazônia	Produtores de açaí, farinha de banana, mel, palmito, castanha e artesanato	Site possibilitaria o acesso a um mercado amplo	Não há informação no texto	- difundir informação sobre produtos	- dificuldade de comercialização devido à necessidade de estruturas de armazenagem e transporte
Produtores de Capanema	Conversão da produção tradicional em lavouras orgânicas (frutas, verduras, frango, açúcar, feijão) processamento dos produtos	Sudoeste do Paraná	Produtores	Feiras locais	Associação de produtores de Capanema e CRAPA (Coordenação Regional das Associações de Pequenos Agricultores)	- agregar valor ao produto - promover a comercialização	- falta de acompanhamento técnico, tecnologia e legislação voltada às grandes agroindústrias, ausência de crédito e dificuldade de ação coletiva
Projeto Algodão Ecológico	Assistência técnica e comercialização da produção	Tauá – CE	Produtores de algodão orgânico	Mercado interno e externo Tecelagem artesanal e cooperativa industrial	ESPLAR, ADEC, SEBRAE, ADS	- valorização do produto por ser orgânico	- pequena escala de produção p/A indústria/colocação no mercado internacional e grande

(continua)

Caso	Atividade	Local	Público	Tipo de mercado	Instituições envolvidas	Fatores de sucesso	Limitações
Projeto Café Ecológico	Comercialização da produção e assistência técnica em área de preservação ambiental	Serra de Baturité - CE	Produtores de café sombreado	Mercado local e externo	APEMB, CEPEMA, SEMACE, FNMA, Sociedade Sueca de Proteção à Natureza	- valorização do produto por ser orgânico	para o mercado de tecidos artesanais  - financiamento para a certificação; - dificuldade de traçar caminhos alternativos para escoar a produção
Banana Orgânica	Processamento de banana orgânica e preservação da Mata Atlântica, opção para a atividade extrativista de palmito	Região Litorânea do Paraná (Mata Atlântica)	Produtores de banana	Mercado internacional	SPVS, recursos e assessoria da Universidade Federal do Paraná, Terra Preservada (empresa exportadora)	- deslocar a atividade proibida de extrativismo; - preservação da Mata Atlântica; - agregar valor ao produto	- dificuldade de pagar a certificação
Produtores de açaí	Manejo comunitário de açaizais	Gurupá - PA	Extrativistas das Várzeas do rio Amazonas (açaí e palmito)	Mercado regional (Norte e Nordeste)	ATRM, FASE	- incentivar a exploração de açaí não do palmito - criar alternativa de comercialização	- comercialização (dificuldade de escoamento da produção, logística a custos competitivos)
Sítio Mineiro	Criação da marca Sítio Mineiro, que destaca a origem familiar da produção; Industrialização e comercialização em loja própria	Zona da Mata - MG	Produtores da região (mais de 3,5 mil)	Local (Muriaé - MG)	CTA, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Associações da região	- criar canal de comercialização; - valorização do produto familiar	- problemas de organização e qualidade

(continua)

(continuação)

Caso	Atividade	Local	Público	Tipo de mercado	Instituições envolvidas	Fatores de sucesso	Limitações
Reca	Agroindústria de beneficiamento de cupuaçu; produção e comercialização de palmito pupunha	Amazônia	Produtores de cupuaçu e outras plantas nativas	Empresas distribuidoras de polpas e sucos de São Paulo e Bahia	Ministério do Meio Ambiente, várias ONGs, Igreja e instituições de pesquisa. Recursos: cooperação internacional e Banco do Brasil	- criar uma estrutura de armazenamento e beneficiamento - prover informações de mercado - criar centro de treinamento	- dificuldade de pagamento devido aos juros elevados - infraestrutura (deficiência de câmara fria, custo do frete, recipientes de vidro) - susceptibilidade a pragas
Programa Fogo	Promoção do uso sustentável dos produtos florestais, prevenção do fogo, atendimento a comunidade isoladas e formulação e acompanhamento de políticas públicas	Amazônia	Produtores da região amazônica	Local	Parceria entre Amigos da Terra e Cooperação Italiana, Embrapa	- disseminação de tecnologia e uso adequado de técnicas de manejo	- nível educacional dos produtores - baixa capacidade produtiva
APACO	Apoio à agroindústria de pequeno porte e diferenciar o mercado	Centro Oeste Catarinense – SC	Pequenos Agricultores	Regional	Associação dos Pequenos Agricultores do Centro Oeste Catarinense	- cooperação para alcançar escala - criação de mercado diferenciado (produtos de agricultura familiar)	- restrição legal para formalizar organizações aptas para comercializar (número mínimo de sócios) - carga tributária

---

Composto em Agaramond 11/13 (texto)  
Frutiger 47 (títulos e tabelas)  
Impresso em papel Couche fosco 90g/m<sup>2</sup> (miolo)  
Cartão Supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
em Brasília, Capital Federal

---