

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E *WELFARE STATE*: O PLANO NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO (PNMPO) NO BRASIL**

### **PUBLIC AND WELFARE STATE POLICIES: THE MICROCREDIT OF NATIONAL PRODUCTION ORIENTED (PNMPO) IN BRAZIL**

**Daniel Claudy da Silveira**

Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Rio Grande do Sul, Brasil, e-mail: daniel.claudy@hotmail.com

**Berenice B. R. Wbatuba**

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI- Campus de Santo Ângelo, Rio Grande do Sul, Brasil, e-mail: bwbatuba@santoangelo.uri.br.

**Claudia Tirelli**

Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Rio Grande do Sul, Brasil, e-mail: ctirelli@unisc.br.

**Raiziane Cássia Freire da Silva**

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI- Campus de Santo Ângelo, Rio Grande do Sul, Brasil, e-mail: raifreire@hotmail.com

#### **Resumo**

O respectivo estudo busca evidenciar as perspectivas em relação às definições, conceitos e origem das políticas públicas, as várias facetas sobre o desenvolvimento e emergência do *Welfare State* – *Estado do Bem Estar Social* – e a política pública brasileira de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), sobre a ótica do desenvolvimento regional. Nesta lógica, as políticas públicas e o *Welfare State* são uma tentativa de corrigir as desigualdades sociais e econômicas produzidas pelo modelo de produção capitalista (poder hegemônico em vigor), que está baseado no binômio de exploração *capital x trabalho*, que perdura no sistema econômico mundial a mais de 200 anos. Assim, o Microcrédito Produtivo Orientado no Brasil está ancorado como uma política pública distributiva do Estado, com o intuito de reduzir as desigualdades sociais e econômicas do território, na lógica do *Welfare State*. Para a realização da pesquisa, foram utilizados materiais bibliográficos correspondentes às definições de políticas públicas, *Welfare State* e consulta a fonte de dados secundários no que tange o Microcrédito Produtivo Orientado no Brasil.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; *Welfare State*; Microcrédito Produtivo Orientado.

#### **Abstract**

The respective study seeks to show the prospects for definitions, concepts and origin of public policy, the various facets of the development and emergence of the welfare state - the state Welfare - and the Brazilian public policy Productive Microcredit (PNMPO) on the perspective of regional development. In this logic, public policies and the welfare state are an attempt to address the social and economic inequalities produced by capitalist production model (hegemon in force), which is based on the binomial capital x labor exploitation, which lingers in the world economic system more than 200 years. Thus, the Productive Microcredit in Brazil is anchored as a distributive public policy of the State, in order to reduce social and economic inequalities of the territory, the logic of the welfare state. For the research, bibliographic materials related to public policy settings were used, Welfare State and query the source of secondary data regarding the Productive Microcredit in Brazil.

**Keywords:** Public Policy; Welfare State; Productive Microcredit.

## INTRODUÇÃO

Atualmente a temática sobre o desenvolvimento, que em tempos não muito distantes esteve atrelada a questões puramente econômicas envolvendo basicamente o crescimento das nações ou regiões, vem tendo um novo enfoque. Ao contrário de ser entendido como sinônimo de crescimento econômico (ancorada basicamente no modo de produção capitalista), o desenvolvimento, principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980, ganha um novo conceito, através de uma abordagem qualitativa, ou seja, não estritamente ligada à lógica do capital ou do crescimento econômico. Neste arcabouço, novos conceitos vão emergindo, abordando questões de qualidade de vida, liberdade, capacidade, sustentabilidade, especificidades regionais, políticas públicas -que é o objeto de estudo da respectiva pesquisa- e de eliminação das desigualdades.

Elucidar as questões sobre a formulação de estratégias e as políticas públicas adotadas pelo Governo, bem como as necessidades latentes que cada território apresenta, principalmente em relação à eliminação das desigualdades, são os objetivos deste trabalho. No entanto para isso, deve-se conceituar o que é uma política pública.

Para Souza (2006) as definições de políticas públicas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que exista diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral é um campo multidisciplinar, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006, p. 25).

O trabalho busca realizar uma breve discussão sobre a origem das políticas públicas em termos mundiais e também no Brasil, além de elucidar alguns aspectos sobre o *Welfare State – Estado de Bem Estar Social*, e a tentativa da aplicação do mesmo na sociedade brasileira através do microcrédito produtivo. Para isto são utilizadas consultas a materiais bibliográficos, com um resgate as principais teorias acerca do tema proposto, e consulta a fonte de dados secundários.

Enfim, o texto está disposto em três partes. A primeira trata sobre a origem das políticas públicas no mundo e no Brasil, com um breve resgate teórico. A segunda aborda o conceito teórico do *Welfare State* e a terceira parte, traz alguns apontamentos sobre a política pública brasileira em relação ao Plano Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

## 1. CONCEITO E ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, é apresentada a literatura acerca das políticas públicas no contexto internacional e nacional, de modo a proporcionar uma visão geral sobre os seus conceitos e evolução.

A área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: i) H. Laswell (1936): introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo; ii) H. Simon (1957): introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da

racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios; iii) C. Lindblom (1959; 1979): questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse, e; iv) D. Easton (1965): contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006, p. 23-24)

Conforme Souza (2006, p. 24), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais (SOUZA, 2006, p. 25).

Souza (2006, p. 25) argumenta que as definições de políticas públicas guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que exista diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento,

gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006, p. 25).

Para Souza (2006, p. 26) pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Se admitirmos que a política pública seja um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários “olhares”. Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p. 26).

Com este primeiro aporte teórico de Souza (2006) na busca de elucidar os conceitos de política pública, parte-se para a análise de Frey (2000) sobre *policy analysis*. O autor a diferencia em sete dimensões da política: a) *polity*: de dimensão institucional, se refere à ordem do sistema político, jurídico e político-administrativo; b) *politics*: de dimensão processual, tendo em vista o processo político; c) *policy*: de dimensão material, que se refere aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos; d) *policy makers*: dimensão relacionada diretamente aos decisores públicos; e) *policy communit*: comunidade de especialistas; f) *policy analysis*: na dimensão da análise de políticas públicas, dividida em três categorias: i) *policy networks*; ii) *policy arena*; iii) *policy cycle*, e; g) *agenda-setting*: em relação a definição da agenda.

Dentro da dimensão da *policy analysis*, residem às formas de políticas públicas, e dar-se-á ênfase a categoria *policy arena*. Para isto, é utilizada a base conceitual de Lowi (1964; 1972), que apresenta quatro formatos, que geram diferentes pontos ou grupos de conflitos e vetos e, de consenso e apoio, dentro do sistema político. São elas: 1) políticas distributivas: tem propósitos/objetivos setoriais e pontuais; financiadas pela sociedade, através do orçamento geral em benefício de pequenos grupos em diferentes segmentos (geográfica, renda, social); são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos (consenso ou indiferença); inclusão de opositores na distribuição de serviços e benefícios; é a política mais utilizada no território brasileiro, e que será tratada na última parte deste trabalho, através da análise do Microcrédito Produtivo Orientado (MPO); 2) políticas redistributivas: objetivo de distribuir renda (alta renda *versus* baixa renda); são percebidas como direitos sociais e atingem grandes grupos; tem como intuito desviar e deslocar recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade; o processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos; 3) políticas regulatórias: tem por objetivo regular determinado setor (legislação); as políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias; instrumento que permite aplicar políticas redistributivas e distributivas, e; 4) políticas constitutivas: políticas estruturadoras ou modificadoras de regras que lidam com procedimentos; determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos; determinam as condições gerais sob as

quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (FREY, 2000; SOUZA, 2006).

De acordo com a classificação de Lowi (1964; 1972), particularmente em relação às políticas distributivas e redistributivas, far-se-á um breve resgate do *Welfare State* – Estado de Bem Estar Social – como uma maneira de diminuir as desigualdades dentro de um determinado país ou Estado, particularmente o Brasil.

## 2. O WELFARE STATE – ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

A origem do *Welfare State* provém dos países capitalistas desenvolvidos, através da provisão de serviços sociais para cobrir as mais variadas formas de risco de vida individual e coletiva (direito assegurado pelo Estado à população). É um fenômeno do século XX, que sofreu forte expansão e até mesmo institucionalização de políticas sociais mais particularmente no período pós-guerra (segunda metade do século XX). O *Welfare State* é conceituado como um sistema que envolve responsabilidade estatal para garantir o bem-estar básico dos cidadãos (ESPING-ANDERSEN, 1995).

Conforme Arretche (1996) os economistas clássicos do século XIX preocupavam-se com relacionamento entre capitalismo e o bem-estar social. Suas respostas eram diferentes e normativas, porém, convergiam para o relacionamento entre mercado (e propriedade) e Estado (democracia). Defendiam o Estado liberal contra o Estado que preservava privilégios absolutistas, o protecionismo mercantilista e a corrupção. Atacavam um sistema de governo que reprimia seus ideais de liberdade e de iniciativa.

A produção teórica e analítica sobre o *Welfare State* é bastante vasta, e muitos pesquisadores tentam explicar a origem e desenvolvimento deste fenômeno em variados tipos de países. Houve um amadurecimento significativo da análise sobre o *Welfare State*, seja do ponto das variáveis analíticas utilizadas, seja dos indicadores adotados para medição de tais variáveis. Basicamente, entre as décadas de 1950 e 1960, o indicador era baseado no volume do gasto social e, já a partir da década de 1980, distintos indicadores relativos à forma e natureza desse gasto começam a ganhar força (ESPING-ANDERSEN, 1995).

Dentro de um contexto teórico, na literatura internacional, o *Welfare State* e sua emergência podem ser atribuídos há duas causas principais: a) de natureza econômica: o fenômeno do *Welfare State* seria um resultado ou subproduto necessário das profundas transformações desencadeadas a partir do século XIX, sejam elas o fenômeno da industrialização e modernização das sociedades ou o advento do modo capitalista de produção, e; b) de natureza política ou institucional: para estes, uma vez dadas determinadas condições econômicas, seja o surgimento dos programas de proteção social, seja suas formas de expansão, seja ainda suas variações têm como razão causal fatores relacionados à luta de classes, a distintas estruturas de poder político, ou ainda a distintas estruturas estatais e institucionais (ARRETCHÉ, 1996).

Arretche (1996) argumenta que os condicionantes da emergência e desenvolvimento do *Welfare State*, conforme os argumentos de ordem econômica ocorrem devido ao processo de industrialização e também como uma resposta as necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista (excludente). As razões do surgimento de programas sociais (padrões mínimos garantidos de renda, nutrição, saúde, habitação e educação aos cidadãos, assegurados como direito político) estão associadas aos problemas e possibilidades postos pela industrialização, sendo estas a mesma em todos os países de alto nível de desenvolvimento industrial. Neste contexto, o *Welfare State* seria uma tentativa de compensar os novos problemas criados por estas sociedades, representando, portanto, formas de compensação, um preço a ser pago ao desenvolvimento industrial, galgado no regime de acumulação capitalista.

Conforme Offe (1972) *Welfare State* é essencialmente um fenômeno das sociedades capitalistas avançadas e estas sociedades (sem exceção) criam estruturalmente problemas endêmicos e necessidades não-atendidas. Neste contexto, seria uma tentativa de compensar os novos problemas criados por estas sociedades, representando, portanto, formas de compensação, um preço a ser pago ao desenvolvimento industrial. Ainda é importante destacar que o *Welfare State* assume uma forma apolítica, ou seja, sem ideologia político-partidária definida (ARRETCHE, 1996).

A correlação entre as variáveis crescimento industrial e gastos sociais, se dá no sentido de que a primeira é condição necessária para a segunda (ausência de programas sociais ou programas que permaneçam insignificantes são fruto de sociedades que não produzem excedente nacional suficiente para financiá-los). Assim, a industrialização apresenta impactos em sua estrutura social. Por outro lado, os argumentos de ordem política institucional, na emergência e desenvolvimento do *Welfare State* é resultado de uma ampliação progressiva de direitos dos civis aos políticos e dos políticos aos sociais (cidadania). Os direitos civis estão relacionados aos direitos necessários a liberdade individual, o que compreende inclusive direitos no campo das relações de trabalho. Os direitos políticos representam a participação no exercício do poder político. E, os direitos sociais relaciona a participação na riqueza socialmente produzida. O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Nos tempos atuais, há uma tendência à universalização entre civil, político e social (ARRETCHE, 1996).

Além disto, é resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado dentro do capitalismo, pela desmercadorização da força de trabalho e pelas estruturas estatais e instituições políticas. O *Welfare State* significa uma das facetas do Estado capitalista contemporâneo, e diz respeito aos programas de corte social, os quais garantem as condições do conjunto da população. É o capitalismo que gera as intervenções do Estado. Para Ian Gough, a economia capitalista tem uma racionalidade à qual o Estado deve se submeter, e as políticas sociais desempenham funções relativas à garantia da acumulação de capital, à reprodução da força de trabalho e à legitimação social. Os fatores que influenciam o desenvolvimento de políticas sociais: (1) a luta e influência da classe trabalhadora; (2) a centralização do Estado; e (3) a influência dos primeiros sobre este último (...). Estes fatores não são de modo algum exaustivos, mas constituem (...) os principais determinantes do *Welfare State* (ARRETCHE, 1996).

Na visão de Ian Gough, dentro da área institucional, o processo de acumulação capitalista estabelece um limite para a expansão das políticas sociais. Deste modo, no limite, a expansão do *Welfare State* é barrada pelas possibilidades postas pela acumulação e pela própria capacidade de financiamento dos programas sociais. Separação entre a esfera política e econômica possibilita uma margem de manobra de decisões no âmbito estatal. Existem quatro razões principais do brutal crescimento dos gastos sociais: (a) a elevação dos custos relativos dos programas (mão-de-obra, fortalecimento dos sindicatos públicos); (b) mudanças populacionais (idade da população, crescimento da população dependente - velhos e/ou crianças); (c) ampliação dos serviços (melhorias no nível dos serviços), e; (d) ampliação das necessidades sociais (ARRETCHE, 1996).

Para Arretche (1996), ainda no contexto institucional, o *Welfare State* é resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder. A defesa das políticas sociais é própria do processo de constituição da classe trabalhadora, onde os objetivos históricos de emancipação passam pela desmercadorização da força-de-trabalho. Neste sentido, o processo redistributivo das desigualdades próprias do mercado constitui-se como elemento fundamental na institucionalização do pleno emprego

através de pressões dos movimentos operários. Há três regimes de *Welfare State*: regime social-democrata; regime conservador, e regime liberal.

O *Welfare State* é também resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas. O estado tem função própria, é uma organização que busca exercer controle sobre determinado território, que estabelece relações geopolíticas de comunicação, dominação e competição com os outros estados e deve manter a ordem interna. A formação do Estado é explicada por fatores de ordem externa e de ordem interna. Na história particular de cada país podem ser encontradas as variáveis específicas de explicação de uma determinada forma de desenvolvimento dos sistemas de proteção social. Existem três elementos centrais que dão suporte a esta análise: (1) a formação do estado nacional: que se definem as capacidades estatais e o grau de autonomia do estado; (2) o contexto institucional: processo de formulação e sustentação política que ocorre no interior de um contexto institucional, e; (3) os processos de *policy feedback*: as ideologias e os valores culturais influenciam o discurso político mas estes também são influenciados pelas características das políticas existentes (ARRETCHE, 1996).

Enfim, o *Welfare State* teve origem basicamente nos países desenvolvidos, mais particularmente após as Revoluções Industriais, coordenadas pelo regime de acumulação capitalista. No entanto, a prática do mesmo se deu de forma mais intensa no período pós-guerra, ou seja, a partir da segunda metade do século XX. Há de certa forma, um consenso de que o *Welfare State* é um resultado da pressão do modelo capitalista de produção sobre a sociedade, acentuando as desigualdades (capital *versus* exploração de mão de obra). Assim, o Estado deve interceder e propor intervenções que atenuem tais desigualdades, pela prática do bem estar social. Nos países em desenvolvimento tardio, no caso do Brasil, é ainda mais importante o desenvolvimento e emergência do *Welfare State*, pois é onde acontece a maior exploração da mão de obra pelo capital, que acentua as desigualdades e é altamente concentradora de renda e de oportunidades.

Neste contexto, dentro das políticas públicas distributivas classificadas por Lowi (1972) é dada ênfase ao estudo e análise do Plano Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PMMPO) no Brasil, que não deixa de ser uma tentativa de implementação e prática do *Welfare State* – Estado do bem estar social – na sociedade brasileira, como uma forma de corrigir desigualdades que o sistema capitalista de produção acentuou desde meados da industrialização brasileira, que se deu entre os anos de 1950 e 1960, através do processo de substituição de importações.

Neste sentido, a próxima seção apresenta e analisa o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), que foi criado em 2004, para conceder crédito a pequenas empresas e microempreendedores no Brasil.

### **3. O PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO - PNMPO**

Criado pela medida provisória nº 226 em 29 de novembro de 2004 o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO foi transformado em lei no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego através da Lei Federal nº 11.110/2005.

O programa visa conceder crédito aos “empreendedores populares”, conhecidos pela dificuldade de acesso ao crédito pelas vias normais, principalmente pelos baixos montantes que necessitam e pela falta de garantias reais para viabilizar os empréstimos.

O objetivo do programa consiste em incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares através da disponibilização de crédito. Este programa se insere dentro da economia popular solidária, voltado ao desenvolvimento através da geração de emprego e renda e diminuição das desigualdades sociais e econômicas (acentuados pelo regime capitalista de acumulação, altamente concentrador), além de garantir a inclusão

financeira aos empreendedores populares, que até então se encontravam à margem do sistema tradicional de crédito.

Para a efetivação dos empréstimos, o PNMPO conta com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de uma parcela dos recursos dos depósitos à vista destinados ao microcrédito, de que trata o Art. 1º da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.

O acesso ao crédito pelos empreendedores populares se dá por meio das instituições cadastradas e aprovadas para operacionalizar o programa junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, das quais a maior parte se constitui em Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, Cooperativas de Crédito e Agências de Fomento.

Entre os meses de janeiro a dezembro de 2013 a oferta de microcrédito produtivo orientado alcançou a cifra de R\$ 9,3 bilhões, valor este que é 44,20% maior do que o observado no mesmo período de 2012, demonstrando assim a constante expansão deste programa de fomento a atividade econômica (BRASIL, 2014).

Durante todo o ano de 2013 foram atendidos um total de 5,2 milhões de clientes através do PNMPO (BRASIL, 2014). Estes números apresentam um significativo crescimento em relação ao mesmo período de 2012, visto que a Carteira Ativa atingiu, em 2013, o volume de R\$ 4,5 bilhões, contra R\$ 3,3 bilhões registrados em 2012.

O quadro abaixo mostra a evolução do programa entre 2012 e 2013, detalhando os tipos de instituições operacionalizadoras.

Quadro 01: Carteira Ativa por Constituição Jurídica - 4º trimestre de 2013

Constituição Jurídica	Valor da Carteira Ativa até 31/12/2012 – R\$	%	Valor da Carteira Ativa até 31/12/2013 – R\$	%
Agência de Fomento	13.561.895,24	0,4	44.046.176,23	1,1
Banco de Desenvolvimento	1.619.932.172,44	49,1	2.156.811.770,84	46,9
Cooperativa de Crédito	121.804.136,09	3,7	202.280.591,56	4,4
IFO - Instituição Financeira Operadora	1.379.918.578,23	41,7	1.979.854.959,94	43,1
OSCIP	169.525.351,52	5,1	208.011.089,71	4,5
Total	3.304.742.133,52	100	4.591.004.588,28	100

Fonte: BRASIL, Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do 4º trimestre de 2013 – 3. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2014.

Ao analisar o quadro 01 pode-se observar que a os Bancos de Desenvolvimento, basicamente relacionadas ao setor público, tiveram uma significativa diminuição na participação da carteira total do programa, enquanto as demais instituições registraram aumento.

Quando analisamos os tomadores de crédito, a distribuição dos clientes por gênero mostra uma forte presença das mulheres como principal perfil de público atendido, representando mais de 62% do universo total de clientes em 2013 (BRASIL, 2014).

Os dados mostram ainda que os empreendedores informais representam 98,13% dos clientes atendidos (quase a totalidade) em 2013, mostrando assim a dificuldade de formalização dos empreendedores populares, além da exclusão desses do sistema financeiro tradicional, ou seja, do acesso a crédito. Desta forma, é eminente a presença do Estado como interventor para promover a assistência necessária para a manutenção de tais empreendedores, que são responsáveis pela maior parte dos empregos gerados no sistema econômico.



Observa-se ainda que a maioria dos tomadores de crédito desempenham atividades de comércio, ou seja, 63,01% clientes ativos em 2013 estavam no ramo comercial, enquanto os demais se dividiam entre agricultura, indústria, serviços e outros, conforme quadro 02.

Quadro 02: Clientes do PNMPO por Ramos de Atividade – 4º Trimestre de 2013

Ramo de Atividade	Clientes Ativos em 31/12/2013	%
Agricultura	7.333	0,27
Comércio	1.689.823	63,01
Indústria	41.315	1,54
Serviços	150.488	5,60
Outros	792.526	29,55
Total	2.681.485	100,00

Fonte: BRASIL, Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do 4º trimestre de 2013 – 3. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2014.

Outro dado interessante é a representatividade de clientes que demandaram microcrédito para a composição/recomposição do capital de giro. Neste âmbito, 83% buscavam cobrir seus fluxos de caixas, enquanto que apenas 17% dos clientes demandaram microcrédito para realizar investimento em seus negócios.

Em 2005, ano de sua instituição, programa realizou 632 mil operações de microcrédito, com um total de mais de R\$ 600 milhões liberados. Já em 2013, o PNMPO efetivou 5,2 milhões de operações, liberando um total de recursos de R\$ 9,3 bilhões. O quadro 03 demonstra a evolução do programa de acordo com as operações realizadas, o valor nominal concedido e o valor médio as operações, no período compreendido entre sua instituição, entre 2005 e 2013.

Quadro 03: Relatório das operações de Microcrédito Produtivo Orientado

Ano	Operações de Microcrédito	Valor Nominal Concedido – R\$	Valor Médio das Operações – R\$
2005	632.106	602.340.000,00	952,91
2006	828.847	831.815.600,80	1.003,58
2007	963.459	1.100.575.829,94	1.142,32
2008	1.274.296	1.807.071.717,91	1.418,09
2009	1.605.515	2.283.955.244,22	1.422,57
2010	2.015.335	2.878.394.620,63	1.428,25
2011	2.501.383	3.755.106.065,62	1.501,21
2012	3.848.109	6.237.579.238,94	1.620,95
2013	5.221.664	9.379.616.479,43	1.796,29
Total	18.890.714	28.876.454.797,49	1.528,61

Fonte: BRASIL, Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – Vários períodos. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego.

Desde sua origem, em 2005, já foram realizadas mais de 18,9 milhões de operações de microcrédito que apresentam uma concessão total de mais de R\$ 28,8 bilhões em termos nominais, sendo que o valor médio de crédito concedido no período 2005-2013 foi de R\$ 1.528,61.

Do quadro 03 depreende-se ainda que o valor médio das operações elevou-se no período, passando de R\$ 952,91 em 2005 para R\$ 1.528,61 em 2013, ou seja, um incremento de 60%. Deste modo, enquanto principal elemento das microfinanças, o microcrédito produtivo orientado tem o condão de cumprir um papel estratégico na geração de trabalho e renda.

Para que o microcrédito possa cumprir efetivamente o seu papel enquanto mola propulsora na geração de trabalho e renda, combatendo a desigualdade social, promovendo o empreendedorismo e a emancipação social e humana (papel do Estado do bem estar social – *Welfare State*), urge que o mesmo assuma características de política pública, onde a participação popular e o tratamento diferenciado concedido pelo sistema de crédito tradicional possam estar presentes.

Diante deste contexto, não resta dúvida de que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) é um instrumento diferenciado, uma vez que rompe com o binômio *capital x trabalho*, no sentido preconizado por Karl Marx (1983) em sua obra “O Capital”, modelo pautado basicamente no conceito de que ao detentor do capital cabe proceder à exploração do trabalho, sem que este trabalhador possa acessar ao crédito e vir a possuir seu próprio capital, ou seja, estando alienado e desassistido pelo sistema de produção capitalista.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentou um resgate teórico sobre políticas públicas que emanam na sociedade e o conceito de *Welfare State* – Estado do bem estar social – e suas razões de desenvolvimento e emergência nas sociedades capitalistas. Além disto, demonstrou uma análise acerca do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), enquanto política pública de desenvolvimento social e econômico no Brasil.

Com efeito, observou-se que reduzir as desigualdades sociais e regionais no Brasil continua sendo o grande desafio, entretanto, o desenvolvimento necessita ser compreendido de forma distinta do mero crescimento/determinismo econômico, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material, que está inserido dentro do contexto capitalista de produção, excludente e exploratório. Deste modo, o *Welfare State* surge como alternativa de intervenção do Estado para reduzir as desigualdades que são acentuadas pelo modelo capitalista de produção. Desta forma, instituições tanto públicas quanto privadas (ou seja, a interação entre elas), são essencialmente importantes para o desenvolvimento regional, para intervir efetivamente na redução das desigualdades, tanto em relação a renda quanto em relação ao cunho social.

Por fim, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado é um instrumento diferenciado, uma vez que rompe com o binômio *capital x trabalho*, no sentido preconizado por Karl Marx (1983), modelo pautado basicamente no conceito de que ao detentor do capital cabe proceder à exploração do trabalho, sem que este trabalhador possa acessar ao crédito e vir a possuir seu próprio capital. Contribuindo, assim, significativamente para o desenvolvimento regional e na atenuação das desigualdades sociais e econômicas.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. T. S. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. BIB, São Paulo, 1996. Disponível em: file:///C:/Documents%20and%20Settings/USER/Meus%20documentos/Downloads/bib39\_1.pdf.

ARRETCHE, Marta. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. RBCS, São Paulo, v.14, n. 40 junho/99.

ARRETCHE, Marta. *Relações federativas nas políticas sociais*. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: setembro, 2014.

BRASIL. *Lei Federal nº 11.110, de 25 de abril de 2005*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/111110.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/111110.htm)>. Acesso em: setembro, 2014.

BRASIL. *Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do 4º trimestre de 2013*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2014. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A43DF98FC0144D17E2CE15BF9/RELAT%C3%93RIO%20PNMPO%204%C2%BA%20TRIMESTRE%202013.pdf>>. Acesso em: setembro, 2014.

BRASIL. *Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – Vários períodos*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/pnmpo/banco-de-dados.htm>>. Acesso em: setembro, 2014.

ESPING-ANDERSEN, G. *As Três Economias Políticas do Welfare State*. Lua Nova, São Paulo, v. 24, p. 85-116, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, 2000.

FREY, K., PENNA, M. C. e CZAJKOWSKI Jr., S. *Redes de políticas públicas e sua análise*. Disponível em: [http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3795&Itemid=318](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3795&Itemid=318).

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Lua Nova, São Paulo, n. 58, 2003.

LOWI, Theodor. *O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos*. BIB, São Paulo, n. 38, 1994.

LOWI, Theodor. *Four Systems of Policy, Politics, and choice*. Public Administration Review, 32: 298-310, 1972.

MARX, Karl. (1983). *O Capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

REIS, Elisa P. *Reflexões leigas para a formação de uma agenda de pesquisa em Políticas Públicas*. RBCS, São Paulo, v. 18 n. 51 fevereiro/2003, p. 11-14. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15982.pdf>.

SOUZA, Celina. *Elites ou lobbies: quem formula as políticas públicas brasileiras?* RBCS, São Paulo, v.16, n. 46, jun. 2001.

SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Rev. Soc. Polit., Curitiba, n.24, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>.

SOUZA, Marcelo Medeiros C. *A transposição de teorias sobre a institucionalização do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro, IPEA. Texto para Discussão n. 695, 1999. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2857/1/td\\_0695.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2857/1/td_0695.pdf).

SOUZA, Marcelo Medeiros C. *Trajatória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos 1930 aos anos 1990*. Brasília, IPEA, Texto para discussão n° 852, 2001. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0852.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0852.pdf).