

A TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA COMO INSTRUMENTO À EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E A LÓGICA DOS CISNES NEGROS NO ÂMBITO SOCIAL: UMA ANÁLISE DO MICROCRÉDITO NO BRASIL

Bruno Rocha Faria Arantes

Advogado. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica. E-mail: brunorfarantes@gmail.com.

Resumo: Quando um cidadão comum age de forma autônoma e gera grande mutação social, um cisne negro no âmbito social é constatado. Esse evento é deveras imprevisível, porém de grande valia no que tange a efetivação de direitos fundamentais. As experiências de efetividade social direcionam o (a) titular do poder em como utilizá-las na implementação de políticas públicas, da mesma forma, os modelos de tomada de decisão podem direcionar qual escolha trágica será feita através de parâmetros. A presente pesquisa visa analisar a experiência de microcrédito do Banco Grahmeen em Bangladesch. Para haver uma comparação entre equidistantes, tal modelo de microcrédito será analisado através das experiências do instituto no Brasil, bem como mediante a regulação desse pelo Estado brasileiro. Posteriormente, haverá uma breve análise da *startup* brasileira Avante que tem o microcrédito como foco de seu plano de negócios.

Palavras-Chaves: Direitos Fundamentais; Tomada de decisão política; Microcrédito

Abstract: When a common citizen acts autonomously and generates great social mutation, a black swan in the social scope is verified. This event is indeed unforeseeable, but of great value in what concerns public policies. The experiences of social effectiveness direct the power holder in how to use them in the implementation of public policies, in the same way, the models of decision making can direct which tragic choice will be made through parameters. This study aims to analyze the microcredit experience of the Grahmeen Bank in Bangladesh. In order to have a comparison between equidistant, this model of microcredit will be analyzed through the experiences of the institute in Brazil, as well as through its regulation by the Brazilian State. Afterward, there will be the analysis of Brazilian startup Avante that has microcredit as the focus of its business plan.

Keywords: Fundamental Rights; Political decision-making; Microcredit

1. INTRODUÇÃO

Durante séculos acreditava-se que havia no mundo apenas cisnes brancos, até que uma raça de cisnes negros foi encontrada na Austrália no século XVII. A lógica do Cisne Negro coloca o imprevisível em evidência, torna o que não se sabe mais relevante daquilo que se sabe, visto que a recompensa de um empreendimento humano é inversamente proporcional ao que ele se espera que seja. (TALEB, 2015).

Os cisnes negros colocam em xeque o conhecimento indutivo. Esse detém vários problemas: como podemos saber o futuro dado o conhecimento do passado? Como podemos analisar o desconhecido (infinito) baseado no conhecido (finito)? Tais questões remontam a metáfora do filósofo Bertrand Russel sobre o peru que é alimentado diariamente em um determinado horário. Com o decorrer do tempo, a ave reforçará a crença que os humanos são amigáveis e zelam por ele. No dia anterior ao feriado de ação de graças, algo inesperado acontecerá ao peru. Ele estará sujeito a uma revisão de suas crenças. (TALEB, 2015).

Três atributos possibilitam analisar um Cisne Negro: é um *Outlier* por estar fora das expectativas comuns, já que nada no passado pode apontar convincentemente para a sua possibilidade; exerce um impacto extremo e, devido a imprevisibilidade do evento, a natureza humana tende a explicá-lo *post factum*, tornando-o explicável e previsível (TALEB, 2015). Diante do exposto, o imprevisível é onipresente e uma variável inarredável na realidade humana e, por isso, deve ser analisado.

Há inúmeros cisnes negros no âmbito social que ilustram experiências de efetividade social. Diariamente, anônimos experimentam meios de mudar a sociedade de forma autônoma. Novos produtos são criados, técnicas são aprimoradas, novas tecnologias são descobertas, todas essas experiências são fruto dessa coragem de lidar com o desconhecido através de tentativas. Tais experiências são fontes riquíssimas de conhecimento no que tange a efetivação de direitos fundamentais.

Ninguém acreditava que com o empréstimo de 27 dólares poderia iniciar o Banco Grameen em Bangladesch nem que o criador da ideia seria laureado com o prêmio nobel da paz em 2006. De acordo com relatório desse Banco, até dezembro de 2012, a organização emprestou cerca de 2 bilhões de dólares e o valor médio concedido de empréstimo, em cada operação, era, na época, de 149 dólares. (DE MORAES; NOGUEIRA e VIEIRA, 2015).

Quem imaginaria que uma ideia tão inusitada propiciaria edificar um banco bem sucedido? Quem pensaria que, após um empréstimo inicial de 27 dólares, um valor tão vultoso seria emprestado posteriormente? Como o Estado analisará esse evento imprevisível para, através da expertise analisada, cunhar políticas públicas visando a efetivação de direitos fundamentais?

A análise de cisnes negros no âmbito social pode direcionar o (a) titular do poder a implementar políticas públicas através de modelos bem sucedidos. Os direitos fundamentais são demasiados em uma sociedade hipercomplexa como a brasileira. Entretanto, cada agir estatal bem sucedido é mais um passo rumo ao ideal apregoado na Constituição e mais uma forma de por termo a compromissos dilatórios.

A dinamicidade do Estado é requerida no que tange as políticas públicas. Se indivíduos comuns conseguem mutação social com poucos recursos, como o Estado se escusará de suas responsabilidades sociais com todo o aparato institucional e financeiro que detém?

A presente pesquisa visa analisar como os (as) políticos (as) podem se valer das experiências de efetividade social na tomada da decisão política. Para isso, haverá a análise desse elemento essencial e haverá a descrição dos modelos que embasam essa difícil tarefa a fim de entender os parâmetros cunhados pelos teóricos. Após, haverá a análise de como o (a) político (a) pode utilizar o conhecimento empírico para tomar a decisão política com maior probabilidade de acerto, tendo em vista que tal decisão se embasa no conceito de escolhas trágicas: as opções políticas só são possíveis de serem realizadas com os recursos existentes (SCAFF, 2018). Logo, quando o (a) político (a) faz uma escolha, conseqüentemente, uma renúncia é realizada, por isso o termo escolhas trágicas.

A análise empírica paradigma será feita através da premissa do modelo de microcrédito implantado pelo economista Muhammad Yunus em Bangladesh, através do Banco Grameen. Para haver uma comparação entre equidistantes, tal

modelo será analisado na prática brasileira, primeiramente através de um breve histórico do microcrédito no Brasil e, posteriormente, através da tentativa estatal de adaptação desse modelo através da regulação do instituto. Por fim, haverá uma breve análise sobre a startup Avante, visto que ela detém o microcrédito como cerne de seu plano de negócios atualmente.

2. O IMPERADOR-FILÓSOFO EM AÇÃO

Em um contexto de invasões bárbaras nas fronteiras romanas ao norte, bem como uma imensa peste que assolava os cidadãos romanos; o Imperador Marco Aurélio mandou vender em leilão, no fórum de Trajano, os tesouros acumulados no palácio imperial como a baixela de ouro, os vasos de murra, as roupas de seda bordadas a ouro que pertenciam a Faustina (Imperatriz) e toda uma coleção de pedras preciosas reunidas pelo Imperador Adriano. O produto desses leilões foi considerável - a venda durou dois meses - e ultrapassou as necessidades da guerra contra os invasores. (GRIMAL, 2018).

A descrição da tomada de decisão de Marco Aurélio em uma situação caótica é fonte de conhecimento de como um expoente na história agiu em situações adversas. Platão citou como um governante deveria ser para concretizar o viés utópico: trata-se da figura a qual ele intitulava de filósofo-rei. Para ele, somente um homem sábio teria a ideia do bem, igualdade e justiça. Através dessa sabedoria, o governante estaria menos inclinado a cometer injustiças e mais preparado para por termo aos males da cidade (PLATÃO, 2012). Para muitos, o Imperador Marco Aurélio foi à personificação do sonho de Platão. Por isso é necessário entender como ele agia em meio ao caos de governar um Império grandioso como o Romano.

Nota-se que o Imperador Marco Aurélio tinha uma extraordinária concentração de poderes individuais, tais como: *Princeps* (poder ilimitado), *Imperium proconsulare maius* (direito de governar sozinho as províncias imperiais e em

conjunto com os magistrados escolhidos pelo Senado podia governar as províncias senatoriais), *Tribunicia potestas* (podia tomar qualquer iniciativa legislativa), *Pontifex maximus* (chefe da religião oficial), *autoritate omnibus praestiti* (autoridade sobre tudo e todos) e *Augustus* (Deus vivo) (COUTO, 2008). Mesmo com tantos predicados e poderes, o Imperador-filósofo vendeu pertences valiosos de seu palácio e foi ao campo de batalha liderar suas legiões contra invasores bárbaros.

Atualmente, há uma institucional repartição de poderes. O poder absoluto ao indivíduo inexistente em uma democracia contemporânea, os mandatos detêm prazo determinado e as competências de cada representante político são previamente delineadas. Dessa feita, reduz-se a probabilidade do livre alvedrio do (a) político (a) e reduz a chance de haver um novo Calígula que irá nomear seu cavalo preferido *Incitatus* ao cargo de senador-romano.

Almeja-se que o (a) político (a) hodierno tenha grande dinamicidade no meio de breve *pax* e constantes embates que a política denota. Sempre na história há contextos de adversidade e caos que as lideranças políticas e os cidadãos devem enfrentar. Nesse sentido, vale lembrar que a história não é o palco da felicidade, mas ao contrário: os momentos felizes são as suas páginas em branco. (HEGEL, 1999).

Nesse contexto, Ortega y Gasset, põe em xeque se, realmente, o que a sociedade quer são novos “Marcos Aurélios”:

O “Ideal” que se usa é menos, e não mais, que a realidade. Assim, o atributo de boa pessoa que impomos ao político ideal é muito fácil de imaginar e definir. Em compensação, as outras qualidades que constituem um político não poderiam jamais ser extraídas de nossa mente, sendo, sim, necessário esperar humildemente que a própria Natureza haja por bem inventá-las, magnificamente, e solva parir um titã como Mirabeau. Quando isso acontece, por obra e graça das potências cósmicas, nós, ingratos e petulantes, nos apressamos a censurar o feto, por não possuir as virtudes de um burguês honrado e comum. A humanidade é como uma mulher que se casa com um artista porque é artista, e depois se queixa porque este não se comporta como um chefe de repartição (ORTEGA Y GASSET, 1988, p. 60).

Mais do que a esperança na espera de figuras emblemáticas, a política

atual padece de heróis ou heroínas e nem é interessante tê-los. Na ânsia da espera destas figuras, cada um pode despir de sua responsabilidade e a mudança do *status quo* pode ser sempre postergada. Almeja-se que o detentor do poder acarrete de forma mais abrangente possível à efetivação de direitos fundamentais aos cidadãos. Desse modo, há de se analisar como esta tomada de decisão é feita em um contexto de escolhas trágicas que é inerente à política e tendo em vista que a finitude dos recursos públicos é uma realidade onipresente no Estado.

3. A TOMADA DA DECISÃO POLÍTICA E A ESPADA DE DÂMOCLES

Dionísio foi tirano em Siracusa. Ele tinha todas as benesses que o poder podia lhe conceder, entretanto ele não confiava em ninguém, somente suas filhas podiam fazer-lhe a barba e, no quarto real, sua cama era cercada por uma larga vala. Havia um cortesão chamado Dâmocles. Ele bajulava o tirano veemente. Certo dia, Dionísio ordenou que o bajulador deitasse em uma cama de ouro com o revestimento mais bonito, bordado e forjado com o trabalho mais requintado e que ele vestisse um grande número de aparatos com prata e ouro em relevo. (CICERO, 1894).

Ordenou, também, que alguns jovens esperassem o cortesão e observassem seu aceno, a fim de servir o que ele queria. Havia guirlandas, perfumes foram queimados e mesas fornecidas com as carnes mais requintadas. Dâmocles pensou na sorte que estava tendo naquele momento. O soberano ordenou que uma espada pesada fosse suspensa no teto. Ela foi presa por um único fio de rabo de cavalo, de modo a situar sobre a cabeça daquele homem feliz. Depois de perceber o artefato, o bajulador não olhou para os garçons nem para o prato bem trabalhado, não tocou em nenhuma das provisões e as guirlandas caíram em pedaços. Por fim, ele suplicou ao tirano para dar-lhe licença, pois ele não tinha mais desejo de ser tão afortunado. (CICERO, 1894).

A espada de Dâmocles é uma alusão às consequências advindas do poder. Mesmo com tantas benesses, o tirano em Siracusa vivia preso em seu palácio real, não confiava em ninguém. Contudo, ele entendia que qualquer decisão que tomava acarretava consequências para a vida de inúmeras pessoas e cada escolha é, de fato, uma renúncia. No âmbito daqueles que tomam decisões que influem na vida de *outrem*, a retratação ou reconsideração sobre algo demonstra falta de convicção, demonstrando fraqueza. Sobre o episódio relatado, Cícero (1894, p. 185, tradução do autor) disse: “Dionísio, então, parece ter declarado que não pode haver felicidade para quem está sob apreensões constantes.”

A metáfora exposta demonstra como a tomada de decisão política reverbera em todo o corpo social. Desse modo, trata-se de um expediente essencial e imprescindível a quem detém o poder, visto que uma falta de posicionamento na política também é uma decisão. Espera-se que o (a) político (a) atual lembre-se que a espada de Dâmocles sempre está pendurada sobre a cabeça do (a) titular do poder e presa apenas com um fio de rabo de cavalo.

A tomada de decisão deve se pautar na máxima vantagem aos cidadãos e o mínimo de dispêndio de recursos públicos, uma vez que esses são finitos, cada decisão reverbera na vida de milhões de cidadãos e “o direito financeiro é um sistema de vasos comunicantes, no qual mover um item orçamentário acarreta a modificação de outro(s)” (SCAFF, 2018, p. 320). Diante de cenário tão complexo, a política é um jogo de xadrez que desafia qualquer enxadrista legitimado pelo *suffragium*. Portanto, o entendimento de como a tomada de decisão é feita no âmbito político é um tema imprescindível e será analisado no tópico a seguir.

4. OS MODELOS DA TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA

A tomada de decisão é uma etapa crucial na forma que o (a) político (a) irá determinar como políticas públicas lograrão êxito e os destinatários dessas serão

atingidos. Dessa forma, o estudo dessa etapa é primordial para entender como tal processo se dá e como criar parâmetros para direcionar essa árdua tarefa. Diversos teóricos organizaram modelos para tentar compreender como a tomada de decisão é feita na seara política.

Inicialmente, há de se analisar o modelo clássico da racionalidade absoluta. Baseando na perspectiva taylorista e positivista, havia um entendimento que existia sempre uma decisão superior à outra (*one best way*) e essa seria clara e linear, através das seguintes etapas: definição do problema, identificação de valores e objetivos, pesquisa de alternativas para solução do problema, aplicação de critérios objetivos e escolha da melhor solução. (DEUBEL, 2006).

Hebert Alexander Simon entendeu que inexiste racionalidade absoluta porque esse modelo é inaplicável. A informação nunca poderia ser completa tanto sobre o problema quanto sobre a solução. Ela demanda tempo, dinheiro e, às vezes, quem a tem não quer repassá-la. Outro motivo, é que a capacidade intelectual e cognitiva do (a) decisor (a) para identificar soluções são variáveis e seus objetivos não estão claramente expressos, consciente ou inconsciente. O último motivo é o tempo. A tomada de decisão geralmente tem um limite de tempo que não corresponde ao necessário para reconhecer toda informação existente, nem para realizar toda a investigação que o problema demanda. (DEUBEL, 2006).

Existe, para o autor, uma racionalidade limitada. O ser humano, na prática, raramente realiza uma decisão ótima por todos os fatos que interferem em um contexto analisado. Para Simon, a solução ótima é um ideal, sendo que, na verdade, uma decisão satisfatória é mais condizente com a realidade humana. (RUA, 2014).

Contraopondo ao modelo racional-limitado está o modelo incremental. Esse modelo foi cunhado por Charles E. Lindblom. O autor colocou o contexto político na tomada de decisão. Através desse modelo, passa-se de uma racionalidade *a priori* para uma racionalidade *a posteriori*. A racionalidade surge da prática política. É o jogo de pressões e contrapressões entre os atores e a experiência adquirida na

realidade que irá implementar o possível. O exemplo típico desse modelo se aplica ao processo orçamentário. (DEUBEL, 2006).

Esse modelo visa promover uma tentativa de solucionar problemas de maneira gradual porque o contexto político é um fator determinante na tomada de decisão. Por isso, uma solução tecnicamente perfeita pode se revelar politicamente inviável e vice-versa. Portanto, soluções perfeitas inexistem. Outro fator determinante nesse modelo é o fato que os governos democráticos efetivamente não possuem liberdade total na alocação de recursos públicos. Desse modo, apenas pequenas parcelas de recursos estão disponíveis, por isso há uma redução das escolhas políticas, permitindo apenas mudanças incrementais. (RUA, 2014).

O sociólogo alemão Amitai Etzioni cunhou o modelo *mixed-scanning*. O autor fez uma diferenciação entre decisões estruturantes e decisões ordinárias. As decisões estruturantes são tomadas com um viés global, apenas definiam o campo de decisão, com base em experiências, aprendizados de políticas e consensos amplamente estabelecidos. As decisões ordinárias, por sua vez, decorrem das decisões estruturantes e envolve uma análise detalhada das alternativas específicas, porém sem o rigor técnico do modelo de Simon. (RUA, 2014)

O modelo da anarquia organizada (*garbage can model*) foi criado por Cohen, March e Olson e representa uma antítese ao modelo de racionalidade absoluta (DEUBEL, 2006). Para os autores, as organizações são anarquias organizadas, visto que operam em situação de incerteza. À vista disso, os comportamentos decisórios parecem irracionais, descabidos ou sem sentido. (RUA; ROMANINI, 2013).

Esse modelo é comparado a uma lata de lixo que deve ser sacudida de tempos em tempos para causar mudanças na disposição dos elementos e assim alcançar novas configurações que permitam descobrir ou criar oportunidades para decisões e soluções (DEUBEL, 2006). O lixo é onde estão disponíveis as alternativas de solução para um problema. Isso quer dizer que os problemas e suas possibilidades de solução são desvinculados. São as soluções contidas na “lata de lixo” que

propiciarão resoluções do problema. (RUA; ROMANINI, 2013).

O modelo da *public choice* aplicou a teoria econômica na arena política. Nesse modelo, os grupos organizados são uma soma de indivíduos e cada ser tem um comportamento basicamente egoísta, racional e maximizador de seus interesses (*utilities*). O (a) político (a) age conforme as premissas supracitadas, ele (a) não age de forma altruísta e em busca do interesse público comum. Na verdade, os (as) políticos (as) atuam em busca de temas que minimizam a distância e as divergências com seus eleitores. Evita-se, portanto, contradições e desacordos a fim de assegurar votos para a próxima eleição. (DEUBEL, 2006).

Todos esses modelos mostram como é difícil precisar de forma racional como a decisão política será feita. Por isso inúmeros modelos foram citados a fim de propiciar meios de alcançar tal intento. No entanto, indivíduos comuns agem de forma autônoma para mudar a sociedade através de tentativas. Quando esses logram êxito, um cisne negro é constatado. A análise empírica desses casos é imprescindível por serem fontes de conhecimento para mudar o *status quo*. No tópico a seguir haverá uma análise do surgimento do Banco Grahmeen em Bangladesch e como tal experiência problematiza as políticas públicas comumente adotadas pelo Estado brasileiro.

5. A EXPERIÊNCIA DE MICROCRÉDITO EM BANGLADESCH

O economista e professor Muhammad Yunus tinha muito entusiasmo ao ensinar as teorias econômicas na Universidade de Chittagong em Bangladesch, porém ele não encontrava respostas nessa ciência para a solução dos problemas reais de seu país, visto que seus compatriotas morriam de fome. Durante muitos anos ele disse que tinha uma visão de pássaro (aérea e panorâmica) do mundo – podia vê -lo todo, a extensão de terra toda, mas não os detalhes. Para mudar esta situação começou a ter , segundo suas palavras, uma visão de minhoca (de baixo e inferior). (GARAN, 2015).

A partir dessa mudança de visão, ele visitou a aldeia de Jatra e viu as condições de vida da jovem Sufia Begum, analfabeta, que fazia tamboretas de bambu para sobreviver. Ela pagava juros diários exorbitantes para agiotas locais.

Yunus percebeu que a história da jovem se repetia para a grande maioria dos residentes da aldeia. Diante do visualizado, em iniciativa própria, emprestou 27 dólares divididos entre 42 pessoas a juros comuns praticados no mercado, bem inferiores aos que os agiotas locais praticavam. Houve uma grande taxa de inadimplência e logo o economista percebeu que a falta de crédito acarreta a pobreza extrema, visto que o que emprestou propiciou uma melhora significativa na vida das pessoas contempladas com um valor tão ínfimo de empréstimo. (YUNUS, JOLIS, 2006).

Através dessa experiência, ele criou o Banco Grameen (Banco da Aldeia) que é “baseado em princípios humanistas, sua ação e suas idéias não encaram os pobres como sobra da sociedade, mas sim como seres humanos que merecem alcançar a cidadania – e, nessa direção – o primeiro passo está no crédito”. (YUNUS, JOLIS, 2006, p.1).

Esse banco teve grande êxito e se espalhou o microcrédito a diversos países pobres. Tal experiência de efetividade social problematiza a prestação de direitos fundamentais pelo Estado. Se com vinte e sete dólares é possível criar um banco que interveio e intervém positivamente na vida de milhões de pessoas, como o Estado brasileiro se escusará de suas responsabilidades de efetivar direitos constitucionalmente assegurados?

O texto constitucional assegura inúmeros direitos aos cidadãos, porém para que esse não tenha caráter literário apenas, a dinamicidade do Estado é requerida. O Banco Grameen demonstrou que há inúmeras possibilidades de realizar a concreção de direitos fundamentais com poucos recursos. Com a estimativa da receita total para o exercício financeiro de 2020 de R\$ 3.808.633.171.252,00 (três trilhões, oitocentos e oito bilhões, seiscentos e trinta e três milhões, cento e setenta e um mil, duzentos e

cinquenta e dois reais) o Estado brasileiro detém um valor substancial para mudar o *status quo*. (BRASIL, 2019). Desse modo, diante do caso concreto supracitado, há realmente a falta de recursos para promover a concreção de direitos fundamentais aos cidadãos ou há a falta de planejamento de políticas públicas?

O ente estatal não detém de toda responsabilidade para efetivação de todos os direitos fundamentais aos cidadãos porque os recursos públicos são sempre finitos, mas o caso concreto do Banco Grameen problematiza as políticas públicas comumente implantadas pelo Estado. Por isso a necessidade de identificar e disseminar modelos de boas práticas para nortear políticas públicas

Portanto, em meio a inúmeros fatores que influem nas políticas públicas, delimitá-las através de modelos a serem seguidos em meio a grande seara estatal, permite a redução do livre alvedrio do (a) cultor (a) político (a) sobre elas, bem como restringe a visão de pássaro deles: aérea e panorâmica dos cidadãos, sem perceber que inúmeras pessoas precisam de forma iminente a efetivação de direitos fundamentais.

6. UM BREVE HISTÓRICO DO MICROCRÉDITO NO BRASIL

Para entender como o microcrédito se estruturou no Brasil é preciso, primeiramente, analisar a história desse instituto no país. A primeira experiência de microcrédito no Brasil ocorreu em 1950 no Rio de Janeiro. Dom Helder Câmara criou uma “carteira de empréstimo” que propiciou o surgimento de um banco criado pela Igreja Católica: o Banco da Providência. O fim almejado era auxiliar a população carente através de empréstimos que poderiam atenuar a situação de miserabilidade e exclusão social vislumbrada na cidade. (BARONE; ZOUAIN, 2007).

Em 1973, nos municípios de Recife e Salvador, foi criada a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO). Essa organização era especializada em microcrédito e capacitação para trabalhadores de baixa renda do setor informal. Houve êxito do projeto, porém esse desapareceu após dezoito anos por

falta de autossustentabilidade do programa. (BARONE et al., 2002).

A partir dessa experiência, em 1987, na cidade de Porto Alegre, houve o surgimento do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE/RS), uma organização não-governamental. Essa foi apoiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela InterAmerican Foundation (IAF) para a composição inicial de *funding* (recursos para empréstimos). Até 31 de dezembro de 2001, a Rede CEAPE realizou 343 mil operações de crédito, no valor total de R\$ 305,7 milhões. (BARONE *et al.*, 2002).

Em 1989, o Banco da Mulher inaugurou na Bahia o programa de microcrédito que era destinado apenas às mulheres e utilizava à metodologia de grupos solidários, elas firmavam uma responsabilidade mútua a fim de adimplir a obrigação de um membro que estivesse em dificuldade de honrar o ônus. Tal medida reduzia a inadimplência. Houve apoio do Fundo das Nações para a Infância (UNICEF) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Posteriormente, a clientela masculina também foi atendida. (BARONE *et al.*, 2002).

A Portosol (Instituição Comunitária de Crédito) foi uma organização não-governamental criada em 1995. Os recursos foram provenientes da Prefeitura de Porto Alegre, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), da Inter-american Foundation (FIA), de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) no Rio Grande do Sul. Até 31/12/2001, tal organização realizou 28,5 mil operações de crédito totalizando um montante de R\$ 38,7 milhões emprestados. (BARONE *et al.*, 2002).

Em 1996, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) inaugurou o Programa de Crédito Produtivo Popular e, no mesmo ano, foi criado o VivaCred por iniciativa do Movimento Viva Rio. O objetivo era a concessão de crédito aos microempreendimentos nas comunidades carentes do Rio de Janeiro. O programa foi formado com recursos provenientes do BID, do BNDES e da financeira

Fininvest. Os empréstimos eram destinados tanto para capital de giro, quanto para capital fixo. (BARONE *et al.*, 2002).

Em 1998, o Banco do Nordeste (BNB) começou o Programa CrediAmigo através do Instituto Nordeste Cidadania: uma OSCIP criada pelo banco para operar diretamente o microcrédito. O Instituto fazia a análise de crédito, o assessoramento empresarial e o acompanhamento dos pagamentos, focando a região rural do semi-árido nordestino. Os moldes do programa eram os grupos de aval solidários e agentes de crédito itinerantes, na maioria das vezes agrônomos terceirizados. O programa CrediAmigo teve êxito e opera até o presente momento. O sucesso do programa é atribuído à infraestrutura física do Banco do Nordeste, visto que esse detém uma grande capilaridade no nordeste brasileiro por possuir inúmeras agências na região e pela manutenção de um sistema descentralizado de monitoramento de carteiras de empréstimo, propiciando condições propícias para a consolidação no setor de microcrédito através de uma escala operacional edificada. (COSTA, 2010).

Em 2001, o SEBRAE começou a atuar no setor de microcrédito, criando o Programa de Apoio ao Segmento de Microcrédito. A Caixa Econômica Federal focou seus programas de microcrédito através de parcerias com organizações não governamentais (Ong's). Aquela era responsável pela disponibilização de recursos financeiros e pelo risco das operações e estas pela metodologia de microcrédito. (BARONE *et al.*, 2002).

Diversas experiências no Brasil no âmbito estadual e municipal foram realizadas tendo o microcrédito como foco. Devido à diversidade dessas, a presente pesquisa se ateve a expor as principais experiências de microcrédito no Brasil. A seguir, haverá uma análise do esforço estatal em regular o microcrédito a fim de implantar políticas públicas geradoras de renda, empregos e desenvolvimento social através desse instrumento.

7. A REGULAÇÃO DO MICROCRÉDITO NO BRASIL

A regulação do microcrédito no Brasil começou com a criação da Lei do Terceiro Setor (Lei n. 9.790/99). Ela instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs): pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tinham o microcrédito como uma de suas finalidades. (BARONE *et al.*, 2002).

No dia 14 de fevereiro de 2001, a Lei 10.194/2001 criou as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM): entidades jurídicas de direito privado com finalidade lucrativa. Porém, a resolução n. 2874/01 do Conselho Monetário Nacional (CMN) impôs restrições a elas: ficou vedada a adoção da palavra “banco” para o Banco Central do Brasil (BCB) não ter a obrigação de socorrer essas instituições, atuação restrita à região pré-definida, limites mínimos de capital realizado, patrimônio líquido de R\$ 100.000,00, sem participação societária, direta ou indireta, do setor público no capital, empréstimos estabelecidos no máximo de R\$ 10.000,00 por cliente, a proibição da transformação em qualquer tipo de instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional e o impedimento à concessão de empréstimos para fins de consumo. (COSTA, 2010).

Nota-se que houve, também, uma limitação à captação de recursos das SCM. Elas não podiam fazer a captação de recursos do público alvo. Somente podiam praticar operações com recursos originários de organismos e instituições nacionais e internacionais de desenvolvimento, orçamentos estaduais e municipais, fundos constitucionais e doações. Outras fontes podiam ser usadas somente se expressamente autorizadas pelo BCB. Diante do exposto, o modelo institucional de microcrédito adotado no Brasil vai de encontro ao do Banco Grameen. Como as SCM não podiam captar depósitos de seus clientes, elas não internalizavam o multiplicador monetário. Logo, não havia um ganho de escala tornando o modelo adotado no Brasil díspare da experiência em Bangladesch. (COSTA, 2010).

A Medida Provisória n. 2.172-32/2001 foi importante porque determinou

que apenas as organizações qualificadas como OSCIP, as instituições com autorização de funcionamento fornecida pelo Banco Central do Brasil e as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM) não estariam sujeitas à chamada “Lei da Usura” (limite de taxa de juros a 12 por cento ao ano. (BARONE *et al.*, 2002).

Em 2003, o Governo Federal determinou que os bancos emprestassem 2% dos saldos captados em contas correntes em operações de crédito de pequeno valor com juros limitados de 2% a 4% ao mês. Se a regra fosse descumprida, depósitos obrigatórios eram realizados para cumprir tal determinação. As instituições que não tinham operação de microcrédito estruturada podiam negociar esse capital com outras organizações que estivessem interessadas em usar os recursos para microcrédito. (COSTA, 2010).

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) foi implementado pela Lei n. 11.110/05. Havia uma tentativa legislativa de promover uma metodologia de orientação do empreendedor. Os parâmetros do programa eram os seguintes: o valor máximo de financiamento por operação era de R\$ 15.000,00, a taxa de juros de até 4% ao mês e a taxa de abertura de crédito era de até 3% sobre o valor financiado. (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2016).

O Governo Federal lançou o Programa Crescer, por meio da Lei n. 12.666, de 14 de junho de 2012. Esse programa autorizou a União a conceder subvenção econômica, limitada a R\$ 500 milhões por ano, a instituições financeiras que realizassem operações de microcrédito produtivo orientado de primeiro piso: que operavam diretamente com o cliente final. Os requisitos para participar desse programa eram os seguintes: microempreendedor com faturamento bruto anual de até R\$ 120 mil, valor máximo do financiamento por operação: R\$ 15.000,00, taxa de juros de 5% ao ano e taxa de abertura de crédito de 1% sobre o valor financiado. (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2016).

A nova lei do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (Lei n. 13.636/18) aumentou o acesso a microempresários com renda bruta anual de

até 200 mil reais. O texto também ampliou as fontes de financiamento de microcrédito: agora há receitas do orçamento geral da União e partes dos fundos constitucionais das regiões. Outra mudança foi ampliar as formas de atendimento. Não é mais necessário o contato presencial: a tecnologia pode ser usada e a concessão de empréstimos pode ser dada pelas fintechs, empresas tecnológicas que oferecem serviços financeiros (CANUTO, 2018). No tópico a seguir, haverá uma breve análise de como uma *startup* brasileira recém-criada está se desenvolvendo tendo o mercado de microcrédito como foco de seu plano de negócio.

8. A EXPERIÊNCIA DE UMA *STARTUP* NO MERCADO ATUAL DE MICROCRÉDITO NO BRASIL

A *startup* Avante foi criada por Bernardo Bonjean em 2015. Ele trabalhou no mercado financeiro por vários anos e percebeu um mercado em potencial no Brasil: o microcrédito. Para lograr êxito, a empresa criou uma metodologia que leva em consideração três elementos para analisar o perfil do tomador de empréstimo: uma análise do negócio do potencial cliente, uma avaliação do seu caráter e uma avaliação feita pelo agente que fará a visita. A empresa é uma *fintech*: combina serviços financeiros e tecnologia. Há de se ressaltar que a empresa não tem a pretensão de conceder microcrédito somente por canais digitais, porém a inteligência dos algoritmos possibilita prover informações mais assertivas à rede de agentes que visitam o cliente *in loco*. (HORN, 2017).

Em 2018, a empresa tinha uma equipe de 150 agentes para atender de moto 120 municípios dos Estados de Maranhão, Ceará, Pernambuco e Paraíba. Até o final do mesmo ano, a Avante emprestou cerca de 150 milhões de reais, sobretudo para empreendedores individuais, como manicures, pequenos lojistas, artesãos e vendedores ambulantes, com tickets de 400 a 14 mil reais cada. (ALVES, 2019).

O BID Invest, membro do Grupo do Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID) concedeu um empréstimo de 100 milhões de reais à Omni S.A. Crédito, Financiamento e Investimentos. Essa empresa atua por meio de pontos de vendas móveis da Avante e visa, através desse aporte substancial de recursos, incrementar a atuação no nordeste brasileiro pretendendo ampliar a oferta de crédito às populações de menor renda incluindo caminhoneiros e imigrantes. (ESCUADERO, 2019).

A experiência citada demonstra que o microcrédito é um instituto com enorme potencial no Brasil. As *fintechs* perceberam que a informatização do serviço por aplicativos diminui custos e alimenta um banco de dados que permite analisar o perfil do cliente e, por derradeiro, diminui o risco de inadimplência. Diante do exposto, nota-se, que, independente de regulação, um indivíduo comum iniciou uma empresa para garantir crédito a pessoas menosprezadas por bancos tradicionais. Trata-se de uma história parecida como a citada em Bangladesh, entretanto a tecnologia da informação mostrou ser uma grande aliada no acesso ao microcrédito em um país continental como o brasileiro.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O historiador grego Heródoto (2006 *apud* MONTEIRO, 2006) narrou o modo com o qual os persas tomavam decisões importantes. Eles discutiam enquanto estavam bêbados e, no dia seguinte, o chefe da casa onde se deu a discussão submetia a sua decisão para reconsideração quando estavam sóbrios. Se houvesse a aprovação, a decisão era adotada; se não, ela era abandonada. De forma contraditória, qualquer decisão que tomavam quando estavam sóbrios era posteriormente reconsiderada quando estavam bêbados.

A falta de critério nas decisões de pessoas que detêm o poder reflete na vida de milhões de pessoas. Por isso, parâmetros, razoabilidade e planejamento devem ser instrumentos que podem nortear essa árdua tarefa. Tal incumbência é

deveras complexa, visto que múltiplos interesses se chocam, a espada de Dâmocles está suspensa sobre a cabeça do (a) decisor (a), o orçamento público é limitado, as ideologias políticas são antagônicas, os direitos aos cidadãos são demasiados, positivos e custam (SUSTEIN, 2003). Portanto, a recusa de Dâmocles ao poder não é descabida, visto que o ônus que tal responsabilidade engendra é enorme.

A pesquisa demonstrou diversos modelos que possibilitam criar parâmetros para o (a) decisor (a) político (a). Arquitetar formas de racionalizar como o (a) tomador (a) de decisões políticas irá escolher determinada escolha trágica trata-se de uma tarefa arduosa e, por isso, os modelos apresentados detêm diversos problemas.

O modelo da racionalidade absoluta desconsidera todas as questões subjetivas que interferem na tomada da decisão. O modelo de Simon parte de um pressuposto que uma decisão satisfatória é mais condizente com a realidade humana. Entretanto, diante de um Estado hipercomplexo como o brasileiro, as decisões são múltiplas e concomitantes; a satisfatoriedade dessas dependerá de uma análise *a posteriori*.

No modelo incremental de Lindbloom a dificuldade está em embasar a racionalidade através da prática política. As necessidades dos cidadãos não acompanham as mudanças pontuais e lentas que surgem a partir da prática política brasileira. Já no modelo *mixed-scanning* a dificuldade está em determinar qual decisão será estruturante e qual será ordinária. Ainda mais num contexto democrático que a rotatividade do poder pode mudar tal disposição conforme o posicionamento ideológico do (a) político (a) que está no poder.

O modelo *garbage can* é insólito por determinar que as soluções de problemas anteriores irão nortear a resolução de novos problemas. As soluções de outrora não acompanham a dinamicidade e a inovação que um Estado pós-moderno demanda. O modelo da *public choice* mostrou uma faceta importante: o caráter egoísta que o (a) aspirante ao poder pode deter. Porém, conforme dito anteriormente,

na espera de novos “Marcos Aurélios” cada um pode se despir de sua responsabilidade e a mudança da sociedade a qual vivemos pode ser sempre postergada. A limitação do poder, a Carta Magna, o sistema de freio e contrapesos entre os poderes, bem como a opinião pública são fatores que mitigam esse caráter individualista que o (a) político (a) pode deter.

Os teóricos citados cunharam seus modelos no fim do século XX. Portanto, não consideraram que a informação atualmente é muito mais acessível do que outrora. Por isso, o custo-informação diminuiu com a tecnologia e permite, assim, formar um *Big Data* que pode nortear o (a) político (a). Através de um aplicativo, a startup Avante alimenta seu algoritmo de análise de perfil do cliente. Com tal sistema, a empresa aumenta seu alcance e reduz a possibilidade de inadimplência. Logo, o êxito dessa é bem mais provável por causa da informação.

Na seara política, a obtenção de informação é um desafio a ser superado. Nobrega (2011, p. 723) asseverou: “A experiência tem demonstrado que muitos esforços são desperdiçados porque a informação é um fim em si mesmo ou porque é apenas uma etapa do processo. Nota-se uma necessidade de retroalimentação (...).”

Elionar Ostrom (2011 apud IOCKEN, 2019) analisou o desafio de medir os custos e benefícios percebidos pelos tomadores de decisão porque tais percepções variavam de forma significativamente de um ambiente a outro. Ela percebeu que a ação coletiva é influenciada pelas decisões das políticas governamentais, entretanto não há como dissociar uma macrocondição de questões microssituacionais, assim como não há como não apontar todas as variáveis contextuais que interferem numa análise. O estudo da economista corrobora, mais uma vez, que, sem informação, não há como averiguar as mazelas de uma política pública, nem exaltar os pontos que devem ser exaltados e replicados.

A análise das experiências de efetividade social citadas na presente pesquisa demonstrou que a máxima latina *Pecunia nervus rerum* não é um axioma no que tange as políticas públicas. Indivíduos comuns conseguiram promover grande

mutação social com poucos recursos, a história do microcrédito no Brasil demonstrou tal fato.

As experiências de microcrédito no Brasil mostraram que os programas citados tiveram êxito. Entretanto, a desarticulação desses em OSCIP'S, SCM e Bancos tradicionais dificultou duas questões essenciais: a autossustentabilidade e ganho de escala. O modelo do Banco do Nordeste foi o que vislumbrou maior êxito por ter conseguido trabalhar nesses dois aspectos.

A pesquisa demonstrou que o microcrédito tem um grande impacto contra a pobreza, o desemprego e a desigualdade social. Os exemplos de experiências de microcrédito no Brasil citados mostraram que, através do crédito, inúmeros indivíduos conseguiram ter acesso a direitos fundamentais antes desconhecidos. Como o Estado também detém responsabilidade para concreção desses, o microcrédito é um grande aliado para tal intento. Como disse Yunus anteriormente, para tratar indivíduos como seres humanos que merecem alcançar a cidadania, o primeiro passo está no crédito (YUNUS, JOLIS, 2006). Na complexidade que um Estado engendra, modelos de práticas bem sucedidas executadas por cidadãos trazem a esperança que é possível à concreção de inúmeros direitos fundamentais e quiçá, um dia, a máxima do livro Os miseráveis será concretizada: “Todo homem será rei”.

10. REFERÊNCIAS

ALVES, Aluísio. Fintech Avante entra em adquirência e prevê chegar a 1 mi de clientes em 4 anos. Reuters. Janeiro 2018. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN1EU20E-OBRBS>. Acesso em 15 jun. 2019.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Microcrédito no Brasil: histórico e legislação. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/microcredito-brasil>. Acesso em: 26 jun. 2019

BARONE, F. M.; LIMA, P. F.; DANTAS, V.; REZENDE, V. Introdução ao microcrédito. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito.pdf>. Acesso em: 26 de jun. de 2019.

BARONE, Francisco Marcelo; ZOUAIN, Deborah Moraes. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 369-380, Abril 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122007000200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 de julho de 2019.

Brasil. Ministério da Economia Secretaria de Orçamento Federal. Orçamentos da União exercício financeiro 2020: projeto de lei orçamentária. - Brasília, 2019. 6v. em 8. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2019/Anexo/MSG395-19-Volume%20I.pdf. Acesso em: 03 de jan. 2020.

CANUTO, Luiz Cláudio Canuto. Instituições de microcrédito elogiam mudanças na legislação, mas apontam problemas da nova lei. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/558028-INSTIUICOES-DE-MICROCREDITO-ELOGIAM-MUDANCAS-NA-LEGISLACAO,-MAS-APONTAM-PROBLEMAS-DA-NOVA-LEI.html>. Acesso em : 21 de jun. 2019.

CICERO, Marcus Tullius. Tusculan Disputation also, Treatises on the nature of the Gods and on the commonwealth. Translation: C. D. Yonge. New York: Harper & Brothers, 1894. Cornell University Library.

CICERO, Marcus Tullius. Tusculan Disputation also, Treatises on the nature of the Gods and on the commonwealth. Translation: C. D. Yonge. New York: Harper & Brothers, 1894, p. 185. Cornell University Library.

COSTA, Fernando Nogueira da. Microcrédito no Brasil. Campinas - SP: Instituto de Economia -UNICAMP, 2010.

COUTO, Américo Henrique Marquez. A Construção de Imagens Imperiais Romanas: Imaginário e Representação dos Governos de Trajano e Adriano (século II d.C). In: I Seminário de Pesquisa da Pós-Graduação em História – UFG/UCG. Goiânia: Ed. da UCG, 2008Disponível em: https://pos.historia.ufg.br/up/113/o/04_AmericoCouto_AConstrucaoDeImagens.pdf. Acesso em: 22 de jun. 2019.

DE MORAES, Erika Campanharo; NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei; VIEIRA, Regina Maria da Luz. Banco Grameen e Bancos Comunitários de Desenvolvimento: Uma Análise Comparativa. Journal on Innovation and Sustainability, São Paulo: 2015, v. 6, n.3, p .133. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/risus/article/viewFile/20381/19164>. Acesso em: 7 de março de 2019.

DEUBEL, André-Noël. Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.
ESCUADERO, Ana Lucía. BID Invest e Omni se unem para promover o microcrédito no Brasil. Disponível em: <https://www.idbinvest.org/en/news-media/idb-invest-and-omni-join-forces-promote-microcredits-brazil>. Acesso em: 14 de jun. 2019.

GARAN, Ron. The orbital perspective, Lessons in seeing the big Picture from a journey of seventy-one miles aways. Oakland: Berret-Koehler Publishers, Inc, 2014, p. 70.

GRIMAL, Pierre. Marco Aurélio: o imperador filósofo. Tradução Vera Ribeiro. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2018

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Filosofia da História. Trad. Maria Rodrigues e Hans Harden. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 30

HERÓDOTO, 2006 apud MONTEIRO, J. V. Políticas públicas; coletânea: Volume 1. Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1258/1/cppv1_0402_monteiro.pdf. Acesso em: 15 de jun. 2019. Acesso em : 12 de jun. 2019.

HORN, Guilherme. Microcrédito de impacto. Estadão. Janeiro 2017. Disponível em: <https://link.estadao.com.br/blogs/seu-bolso-na-era-digital/microcredito-de-impacto/>. Acesso em: 22 de jun. 2019.

NÓBREGA, MARCOS. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Maurício e SCAFF, Fernando Facury (coords). Orçamentos Públicos e direito financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 723.

ORTEGA Y GASSET, José. História como Sistema Mirabeau ou o Político, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988, pág. 60.

OSTROM, Elionor, 2011 apud IOCKEN, Sabrina Nunes. Avaliação das políticas públicas: necessidade de uma diretriz normativa no âmbito dos Tribunais de Contas. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. Processo de Controle Externo: estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PLATÃO. A República. Brasília: Kiron, 2012

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas. Florianópolis: 3ª ed. rev. atua.: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Brasília: CAPES : UAB, 2014.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Para Aprender Políticas Públicas. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília. IGEPP, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento Republicano e Liberdade Igual. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento Republicano e Liberdade Igual. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 320.

SUSTEIN, Cass R. Why does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees? In University of Chicago. Public Law & Legal Theory Working Paper n. 36,2003.

TALEB, Nassim Nicholas. A lógica do cisne negro – O impacto do altamente improvável. Gerenciando o desconhecido. Tradução de Marcelo Schild. Rio de Janeiro, 9ª edição, 2015.

YUNUS, M.; JOLIS, A. O Banqueiro dos Pobres – A Revolução do microcrédito que ajudou os pobres de dezenas de países. São Paulo: Editora Ática, 2006.

YUNUS, M.; JOLIS, A. O Banqueiro dos Pobres – A Revolução do microcrédito que ajudou os pobres de dezenas de países. São Paulo: Editora Ática, 2006, p. 1