

Microcrédito para “empreendedores”: a im(pertinência) da política de geração de ocupação e renda e combate à pobreza no mundo do trabalho contemporâneo.

Eduardo Girão Santiago

Resumo

O presente artigo aborda o tema das microfinanças do ponto de vista conceitual, na perspectiva de analisá-lo enquanto políticas públicas destinadas à pequena produção informal. Serão apresentadas as principais características dos programas de microcrédito desenvolvidos, em especial, na América Latina. O texto traz, também, uma breve reconstituição histórica das formas de apoio financeiro a setores produtivos debilitados, descortinando experiências européias dos séculos XVIII e XIX. Procurou-se analisar a emergência do microcrédito no Brasil, ressaltando o seu processo operacional marginal, até chegar ao marco legal, com o advento do Proger. Por fim, este trabalho enfoca os limites e possibilidades dos programas de microcrédito como instrumentos de geração de ocupação e renda para microempreendedores no modelo de acumulação flexível de capital.

Palavras-chave: MICROFINANÇAS, POLÍTICAS PÚBLICAS, GERAÇÃO DE OCUPAÇÃO E RENDA

ABSTRACT

This article addresses the issue of microfinance conceptual point of view, with a view to analyze it as public policy for the small informal production. Present the main features of micro-credit programs developed, especially in Latin America. The essay is also a brief historical reconstruction of the forms of financial support to productive sectors charged, revealing European experiences of eighteenth and nineteenth centuries. Sought to analyze the emergence of microcredit in Brazil, with emphasis on its operational process promenade to reach the legal framework, with the advent of Proger. Finally, this paper focuses on the limits and possibilities of microcredit programs as a means of generating employment and income in the model of flexible accumulation of capital.

Área: 7- Trabalho, Indústria e Tecnologia

Sub-área: 7.1- Mundo do Trabalho

Artigo submetido às Sessões Ordinárias

INTRODUÇÃO

O que a bibliografia especializada convencionou denominar microcrédito alude a experiências de concessão de pequeníssimos financiamentos reembolsáveis, com base em juros positivos, destinados a pessoas pobres, que sobrevivem, precariamente, no setor informal de trabalho. Segundo Barone (2002 p.14),

[...] microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção (capital de giro e investimento) e é concedido com o uso de metodologia específica.

Sob denominações diversas (bancos do povo, bancos dos pobres, bancos sociais, bancos comunitários, caixas do povo, bancos populares etc), as instituições que aportam créditos a segmentos populacionais pobres dos países do Terceiro Mundo baseiam-se na modelar experiência do Grameen Bank, em Bangladesh, que, na opinião de seu criador, professor Muhammad Yunus, objetiva combater a pobreza e valorizar o “auto-emprego”. (YUNUS, 2000:268).

Segundo Costanzi (2002: 21), o microcrédito pode ser entendido como crédito para pobres ou microempreendedores de baixa renda sem acesso ao crédito formal, dado sem garantias reais, propiciando mecanismo auto-sustentável de combate à pobreza e à exclusão social.

De acordo com esse autor, o microcrédito é, fundamentalmente, democratização do crédito. A sua compreensão acerca do microcrédito ressalta a auto-sustentabilidade em oposição a ações assistencialistas de combate à pobreza que precisam de recursos a fundo perdido para combatê-la, muitas vezes sem impactos duradouros ou de longo prazo sobre o público beneficiário.

Isto remonta à idéia de que os pobres precisam de capital para fazer sua emancipação econômica, mediante um empréstimo a ser assumido por eles, rompendo

com práticas populistas ou demagógicas. Esta não é uma questão consensual. Os microprodutores argumentam que estas exigências são muito rigorosas para eles, enquanto muito dinheiro público já foi posto à disposição de setores econômicos protegidos que se beneficiaram de generosos subsídios, ou mesmo de homéricos calotes...

Convém registrar que, na óptica de Parente (2002: 14),

[...] o conceito de microcrédito não se esgota na noção de valor. Ele carrega um conjunto de atributos relativos à forma como o crédito é concedido e restituído, à finalidade do empréstimo e ao público apto a figurar como tomador. Estes constituem os campos mais amplos das microfinanças, que se pode definir como a prestação de uma gama de serviços financeiros (microcrédito, poupança, seguros, serviços bancários) adequados para a camada da população de baixa renda.

Assim, na perspectiva analítica apresentada por essa autora, o microcrédito é apenas um dos serviços financeiros das microfinanças. Além dos pequenos valores, “o crédito é direcionado a um público específico, ou seja, à camada da população de mais baixa renda, em geral excluída do sistema financeiro convencional, em especial aos microempreendedores do segmento informal da economia”.

Tanto Costanzi como Parente demarcam a idéia de que o microcrédito não é filantropia, doação ou mesmo simples transferência de renda. Ambos, ainda, exorcizam a idéia de assistencialismo ou tratamento paternalista, configurados nas políticas e os programas públicos como “a fundo perdido”. Em suma, os autores ora referidos advogam a idéia de que o microcrédito propicia uma nova relação emancipatória e de confiança, mais permanente e devidamente adequada entre os “tomadores de crédito” e as organizações financeiras, sejam governamentais, do setor privado ou da sociedade civil.

Em recente publicação interna sobre o programa de microcrédito CrediAmigo, do Banco do Nordeste do Brasil (2002:4), convém ressaltar as seguintes considerações introdutórias:

As transformações experimentadas pela economia ao longo do século XX forçaram mudanças profundas na configuração do mercado de trabalho. O aumento do desemprego e a própria precarização do emprego, que abandonou conceitos clássicos, como a estabilidade, injetou uma força especial no mercado informal, principalmente em países do Terceiro Mundo e em desenvolvimento, os quais apresentam um elevado estoque de mão-de-obra com baixa instrução.

Diz, ainda, o referido documento que: “a consequência mais imediata é a formação de um grande contingente de microempreendedores impedidos de acessar o mercado formal de crédito, principalmente pelo baixo nível operacional e pela falta de garantias”.

Concluindo a argumentação desse texto, vale registrar a concepção ali contida, assim descrita:

Abre-se, dessa forma, espaço para a adoção de uma política de geração de emprego e renda que contemple os microempreendedores do setor informal. Diante desse contexto, o microcrédito tem-se revelado como uma interessante estratégia de inclusão social ao permitir o acesso a empréstimos de baixos valores com juros mais elevados que os de mercado, exigindo garantias bem mais adequadas a essa realidade. (BNB, 2002:4).

No que diz respeito às funções do microcrédito, há uma ampla área de consenso entre os estudiosos do tema no sentido de que esta política permite a redução da pobreza e da exclusão, pois viabiliza a disponibilidade de ativos produtivos para os pobres e excluídos sociais. Segundo Costanzi (2002:22), “da mesma forma que a educação e o capital humano constituem importantes ativos produtivos no combate à pobreza, o acesso ao crédito também se mostra como importante aliado nessa missão”.

É importante ressaltar, também, o fato de Costanzi reconhecer que, mesmo sendo um eficiente instrumento de combate à pobreza, muitos programas de microcrédito têm dificuldade “para atingir o núcleo duro da pobreza”, pois, nestes casos, o microcrédito deverá estar integrado com outras ações de combate à pobreza, inclusive a assistência social.

TRAÇOS GERAIS DAS EXPERIÊNCIAS DE MICROCRÉDITO

No que diz respeito às principais características do *modus operandi* das instituições que atuam no campo do microcrédito, o perfil básico pode ser traduzido pelos seguintes itens:

- Foram organizadas e estruturadas com o apoio de agências internacionais de desenvolvimento (Fundação Ford, Sociedade Alemã de Cooperação Técnica-GTZ, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas-PNUD e diversas igrejas internacionais, católicas e evangélicas);

- os beneficiários dos programas de microcrédito ou crédito popular fazem parte da expressiva economia informal dos países do Terceiro Mundo e situam-se, em geral, nos níveis de sobrevivência e de acumulação de capital simples. Em geral, estão nos setores urbanos, principalmente nos subsetores comércio e serviços;
- as unidades produtivas apoiadas pelos programas de microcrédito são muito pequenas, nas quais os proprietários trabalham diretamente nos campos da produção e da gestão. Dispõem de pouco capital, manuseiam tecnologias arcaicas e bastante limitadas quanto à regularidade de geração de renda familiar. Tais unidades têm poucas condições de reverter parte dos eventuais excedentes em novos investimentos ou mesmo em capital de giro;
- a maioria dos programas de concessão de microcrédito é operacionalizada por organizações não governamentais que aportam créditos de curto prazo para pequenos produtores com experiência nos ramos de sua atuação. Os valores iniciais são pequenos, ascendentes e renováveis em função da adimplência dos tomadores. Convém registrar que tais programas, embora operacionalizados em sua maioria por organizações não governamentais, são monitorados e fomentados por agências internacionais ou governamentais;
- a experiência do serviço de concessão de microcrédito indica que são raríssimos aqueles que direcionam empréstimos para microprodutores iniciantes (menos de seis meses de experiência). Isto reforça a idéia de que o microcrédito tem profundas limitações quanto à efetiva capacidade de combater a pobreza e incluir pessoas fora do mercado de trabalho. Portanto, não deve ser visto como substituto de outros programas de proteção social, mas, complementar a eles;
- ao contrário do setor bancário tradicional, que exige garantias reais para a concessão de financiamentos, em geral, os programas de microcrédito criaram a alternativa do aval solidário, provavelmente influenciados pela experiência do Grameen Bank. Isto significa um grupo de pessoas que se conhecem e exercem

atividades econômicas independentes, com responsabilidade comum e solidária sobre os financiamentos concedidos a cada um dos componentes do grupo;

- uma dinâmica operacional a destacar, apresentada pelos programas de microcrédito diz respeito à relação entre o “agente de crédito” da instituição e o “cliente” que busca o crédito. Esta relação de confiança e proximidade deveria romper com a idéia de uma mera relação comercial ou financeira, pois transcende a simples garantia do recurso emprestado, constituindo-se numa relação na qual ambos torcem pelo êxito do microempreendimento;
- a experiência internacional na operacionalização dos programas de microcrédito recomenda que os tomadores de financiamentos devam ser considerados “clientes” e não “pedidores” de dinheiro a fundo perdido. Isto culmina com a criação de um círculo virtuoso no qual o cidadão consegue dar um salto de qualidade e pôr em prática uma atitude mental proativa no sentido de melhorar efetivamente as suas condições de vida;
- os valores dos financiamentos variam de US\$100 a US\$ 2.500, sempre retornáveis com base em encargos financeiros de juros de mercado e variação da inflação. Quase que inexistente carência e os prazos para pagamento são curtos e variáveis;
- a tendência predominante das experiências de microcrédito é apenas viabilizar o aporte de pequenos financiamentos. Observou-se, entretanto, a reversão desta tendência, com o surgimento de instituições “desenvolvimentistas”, que associam a concessão de microcrédito à capacitação gerencial, o que se convencionou denominar crédito orientado;
- as diversas instituições que fomentam o crédito popular assumem o atendimento preferencial ao gênero feminino, pelo fato de as mulheres responderem, de modo mais efetivo pelos ganhos sociais do microcrédito, destinando-os para as suas famílias;

- em sua maioria, as instituições de fomento ao microcrédito não oferecem subsídios. Cobram juros praticados no mercado, alegando que os custos com os microprodutores são muito altos e o risco é maior do que nas operações convencionais de empréstimos. Ademais, costuma-se argumentar que as taxas de juros praticadas pelas instituições de microcrédito, embora altas, ainda são menores do que as taxas de juros cobradas pelos agiotas. Esta evidência foi constatada por ocasião dos diálogos entre técnicos do Projeto Pró-Renda Microempresa, do Governo do Estado do Ceará e a GTZ, com as entidades comunitárias dos bairros Pirambu, Couto Fernandes, Conjunto Palmeiras e Pici, em 1990.¹

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA SOBRE O MICROCRÉDITO

De acordo com Fontes (2003 p.15), a história das manifestações situadas no campo da assistência financeira a segmentos específicos da pequena produção não é tão recente:

as primeiras experiências datam do século XVIII e XIX, com a Lending Charity (Concessão de Empréstimos de Caridade para empreendedores no século XVIII, em Londres); o Sistema de Fundo de Empréstimo no século XIX na Irlanda e os movimentos de cooperativas de crédito que começaram no fim do século XIX na Alemanha, Irlanda e Itália.

Fontes (2003:16) registra a experiência do Irish Loan Funds, instituição de microfinanças criada há mais de 200 anos na Irlanda e que aportava pequenos créditos para os pobres. O mentor desta ação, professor e escritor Jonathan Swift, percebendo a dificuldade dos pequenos produtores empobrecidos para obterem crédito, constituiu de seu próprio bolso, um fundo rotativo de 500 libras e exigiu que os tomadores interessados apresentassem uma garantia de dois vizinhos.

Com certeza, isto configurou uma antecipação dos atuais grupos solidários de crédito. A partir daí, surgiram centenas de experiências de fundos de pequenos créditos independentes na Irlanda. A publicação do IBAM e da Fundação Ford, coordenada por Fontes (2003: 16 – 17) indica que, já em 1836, foi criada a Central Board, em Dublin,

¹ A “itemização” referente aos traços gerais das experiências de microcrédito foi baseada na análise do projeto de cooperação técnica do Governo do Estado do Ceará com a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ (Projeto Pró-Renda Microempresa).

para a regulamentação dos fundos independentes de microcrédito. Em 1843, havia 300 fundos em operação na Irlanda, que registravam monta de 500 mil libras de empréstimos a cada ano. O valor médio do empréstimo era de 10 libras com um prazo de pagamento de 20 semanas. Esta experiência permaneceu mesmo com o fortalecimento dos bancos comerciais, declinando na primeira metade do século XX.

Diversos estudos sobre as origens do microcrédito referem-se à experiência da Associação do Pão, criada pelo pastor Raiffeinsen, no sul da Alemanha, no ano de 1846. Após rigoroso inverno, muitos agricultores ficaram endividados e nas mãos dos agiotas. Foi então que o pastor proveu os agricultores de farinha de trigo para o fabrico do pão e posterior capitalização. A história registra que, com o tempo, a Associação do Pão prosperou e transformou-se numa cooperativa de crédito para a população pobre (FONTES, 2003: 17).

A bibliografia sobre o tema registra que, no ano de 1900, o jornalista Alphonse Desjardins, em Quebec, Canadá, reuniu um capital de 26 dólares canadenses para emprestar a pessoas pobres. Estavam criadas, assim, as “Caisses Populaires”, atualmente com cinco milhões de associados e mais de mil agências².

Outra referência histórica digna de registro foi a experiência encetada por Walter Krump, executivo de uma metalúrgica de Chicago, que em 1953 criou os “fundos de ajuda”. Cada operário depositava, mensalmente, U\$ 1,00, destinado aos associados necessitados. A evolução dessa prática culminou com a “Liga de Crédito”, por demais disseminada, hoje, nos Estados Unidos e em outros países, sob a forma de uma federação.

De 1846 para cá, a despeito de uma gama de experiências de concessão de crédito para o financiamento de atividades econômicas de pequena monta, realizadas mundo afora, a experiência mais famosa do que se pode denominar microcrédito é a do Grameen Bank, desenvolvida em Bangladesh, em meados da década de 1970 do século XX. O seu idealizador, professor Muhammad Yunus, da Universidade de Chitagong, partiu da premissa de que os pobres necessitam de pequenos financiamentos para viabilizar micronegócios sem qualquer forma de subsídios. O seu pensamento fundamentou-se no fato de que,

O emprego tradicional das pessoas, calcado no trabalho assalariado, tem-se mostrado cada vez mais ineficiente em termos de ocupação

² Informações encontradas no texto de Hélio Eduardo da Silva. Disponível em www.geraneocio.com.br/html/geral/microcredito. Acesso em 10/9/2004.

disponível, até mesmo nos países industrializados. Neste sentido, portanto, a solução seria estimular o trabalho por conta própria ou o auto-emprego a partir do suprimento de crédito para os pobres viabilizarem economicamente os seus pequenos empreendimentos. (SANTIAGO, 2000:5).

Sem estabelecer uma cronologia rígida, convém registrar a experiência da União Nordestina de Apoio a Pequenas Organizações – UNO, desenvolvida nos anos 70 do século XX, no Recife, com o apoio técnico e financeiro da Accion Internacional. É provável, pois, que a UNO tenha sido uma das primeiras ações de fomento a pequenos negócios na América do Sul, embora, em estudo recente do Banco do Nordeste,³ esteja registrado o fato de que na América Latina a primeira experiência de microcrédito popular teria surgido no Equador, na província de Pechincha, no ano de 1969, por meio de uma cooperativa denominada Cooprogreso, que tinha o objetivo de auxiliar a população em momentos de crises econômicas.

Convém salientar que a UNO, segundo Roschel⁴, já nasceu especializada, utilizando conceitos que as instituições de microcrédito operam nos dias de hoje, como a figura dos agentes de crédito, a idéia do crédito orientado e a fiança baseada numa “pessoa de referência”, não sendo exigida desse avalista uma renda que garantisse o crédito. Além disso, a UNO manuseava conceitos e práticas como a pesquisa para conhecer o perfil dos clientes em potencial, o mapeamento da área geográfica de atuação, a concessão de créditos para setores econômicos específicos e a visão de auto-sustentabilidade.

Polêmicas e méritos à parte, o fato é que a experiência do Grameen Bank ficou referenciada mundialmente, sendo disseminada e replicada em todo o mundo. A sua característica-chave reside no princípio de que o resgate da pobreza dar-se-á não pela concessão de subsídios, donativos ou simples ajudas esporádicas, mas, mediante ações conducentes a incentivar as pessoas, no núcleo familiar e na comunidade, a desenvolverem, com esforço próprio e dignidade, todo seu potencial, em termos de capacidade de trabalho, criatividade e talento.

³ Relatório Interno de Avaliação do Crediamigo, elaborado pelo BNB, em 2002. (mimeo)

⁴ Artigo de Sérgio Roschel, intitulado “Microcrédito no Brasil – Desenvolvimento e dimensionamento do porte e características operacionais. Disponível em www.mcred.com.br/mcred/artigo_8.htm. Acesso em 10/9/2004.

Adotando critérios operacionais prussianos⁵, o Grameen Bank exige dos seus mutuários que os microfinanciamentos concedidos sejam reembolsados em parcelas semanais, com o objetivo de garantir o controle efetivo da capacidade de pagamento dos beneficiários, além de educá-los quanto à aplicação dos recursos financeiros, evitando desvios para outros fins. O caráter “prussiano” da operacionalização do Grameen Bank, ao meu juízo, ficou evidenciado quando tive a oportunidade de assistir a uma exposição desta experiência, veiculada através de um vídeo da GTZ, sobre a palestra informativa do Banco, onde os possíveis beneficiários de uma aldeia de Bangladesh eram orientados a se postar em “ordem unida”...

Quanto aos pressupostos para a atuação do Grameen Bank, destacam-se:

- destinar os créditos exclusivamente a atividades geradoras de renda familiar;
- eliminar a exploração dos particulares que emprestam dinheiro a taxas extorsivas;
- criar oportunidades de auto-emprego para amplas camadas da mão-de-obra subutilizada ou não utilizada;
- contribuir para organizar a população desfavorecida num esquema que ela própria possa entender e operar, fortalecendo-se econômica e socialmente, por meio da solidariedade; e
- Reverter o círculo vicioso “baixa renda-baixa poupança-baixo investimento-baixa renda”, substituindo-o por um sistema multiplicativo assim expresso: “baixa renda- crédito- investimento-mais renda- mais investimento-mais renda”.

Quanto ao público usuário predominante, o Grameen Bank prioriza os mais pobres entre os pobres, ressaltando a importância que confere ao gênero. Isto significa “conceder microcrédito de preferência às mulheres, geralmente à esposa, e não ao marido, em oposição ao sistema bancário de Bangladesh, que trata mulheres como mutuárias de segunda classe”. (Ver nota de rodapé nº 15).

O Grameen Bank é uma instituição privada, organizada sob a forma de sociedade por ações, tendo a participação de 90% de particulares e de 10% do governo de Bangladesh. A sua gestão é feita por um conselho diretor de treze membros, dos

⁵ Citação contida no Relatório de Viagem a Bangladesh e visita ao Grameen Bank, elaborado pelos membros do Conselho de Cidadania de Apoio a Ação Social (José Monteiro Alencar; Maria Salete Weyne e Ana Lúcia Coelho), no período de 24/04 a 02/06 de 1995.

quais nove representam acionistas privados (agricultores pobres) e três representam o governo, além do próprio professor Yunus, fundador da instituição e presidente do Conselho.

Nas localidades onde o programa se concretiza – aldeias e pequenos povoados - os beneficiários são organizados em grupos solidários compostos por quatro ou cinco pessoas (onde cada membro é responsável pelos demais e o futuro acesso de cada um ao crédito é determinado pelo pagamento dos empréstimos por todos os participantes). É possível que o funcionamento dos grupos solidários, moldado por fortes valores culturais e também morais de Bangladesh seja responsável pela baixa inadimplência do banco, não superior a 2%.

Quanto aos critérios de seleção dos clientes para atendimento, convém assinalar que, ao contrário dos bancos convencionais, quanto menor o patrimônio de que dispuser o cliente potencial, maiores serão as suas chances de atendimento. A seleção é procedida no campo, durante a formação dos grupos solidários. São feitas visitas aos pretendentes a financiamentos em seus locais de moradia, onde são checadas as possibilidades de enquadramento no programa. Além de priorizar o atendimento para o pobre, o processo seletivo colhe, também, informações para saber se o mutuário é trabalhador e de bom caráter. Uma vez selecionado, o pequeno produtor se submete, durante sete dias, a intenso programa de treinamento, a cargo das agências de atendimento do Grameen Bank.

Os valores dos microcréditos autorizados pelo Grameen Bank são de pequeníssimo porte, compatíveis com as reais necessidades econômicas de seus clientes. Situa-se no intervalo de U\$ 50 a U\$ 200. O crédito máximo concedido a um cliente, entretanto, não pode ultrapassar a U\$ 500. No que tange às atividades financiáveis, o Banco não estabelece normas. Cabe aos mutuários determinar as atividades econômicas geradoras de renda que tencionam desenvolver, de acordo com as vocações regionais e as suas habilidades.

Além de exigir o reembolso dos pagamentos dos microcréditos a taxas um pouco abaixo das praticadas no mercado, o Grameen Bank encoraja seus mutuários a poupar, mediante um depósito compulsório de 5% do valor dos empréstimos em conta de poupança. Segundo Santiago (1997), “a poupança acumulada dos mutuários, um dos indicadores que o banco utiliza para avaliar o seu impacto na emancipação da pobreza evoluiu de zero, em 1983, para US\$ 108 milhões, em 1996”.

A experiência do Grameen Bank expande-se para outras áreas de atuação como moradia e saúde, constituindo-se uma referência mundial como política de diminuição da pobreza. Ainda na visão desse autor,

(...) a experiência demonstrou que um excluído leva de seis a dez empréstimos sucessivos (um, em cada ano) e muito trabalho para cruzar a linha de pobreza. O primeiro empréstimo fica um pouco acima de US\$ 100. No processo, o mutuário constrói um emprego seguro como autônomo, freqüentemente empregando a família inteira. (SANTIAGO, 1997:29).

O MICROCRÉDITO NO BRASIL

Segundo documento interno do Banco do Nordeste do Brasil (2003), o advento do microcrédito no País remonta à década de 1970 do século XX, com a experiência da UNO, já mencionada neste texto.. No início dos anos 80, há registros sobre as experiências postas em prática pelo Women's World Banking, em Salvador. Posteriormente, em meados da referida década, surgiram os Centros de Apoio ao Pequeno Empreendedor (CEAPES), em diversas capitais brasileiras, reunidos sob a orientação da Federação Nacional de Apoio a Pequenos Empreendedores (FENAP).

No entender de Silva (2004), seguindo a tendência internacional, as ONGs foram as primeiras entidades a introduzir metodologias de microfinanças no País. Para esse pesquisador, depois da experiência da UNO, realizada no Recife, em 1973, cerca de 50 ONGs de microfinanças foram criadas em todo o País, porém, em sua maioria as ONGs de microfinanças no Brasil iniciaram suas operações somente após a estabilização macroeconômica de 1994.

Além da experiência da UNO, na década de 1980, o Sistema Nacional de Emprego, seção do Ceará (SINE/CE), desenvolveu o Programa de Apoio a Microunidades de Produção (PAMICRO), a partir de recursos oriundos do Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (DED) e do Programa de Prioridades Sociais, do Governo Sarney. Cerca de 500 microprodutores informais foram financiados. Esta experiência concedia subsídios de 50% para o reembolso dos empréstimos.

Neste período, quase que inexistiam metodologias destinadas à concessão de crédito e, principalmente, para a capacitação gerencial para microprodutores do setor informal. Apesar de tudo isso, o relatório do SINE/CE intitulado "A Execução do

Programa de Prioridades Sociais no Estado do Ceará (1985)”, revela que a inadimplência do PAMICRO, em sua fase inicial, não chegou a 1%.

A Rede CEAPE (Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos) contou com todo um suporte de metodologias de capacitação gerencial e concessão de microcrédito, desenvolvido a partir da experiência da Acción Internacional com as organizações não governamentais da Colômbia. Segundo Barone (2002), é depois da absorção e disseminação de conceitos e metodologias viabilizadas pela Acción que o sistema CEAPE se desenvolve no Brasil.

A primeira experiência surgiu em Porto Alegre, em 1987, por meio do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra, depois transformado no CEAPE/RS, sob a forma de organização não governamental. O funcionamento do Centro Ana Terra foi considerado muito bem-sucedido. Recebeu apoio financeiro do BID e da Inter-American Foundation (IAF), decisivo para a constituição do seu *funding* (recursos financeiros para os empréstimos).

Barone (2002, p.22) assevera que “o sucesso do Centro resultou na sua reprodução em vários estados brasileiros, totalizando doze CEAPES”.

No ano de 1990, foi criada a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE), atualmente denominada CEAPE Nacional. Embora articulados em rede, de forma independente, os CEAPES estaduais praticam a mesma metodologia operacional para concessão de crédito produtivo orientado. A rede CEAPE concede créditos individuais, com garantias de avalistas e de grupos solidários. Informações referentes ao ano de 2001 davam conta de que a rede havia realizado 343 mil operações de microcrédito, no valor total de R\$ 306 milhões.

Outra experiência de microcrédito desenvolvida no Brasil, na década de 1980, foi a rede vinculada à Women’s World Bank. Em 1989, o Banco da Mulher/Seção Bahia, pôs em prática um programa de concessão de microcrédito adotando a metodologia dos grupos solidários de crédito, embora, mais recentemente, tenha incorporado a clientela masculina. Barone (2002) informa que o Banco da Mulher compõe uma rede com a participação dos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Amazonas, Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro. Até setembro de 2001, o Banco da Mulher havia concedido, aproximadamente, nove mil créditos, perfazendo uma monta de R\$ 6,7 milhões.

No que concerne à emergência e à trajetória das instituições que aportam microcrédito no Brasil, Silva (2002) sugere quatro fases sobrepostas. A primeira foi

marcada pelas Ongs pioneiras (UNO, Rede CEAPE e Rede Banco da Mulher). A segunda etapa foi caracterizada pela inserção de experiências governamentais municipais e estaduais. O Portosol (Porto Alegre), O Banco do Povo de Santo André (SP) e o Banco Popular de Juiz de Fora são exemplos de instituições de fomento ao microcrédito na esfera municipal. O Banco do Povo de Santa Catarina, o São Paulo Confia e a Agência de Fomento do Amapá - AFAP são experiências estaduais. É importante registrar uma experiência que, comumente, é esquecida quando se quer reconstituir a história real do microcrédito no Brasil. Em estudo anterior (SANTIAGO, 2000), advertia acerca da noção de que “somente quando a questão do desemprego passou a preocupar o País é que começaram a surgir políticas destinadas à concessão de financiamento para pequenas unidades do setor informal que, acompanhando a tendência na América Latina, superava a casa dos 50% de sua população ocupada”.

Uma das primeiras reflexões sobre a política de estímulo ao microcrédito diz respeito à velocidade surpreendente na mudança de concepção das políticas de geração de ocupação e renda no Brasil. Há quinze anos, aproximadamente, não se podia pensar que o Governo Federal viesse a apoiar o chamado setor informal da economia, disponibilizando linhas de financiamento.

Isso aconteceu, efetivamente, em 1994, quando o Ministério do Trabalho e o CODEFAT decidiram aportar recursos financeiros para apoiar pequenos negócios, por intermédio do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). Este grande programa criou uma linha específica denominada PROGER Informal. Um de seus pressupostos admitia “a promoção de ações que gerassem ou desenvolvessem ocupações produtivas, mediante a concessão de linhas especiais de crédito a setores que, historicamente, tiveram pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, tais como atividades da economia informal”. (SANTIAGO: 2000 p.20).

O PROGER Informal utilizava recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), tendo como depositários o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional Desenvolvimento Econômico Social, que desenvolveram parcerias com órgãos governamentais dos estados e municípios, Ongs e comissões estaduais e municipais de emprego.⁶ Em 1996, o Programa Comunidade Solidária convocou o BNDES para discussões sobre o microcrédito no País, que, na sequência, criou o Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP, tendo como

⁶ Ver “*Políticas Públicas de Emprego e Renda: Ações do Governo*”. – Ministério do Trabalho/Brasil em Ação. Brasília, 1997. Assessoria de Comunicação Social do Ministério do Trabalho.

objetivo a estruturação de uma rede de instituições capazes de viabilizar crédito aos microempreendedores do setor informal e de baixa renda que não tinham acesso ao setor bancário.

De volta à divisão proposta por Silva (2004), a terceira fase compreende o envolvimento da FININVEST por meio de duas Ongs localizadas no Rio de Janeiro. (VIVACRED e RIOCREDE). Por fim, ele classifica o Crediamigo do Banco do Nordeste do Brasil na quarta fase.

Por ser considerado, hoje, a maior experiência de microcrédito da América do Sul, vale destacar algumas características do Crediamigo. O seu início data de abril de 1998, sendo operacionalizado pelo BNB (um banco de desenvolvimento regional), constituindo-se o primeiro banco público de primeiro piso a atuar no mercado do microcrédito. Os estudos sobre o tema microfinanças ressaltam que este programa contou com a assistência técnica inicial da Acción Internacional, “compreendendo também o desenvolvimento de métodos de formação de agentes e gerentes de microcrédito, bem como estudos de processos de expansão de unidades operadoras, tendo como base sua estrutura física e presença institucional nas principais cidades de sua região de abrangência”. (PARENTE: 2002 p.98).

A área de atuação do Crediamigo é toda a região Nordeste e mais o norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Os clientes do Crediamigo são microempreendedores que atuam no setor informal da economia. Segundo informações do BNB⁷, referentes ao ano de 2006, esse programa havia registrado um atendimento a 235.729 mil clientes ativos. Vale destacar que o Crediamigo oferece uma linha de capital de giro para grupos solidários que variam de 3 a 10 componentes. Até R\$ 1.000,00 a taxa de juro é de 2% ao mês, sem carência e com prazo para pagamento variando de um a seis meses. Os empréstimos são graduais, educativos e seqüenciados, crescendo de acordo com a capacidade de pagamento e a expansão dos negócios dos microempresários. O Crediamigo está implantado em 1172 municípios da área de atuação do BNB (Região Nordeste, norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo).

Após o anúncio do Governo Federal sobre Plano Nacional de Microcrédito, lançado em 2004, o Banco do Nordeste realizou algumas alterações na

⁷ Documento “CREDIAMIGO: A EXPERIÊNCIA DE MICROCRÉDITO DO BANCO DO NORDESTE”, elaborado em 2004, pela Superintendência de Microfinanças e Projetos Especiais. Mimeo. Ver também, apresentação Crediamigo. Disponível em <http://d001www06/crediamigo/gerados/crediamigo.asp>.

operacionalização do Crediamigo. Dentre elas, destacam-se: o lançamento de uma linha de crédito destinada a operações no valor de R\$ 1.000,00, com redução de encargos financeiros (juros à taxa efetiva de 2% ao mês); o incremento de 100% nos limites de crédito para capital de giro, passando de R\$ 4 mil para 8 mil; aumento de 67% no limite de endividamento total do cliente, passando de R\$ 6 mil para R\$ 10mil; ampliação para 18 meses do prazo de pagamento dos empréstimos de investimento fixo (aquisição de máquinas e equipamentos e reformas), que antes era de 12 meses. Por fim, vale mencionar que os grupos solidários de crédito, que eram formados por, no máximo, cinco integrantes, agora podem chegar a dez. Tem-se percebido que, gradativamente o Crediamigo tem sido “amaciado” socialmente, criando sub-títulos como Crediamigo Comunidade e Agroamigo.

MICROCRÉDITO PARA EMPREENDEDORES: DISCUSSÕES E CONTROVÉRSIAS SOBRE OS SEUS RESULTADOS

É bastante diversificado o volume de intenções, objetivos, missões e visões estratégicas das experiências de concessão de microcrédito, que vão desde o inusitado “bancarizar” a pobreza, passando por objetivos como “gerar ocupação e renda”, “combater a pobreza e o desemprego”, “desenvolver o espírito empreendedor de pequenos donos de negócios”, e até visões éticas do tipo “crear consciencia de valor e dignidad del trabajo humano” e “construir un puente de solidaridad entre quienes necesitan trabajo y quienes quieren colaborar con ellos”.⁸

Os estudiosos sobre o tema em destaque convergem para a argumentação de que o microcrédito é um poderoso instrumento de combate à pobreza, pois liberta os “empreendedores” dos agiotas, que, em geral, praticam taxas exorbitantes de juros, bem acima dos níveis operados no mercado. O resgate histórico do microcrédito, delineado no início deste trabalho, mostra a evolução e uma atualização conceitual de um quadro de referência que alude às décadas de 1970/80, quando a tendência era aportar pequenos créditos ou microfinanciamentos, em geral, subsidiados, para alavancar pequenos negócios desenvolvidos por microprodutores do setor informal da economia.

⁸ Sobre este assunto, ver trabalho monográfico “*Fundamentos Filosóficos dos Programas de Microcrédito na América Latina na década de 90*” (SANTIAGO, 2002). In: Seminário Internacional “*Idéias Sociais e Políticas na América Latina e Caribe*”. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO). Brasília, 5 a 7 de Dezembro de 2000.

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, tenho demonstrado que o composto microcrédito/empreendedorismo transformou-se na política predominante, quer do Estado ou de instituições do Terceiro Setor, para que as pessoas se insiram no mercado de trabalho. Nessa direção, Barone (2002: 14) assim se pronuncia:

[...] O microcrédito democratiza o acesso ao crédito, fundamental para a vida moderna, do qual grande parte dos brasileiros está excluída. A disponibilidade de crédito para empreendedores de baixa renda, capazes de transformá-lo em riquezas para eles próprios e para o País, faz do microcrédito parte importante das políticas de desenvolvimento. A geração de trabalho e renda para as famílias usuárias vem introduzindo um papel estratégico para o microcrédito, com o favorecimento de formas alternativas de ocupação e aumento da produtividade dos pequenos empreendimentos. Também é ferramenta importante no processo de combate à pobreza, na medida em que o acesso ao crédito produtivo contribui para a melhoria de vida do segmento pertencente à base da pirâmide econômica e social.

A despeito de todo um rigor conceitual em torno do tema das microfinanças, bem como da exortação sobre o seu poderoso potencial de inserção produtiva no mercado de trabalho, de combate à pobreza e até de instrumento de auto-ajuda para se transformar em empresários de sucesso, há uma contraposição de alguns especialistas sobre estes atributos do microcrédito. No entender de Toscano (2002:2)⁹,

[...] o Governo brasileiro {período FHC} optou por tratar o microcrédito em consonância com os interesses do capital financeiro globalizado. No marco dos debates entre os membros do Conselho da Comunidade Solidária – fórum governamental de interlocução com a Sociedade Civil – surge o conjunto de resoluções sobre o microcrédito, que não deixa margem a dúvidas: o microcrédito é visto tão somente como uma extensão do Sistema Financeiro Nacional, e, conseqüentemente, portador de todas as distorções que lhe são inerentes, reafirmando a centralidade e o controle do Estado sobre as iniciativas autônomas locais. Portanto, o império do Estado sobre a liberdade, a iniciativa e as construções populares.

Importante é ressaltar acerca deste argumento o fato de que, para Toscano (2002:1) “como extensão do sistema financeiro, o microcrédito jamais servirá como mecanismo de combate à pobreza”. Mais ainda, esse autor assegura que, aportar microcrédito pode viabilizar pequenos empreendimentos individuais, mas nunca será suficiente para estruturar um processo de desenvolvimento socioeconômico local, pois:

⁹ Microcrédito: Da iniciativa local ao Centralismo Estatal. Artigo publicado na *Revista Polis*. 18/02/2002.

[...] falta-lhe a necessária articulação com políticas públicas voltadas à promoção do resgate político de imensa parcela da população que vive na informalidade, excluída, portanto, do mercado capitalista tradicional, quer como produtores quer como trabalhadores e consumidores.

Além das críticas feitas ao microcrédito como simples extensão do sistema financeiro nacional, Toscano não deixa por menos o questionamento sobre a “febre” em torno do empreendedorismo, ou seja, da mitificação de que qualquer cidadão pode ser um empreendedor. Em recente palestra, proferida no “I SEMINÁRIO BANCO CENTRAL SOBRE MICROCRÉDITO”¹⁰, no Recife, após exaurir as possibilidades semânticas da expressão “empreendedor”, assim se posicionou:

[...] existe uma enorme distância entre o empreendedor econômico e o ativo líder comunitário que não deixa de ser, igualmente, um empreendedor. Entendemos ser factível às pessoas buscarem alternativas de sobrevivência por meio de atividades que garantam ou complementem sua renda. Entretanto, em nosso particular juízo, existe uma forte carga ideológica por trás do culto ao livre empreendedorismo.

Há muito a dizer a respeito dos programas de fomento ao microcrédito e ao empreendedorismo como estratégias de geração de ocupação e renda e como instrumentos de inclusão social e combate à pobreza. Em geral, são bastante seletivos porque exigem que os pequenos produtores, pretendentes ao crédito, já estejam no mercado há pelo menos um ano, além de estarem “limpos” nos serviços de proteção ao crédito.

Isto significa que, teoricamente, os programas de microcrédito para empreendedores são disponibilizados para setores da chamada população ocupada (PO). Significa, portanto, que os programas de microcrédito só atendem os que já estão, bem ou mal, inseridos no mercado. Se se considerar, também, o conceito de população não economicamente ativa – PNEA (segmentos da população que não pressionam o mercado de trabalho), a conclusão é de que são bastante limitadas as possibilidades de geração de novas ocupações via microcrédito e, principalmente, bastante questionável o poder de o microcrédito combater a pobreza. Sobre o assunto, relatório do IBASE¹¹, em

¹⁰ Palestra proferida por Idalvo Toscano, intitulada “*O jardim dos caminhos que se bifurcam: o microcrédito no Brasil*”, no I Seminário Banco Central sobre Microcrédito. Recife, 27 de Setembro de 2002. Disponível em <http://www.mcred.com.br/mcred/artigo4.htm>. Acesso em 10/09/2004

¹¹ IBASE – *Democracia Viva*. Edição Especial, 1999 (Esta publicação refere-se a uma avaliação dos resultados do PROGER em oito estados da Federação).

diversas passagens, assinala que os resultados dos programas de concessão de crédito ao setor informal consolidam mais ocupações do que ensejam novas. Ora, se a maioria absoluta dos programas de microcrédito não oferece metodologias para criação de negócios, e, por via de consequência, de mais ocupações, cabe-me indagar: o microcrédito é, de fato, instrumento de combate à pobreza?

Por outro lado, não-de se aprofundar os estudos sobre o atributo de um trabalhador ser empreendedor e, mediante concessão de um ou vários microcréditos, tornar-se um microempresário, ou empresário de sucesso. Sachs (2003:111) adverte acerca da imprecisão metodológica de estudos que atribuem ao Brasil o título de país com o maior número de empreendedores no mundo, superando, inclusive, os Estados Unidos e o Japão. Para ele, o fato de se considerar, no Brasil, todo trabalhador por conta própria um empreendedor põe em xeque os critérios utilizados nessas pesquisas. Esse autor alerta, ainda, para o fato de que

[...] a mera exaltação do empreendedorismo individual leva à subestimação do poder da ajuda mútua e do papel da cooperação, que não são necessariamente antiéticos à concorrência... O empreendedorismo compartilhado não deve ser contraposto ao empreendedorismo individual, como se representassem conceitos e filosofias antagônicas. Ao contrário, o empreendedorismo compartilhado figura como um respaldo valioso e mesmo indispensável aos empreendedores individuais.

Por fim, suspeito de que o composto microcrédito/empreendedorismo, entendido como estratégia de emancipação de trabalhadores da pequena produção, rumo ao *status* de empresário, impacta muito menos do que os discursos apologéticos anunciam. É provável que isto seja mais microfinanciamento destinado a pequenos negócios nos âmbitos da sobrevivência e da acumulação simples, que refletem, em última instância, a marca da estratégia de sobrevivência diante da crescente dificuldade de encontrar emprego formal no atual regime flexível de acumulação de capital..

BIBLIOGRAFIA

BANCO DO NORDESTE. *Crediamigo – O Microcrédito do Banco do Nordeste*. Folder e encartes de divulgação. Sem data.

BANCO DO NORDESTE. *Programa Jovem Empreendedor*. Folder para divulgação. Sem data.

BARONE, Francisco Marcelo et al. *Introdução ao Microcrédito*. Brasília, Conselho da Comunidade Solidária, 2002

CALDAS, Eduardo de Lima. *Da experiência do Microcrédito à Microfinança*. Artigo contido na Revista Polis, disponível em www.polis.org.br/publicações/artigos/microfin.html, em 10/09/2004

CONSELHO DA CIDADANIA DE APOIO À AÇÃO SOCIAL NO CEARÁ. *Seminário para Criação de um Banco do Povo no Estado do Ceará*. Fortaleza, Junho de 1995 – Relatório. Mimeo

CONSELHO DA CIDADANIA DE APOIO À AÇÃO SOCIAL NO CEARÁ. *Relatório de Viagem a Bangladesh. 24/05 a 02/06 de 1995*. Fortaleza. 1995, Mimeo

COSTANZI, Rogério Nagamine. *Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda*. In Revista Mercado de Trabalho – Conjuntura e análise. IPEA/Ministério do Trabalho e Emprego. Ano 7. Junho de 2002

FONTES, Ângela M. Mesquita.(org). *A expansão das microfinanças no Brasil*. Rio de Janeiro. IBAM/Fundação Ford, 2003.

IBASE. *Geração de Emprego e Renda – Democracia Viva*..Rio de Janeiro. Editora Segmento, 1999

MINISTÉRIO DO TRABALHO- *Política Pública de Emprego e Renda: Ações do Governo*. Assessoria de Comunicação Social. Brasília-DF, 1997.

MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO (e outras instituições). *Programa Brasil Empreendedor*. Brasília- DF, 1999

MINISTÉRIO DO TRABALHO- Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional- SEFOR. *Educação Profissional: Formando o Cidadão Produtivo*. Brasília-DF, 1996

NERI, Marcelo (Org.) *Microcrédito – o mistério nordestino e o Grameen Brasileiro*

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Informe sobre o emprego no mundo* – Departamento de Comunicação. Brasília, 2001

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. Revista Trabajo número 46, Março de 2003.

PARENTE, Silvana. *Microfinanças: Saiba o que é um banco do povo*. Brasília, AED, 2002

ROSCHER, Sérgio. *Microcrédito no Brasil – Desenvolvimento e dimensionamento e características operacionais*. Mastercred GeminiSistemas. Disponível em www.mcred.com.br/mcred/artigo 8.htm, em 10/09/2004

SACHS, Ignacy. *Inclusão Social pelo Trabalho – Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte*. Rio de Janeiro. Garamond, 2003

SACHS, Ignacy. *Inclusão Social pelo Trabalho Decente: Oportunidades, obstáculos, políticas públicas*. Texto para discussão preparado para o Escritório no Brasil da Organização internacional do Trabalho. 2004. Mimeo

SANTIAGO, Eduardo G. *Empreender para Sobreviver- Ação econômica dos Empreendedores de Pequeno Porte*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008

_____, Eduardo G. *Políticas de Trabalho em Escala Humana .Uma Crítica à Visão Mercadocêntrica*. Fortaleza. Editora LCR, 2001

_____, SANTIAGO, Eduardo G. *Fundamentos filosóficos dos Programas de Microcrédito na América Latina – Década de 90*. Texto apresentado no Seminário Internacional “Idéias Sociais e Políticas na América Latina e Caribe”. Brasília, 5 a 7 de Dezembro/2000. FLACSO

SANTIAGO, Fábio A. *Microcrédito e Aval Solidário: a experiência do Grameen Bank*, in: *Estudos Empresariais*. Ano 2, número 3. Setembro/Dezembro de 1997. Universidade Católica de Brasília – UCB

SILVA, Hélio Eduardo da. *Microcrédito: alguns conceitos básicos*. Geranegocio. Disponível em www.geranegocio.com.br/html/geral/microcredito/mcred.html , em 10/09/2004

SINE/IDT-Ceará. *Pesquisa Emprego e Subemprego*. Região Metropolitana de Fortaleza. Junho de 2005.

TOSCANO, Idalvo. *O jardim dos caminhos que se bifurcam: o microcrédito no Brasil*- Palestra proferida no I SEMINÁRIO BANCO CENTRAL SOBRE MICROCRÉDITO. Recife, 27 de setembro de 2002. Disponível em www.mcred.com.br/mcred/artigo 4.htm. em 10/09/2004

TOSCANO, Idalvo. *Microcrédito: da iniciativa local ao centralismo estatal*. Artigo contido na Revista Polis, disponível em www.polis.org.br/publicações/artigos/microcred.html Em 12/03/2003.

YUNUS, Muhammad. *O Banheiro dos Pobres*. São Paulo. Editora Ática, 2000