

# MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO FINANCEIRA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL: UMA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO A PARTIR DE 2005

Júlia Mascarello

**RESUMO:** Este trabalho objetiva estudar sistemas financeiros, bancos e o financiamento do desenvolvimento econômico sob uma análise keynesiana. Para tanto, busca-se apresentar o que são as finanças sociais e mais especificamente o que é o microcrédito, como ele surge e se estabelece no Brasil como uma alternativa de acesso, mas não de superação, ao sistema financeiro tradicional. A partir disso, é feita uma análise sobre o estabelecimento do microcrédito no Brasil a partir de 2005 e, por meio dos dados disponíveis, examina-se o seu desenvolvimento e as alterações que lhe ocorreram ao longo dos anos. Por fim, faz-se uma análise do cenário atual do microcrédito no Brasil, no esforço de se pensarem nas suas deficiências e potencialidades, analisando possíveis impactos socioeconômicos da sua implementação bem como perspectivas para essa modalidade de crédito no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema Financeiro; Finanças Sociais; Microcrédito; Desenvolvimento Econômico.

## Introdução

Segundo Carvalho (2007), o sistema financeiro pode ser definido como o conjunto de mercados e instituições que permitem que agentes deficitários, aqueles que demandam recursos, e superavitários, que ofertam recursos, transacionem entre si. A partir dessa definição, entende-se que sem esse sistema o desenvolvimento das economias capitalistas estaria prejudicado uma vez que o investimento, entendido aqui como o responsável pelo crescimento por meio da manutenção e expansão do emprego, renda e bem-estar da população, não seria viabilizado ou dependeria da abdicação de parte do consumo atual das famílias em favor do consumo ou investimento futuro.

Todavia, a perspectiva descrita acima foi contraposta pela teoria keynesiana, para a qual o investimento em economias modernas não é feito a partir de poupança prévia, mas da decisão dos agentes em gerar produção e alcançar o lucro obtendo, para tanto, crédito (moeda) bancária (CARVALHO, 2007). Nesse sentido, com a existência de um sistema financeiro organizado, os agentes podem obter recursos para a realização de seus investimentos através da contratação de empréstimos em instituições financeiras.

Mesmo assim, embora haja predominância dessas instituições na concessão de crédito, muitas não o oferecem aos microempreendedores por ser um tipo de empréstimo

classificado como de alto risco. Contudo, existem outras opções disponíveis para agentes que não possuem os requisitos ou não conseguem apresentar as garantias necessárias para a obtenção de crédito nessas instituições. O microcrédito apresenta-se enquanto essa alternativa, uma vez que consiste no crédito produtivo destinado a micro e pequenos empreendedores que não acessam o sistema financeiro tradicional.

Sendo assim, esse trabalho tem o objetivo de apresentar o que são as finanças sociais, mais especificamente o que é o microcrédito, como ele surge e se estabelece no Brasil. A partir disso, será feita uma análise do microcrédito no contexto brasileiro para, então, pensarem-se nas suas deficiências e potencialidades. Para tanto, o trabalho será composto por esta introdução, três seções e as considerações finais.

A primeira seção: “Sistema financeiro e finanças sociais” tem a função de mostrar o referencial teórico deste trabalho e a sua relação com o objeto de estudo, qual seja, o sistema financeiro e as finanças sociais. A segunda seção, “Finanças sociais” busca exclusivamente explicar o que são as finanças sociais em nível teórico e o contexto do seu surgimento. A última seção “A experiência brasileira” pretende mostrar a evolução do microcrédito no Brasil, e está dividida em três subseções, de acordo com os marcos históricos da sua evolução. A primeira subseção mostra tanto o contexto histórico do surgimento do microcrédito no país até a sua institucionalização enquanto política pública. A segunda trata do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado, e, a última se encarrega do Programa Crescer. A partir disso, será possível fazer uma análise do microcrédito desde o seu surgimento no Brasil, em 1994, até 2015. Por fim, têm-se as considerações finais.

## **1. Sistema financeiro e finanças sociais**

### *1.1 Teoria pós-keynesiana sobre o sistema financeiro*

Ao contrário da concepção clássica sobre o sistema financeiro, dada inicialmente por Gurley & Shaw em meados dos anos 1950, a teoria pós-keynesiana procura mostrar como as instituições bancárias têm influência na quantidade de recursos disponíveis na economia. Segundo a concepção clássica, os bancos seriam apenas um intermediário na transferência de recursos entre agentes superavitários e deficitários da economia. Para essa concepção teórica, portanto, os bancos seriam neutros na intermediação financeira, detendo como única função realizar serviços de liquidação de contratos de dívida entre agentes (PAULA, 2014).

Em contraposição, Keynes, bem como a teoria pós-keynesiana, entende que os bancos não são neutros na economia e nem mesmo atuam apenas no encontro entre poupadores e investidores. Isso porque como Keynes já havia destacado, os bancos têm o papel fundamental de criar os recursos necessários para a realização do investimento (KEYNES, 2010a; 2010b). Assim, por meio da criação de crédito essas instituições são capazes, em última instância, de determinar a oferta de moeda na economia.

Logo, para a perspectiva keynesiana, a atividade bancária é muito mais que mera transferência de recursos; ela é a própria criação de liquidez, ou seja, a criação de moeda, que pode ser feita por meio do setor bancário e cuja intensidade definirá diferentes fontes de financiamento aos planos de investimento (PAULA, 2014). Keynes argumenta, ademais, que o investimento não deixa de ser realizado devido à falta de poupança prévia, pois o que de fato financia o investimento é a renúncia à liquidez dos agentes, principalmente das instituições bancárias que são capazes de criar recursos para além das reservas detidas (KEYNES, 2010a). Nesse sentido, no bojo da teoria pós-keynesiana, Studart (1995-1996) desenvolve o conceito de “funcionalidade do sistema financeiro”. O sistema financeiro funcional seria aquele capaz de expandir os seus recursos no processo de desenvolvimento econômico com o mínimo aumento de desequilíbrios financeiros que deteriam o crescimento econômico (STUDART, 1995-1996).

Portanto, segundo a teoria pós-keynesiana, para que um sistema financeiro seja eficiente, ele deve conceder crédito aos investidores interessados em realizar investimentos além de ter a capacidade de criar mecanismos que consolidem as dívidas dos investidores proporcionando, dessa forma, uma acumulação de capital superior do que aquela viável apenas pela mera acumulação de poupança prévia para autofinanciamento.

De modo contrário, sem funcionalidade, o sistema financeiro poderia gerar consequências negativas para o desenvolvimento econômico. Afinal, em uma economia com expectativas pessimistas, os bancos optam por aplicar seus recursos em ativos pouco rentáveis, porém de menor prazo e maior liquidez e, com isso, reduzem a oferta de moeda na economia atravancando o investimento. Já em um cenário de expectativas positivas, os bancos preferem aplicar seus recursos em ativos mais rentáveis, porém com prazos maiores e menor liquidez. Nesse caso, estariam fornecendo os recursos necessários para aqueles empresários que pretendem investir produtivamente (TERRA, 2014).

É possível salientar ainda que em economias em que as incertezas são mais presentes, a possibilidade de haver um aumento de investimentos produtivos e, com eles, o desenvolvimento, se torna cada vez mais inconcebível. Nesses cenários, as instituições financeiras tornam-se instituições majoritariamente especulativas, uma vez que optarão sempre por investir em ativos de maior liquidez e menores prazos. Esse contexto propicia a instauração de economias que têm seu crescimento debilitado pelos baixos níveis de emprego, renda e riqueza. Assim, na ausência de um sistema financeiro funcional, como mencionado anteriormente, há de se pensar em novas proposições, ou seja, novas estruturas para que esse sistema execute a função que lhe cabe, qual seja, a de financiar o investimento e, assim, induzir o crescimento econômico.

## **2. Finanças sociais**

A modalidade de crédito conhecida como microcrédito está dentro de um setor específico de oferta de serviços financeiros conhecido como finanças sociais ou microfinanças. Esses serviços são destinados às pessoas de baixa renda que não acessam o sistema financeiro tradicional. Dentro dos serviços ofertados estão o crédito produtivo, para consumo, poupança, seguro, dentre outros. Assim, o microcrédito, no bojo das finanças sociais consiste no crédito produtivo, ou seja, exclusivo para o financiamento de microempreendimentos formais ou informais (BARONE *et al*, 2002; BARONE; ZOUAIN, 2008). Sobre a definição de microcrédito, tem-se:

“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” (BARONE *et al*, 2002. p. 11).

O microcrédito surge, portanto, enquanto uma alternativa ao sistema financeiro tradicional para aqueles tomadores que não preenchem os requisitos ou não apresentam as garantias necessárias para a obtenção de crédito exigidas pelos bancos comerciais e demais instituições financeiras (BARONE *et al*, 2002; BARONE; ZOUAIN, 2008; MANOS, 2006).

Em consonância com a concepção teórica utilizada nesse trabalho, pode-se dizer, que o microcrédito preenche uma lacuna existente no sistema financeiro. Ao conceder os recursos monetários indispensáveis para a realização de investimentos produtivos, o

microcrédito consegue financiar as ideias dos investidores interessados e, a partir de então, aumentar o emprego, a renda e, em última instância, a riqueza para a população.

O microcrédito conta, portanto, com uma metodologia específica que viabiliza a atuação das instituições nele especializadas. Assim sendo, consiste em um tipo de concessão de crédito assistido uma vez que, a partir do trabalho de um agente de crédito que funciona como intermediador entre a instituição credora e o tomador final, estabelece-se um contato pessoal com o cliente. Dessa forma, consegue-se avaliar a situação financeira do empreendimento para então analisar-se a viabilidade da liberalização do crédito.

Sendo assim, esse crédito pode ser entendido como microcrédito produtivo orientado, justamente por ter seu foco na viabilização de investimentos de atividades de pequeno porte sempre com a supervisão e o auxílio dos agentes de crédito presentes nas instituições que o fornecem. Normalmente, essas atividades originam-se na iniciativa individual ou familiar empreendedora com vistas à obtenção de renda para o sustento próprio e que, por meio do sucesso da ideia inicial, tem capacidade para tornar-se um empreendimento lucrativo (BARONE *et al*, 2002; BARONE; ZOUAIN, 2008).

A mais famosa instituição de microcrédito é o Grameen Bank, criado em 1976 em Bangladesh pelo economista, ganhador do Prêmio Nobel da Paz, Muhammad Yunus. O Banco surgiu inicialmente com a proposta de conceder crédito em grupo, o chamado “crédito solidário”. Esse tipo de crédito não requer as garantias que são tradicionalmente requisitadas pelo sistema financeiro e as substitui pelo chamado aval solidário. Nesse sistema de garantias:

“A concessão do empréstimo inicia-se com a identificação de membros potenciais de novos grupos de crédito pelo agente de crédito. Os escolhidos são convidados a participar de um curso com duração de uma a duas semanas, geralmente de meio período diário. Além do aprendizado dos aspectos mais importantes relacionados ao futuro crédito, o curso permite o estabelecimento de relações pessoais entre os participantes e destes com o agente de crédito. Através de um forte discurso moral e ideológico, são transmitidos princípios e padrões de comportamento a serem observados por todos os membros dos grupos de crédito” (NITSCH & SANTOS, 2001, p. 176).

Ademais, mesmo o crédito sendo disponibilizado individualmente apenas para alguns membros em primeiro momento, com o retorno dos empréstimos os demais também poderão se beneficiar. Dessa forma, o grupo fica responsável por monitorar a aplicação dos recursos e o seu pagamento pelos tomadores iniciais, o que reduz os custos

que a instituição microcreditícia teria na fiscalização do pagamento, diminui os riscos de inadimplência e permitindo com que esse tipo de crédito seja concedido a um maior número de empreendedores em espaços curtos de tempo (NITSCH & SANTOS, 2001).

Desta maneira, o sistema de crédito solidário deixa de ser interessante para aqueles empreendedores que já possuem empreendimentos bem consolidados e que precisam de maior volume de crédito com prazos e custos adequados. Entretanto, esse tipo de crédito adequa-se àqueles intitulados “auto-empregados”, que partem para o empreendedorismo como forma de fugir do desemprego principalmente em períodos de crise econômica bem como para os negócios baseados na economia solidária nos quais a contabilidade e a administração da firma se confundem com a da própria família, resultando normalmente em empreendimentos informais. Nesses casos, o crédito é fornecido individualmente por meio do trabalho do agente de crédito específico das instituições microcreditícias anteriormente e mediante a apresentação pelo tomador do empréstimo de um avalista/fiador que esteja de acordo com as condições exigidas pela instituição de microcrédito (BARONE *et al*, 2002; NITSCH & SANTOS, 2001).

O microcrédito também é adequado ao ciclo do negócio, ou seja, os valores emprestados podem variar de acordo com o tipo de instituição credora, mas normalmente são valores pequenos, com prazos de pagamentos curtos (semanais, quinzenais e mensais) com a possibilidade de renovação do empréstimo e, inclusive, a valores crescentes de acordo com a capacidade de pagamento do empreendimento ou até o limite estabelecido pela instituição. Uma outra característica fundamental e que é resultado de todas as anteriores é que o microcrédito possui baixo custo de transação uma vez que estabelece uma proximidade com o cliente, procedimentos burocráticos mínimos e agilidade na concessão do crédito facilitando o acesso ao crédito pelos microempreendedores. Todavia, algumas dessas características também fazem com que essas instituições incorram em custos operacionais elevados os quais, por sua vez, podem ser refletidos nas taxas de juros cobradas por essas instituições (BARONE *et al*, 2002).

A questão da taxa de juros do microcrédito é fundamental, mas, primeiramente, precisam-se entender quais as instituições que operam os programas de microcrédito. O microcrédito especificamente no Brasil pode ser concedido por meio de iniciativas e programas do poder público, por meio das organizações da sociedade civil e da iniciativa privada. Essas instituições são divididas em instituições de primeira e segunda linhas,

aquelas atuam diretamente com o tomador final e estas “oferecem capacitação e apoio técnico e proveem recursos financeiros sob a forma de empréstimos às instituições de primeira linha” (BARONE *et al*, 2002, p. 23). As instituições de primeira linha podem ser da sociedade civil (como organizações não governamentais), públicas (por meio da criação de programas de microcrédito e linhas de financiamento pelos governos federal, estadual e municipal por meio tanto de bancos com carteiras especializadas como pelas suas parcerias com a sociedade civil) e da iniciativa privada. Já dentre as instituições de segunda linha, estão “o BNDES, através do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), o SEBRAE, por meio do Programa SEBRAE de Microcrédito” (BARONE *et al*, 2002, p. 23).

As instituições de microcrédito, podem ser consideradas, portanto, instituições intermediárias, entre o credor e o tomador dos recursos. Estes podem advir do próprio sistema financeiro, do governo ou de organizações internacionais que compõem um fundo financeiro destinado à concessão de crédito. De tal forma que:

“O fundo pode ser originário de fontes diversas, proveniente de órgãos de fomento internacionais, dos governos ou do próprio sistema financeiro. São montantes destinados a fundo perdido, oriundos de doações, emprestados às organizações de microcrédito em condições contratuais especiais ou não de mercado, além de captados junto à própria clientela do microcrédito através de poupanças” (MATOS, 2002, p. 5).

Embora os programas de microcrédito existam para possibilitar o acesso ao crédito também àqueles que não conseguiriam arcar com as taxas de juros do sistema financeiro tradicional, isso não impede que as instituições de microcrédito também cobrem uma taxa de juros pelo empréstimo concedido. Isso porque como afirma Matos (2002) tanto as instituições de microcrédito que atuam com recursos do governo, do sistema financeiro ou de outros órgãos precisam: i) cobrir o custo de oportunidade dos recursos disponibilizados para as entidades através de fundos; ii) cobrir custos operacionais da entidade dando-a sustentabilidade; iii) aumentar a carteira da entidade (MATOS, 2002).

Essa espécie de subsídio dada às instituições de microcrédito para compor o seu fundo faz com que as taxas de juros delas sejam menores do que as praticadas pelo mercado. Entretanto, Matos (2002) afirma que esse subsídio contribui para que haja uma corrosão rápida do montante que é destinado a tais instituições e, ademais, faz com que os programas privados de microcrédito não consigam concorrer com as taxas de juros

praticadas pelos programas que recebem esses subsídios. Segundo o autor, isso faz com que as próprias instituições privadas busquem recursos desses fundos públicos e privados para garantir a sua autossustentabilidade (MATOS, 2002).

Percebe-se, então, que há uma discordância sobre como a taxa de juros deve ser calculada. Pela corrente denominada filantrópica, as taxas de juros das instituições de microcrédito deveriam ser iguais a zero por terem objetivos unicamente sociais, não visando ao lucro. Já a corrente financeira diz que as taxas de juros praticadas por essas instituições deveriam ser iguais às aquelas praticadas pelo mercado. Entretanto, segundo Matos (2002), a maioria das instituições está em uma posição intermediária, ou seja, possibilitando o acesso ao crédito por meio de taxas de juros parcialmente subsidiadas (MATOS, 2002).

A partir desse pano de fundo sobre o microcrédito, suas características e metodologias faz-se necessário entender como essa alternativa surgiu no Brasil evidenciando as suas alterações ao longo do tempo que contribuíram para a evolução dessa modalidade de crédito no país. Vale lembrar que o período de análise desse trabalho será do ano de 1994 quando há as primeiras iniciativas de implementação do microcrédito no país até 2015.

### **3. A experiência brasileira**

#### *3.1 Estabelecimento do microcrédito no Brasil: a atuação do BNDES*

O microcrédito surgiu no Brasil em 1973 com o programa União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO) que, por meio das iniciativas da *Acción Internacional* com apoio de líderes e empresários daquela região, criaram uma organização não-governamental (ONG) especializada na concessão de crédito em grupo à população de baixa renda. A partir de então, as iniciativas não só no Brasil, mas também na América Latina se expandiriam continuamente. Todavia, vale lembrar que as instituições que nasceram tiveram que se adaptar às mudanças socioeconômicas bem como às alterações dos programas públicos que variavam de acordo com a situação conjuntural dos países ao longo da sua estruturação (BARONE *et al*, 2002).

A alta instabilidade econômica do Brasil na década de 1980, por exemplo, não favoreceu o surgimento de instituições ou impôs dificuldades à permanência das que já existiam. Sendo assim, na década de 1990 o setor de microcrédito era composto apenas



por poucas ONGs que depois se transformaram em organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP<sup>1</sup>) sendo que a iniciativa privada atuava apenas por meio de doações a essas instituições. A partir do início da década de 1990 as finanças sociais se expandiram novamente com a melhora no cenário econômico brasileiro. Mais especificamente, em 1995, foi criado no Brasil o Conselho da Comunidade Solidária, que consiste em um programa de ação conjunta de instituições federais, governos estaduais, municipais e ONGs com o envolvimento da população para a erradicação da pobreza por meio de alternativas aos programas assistencialistas públicos. Assim, o Conselho da Comunidade Solidária surgiu com o intuito de monitorar os recursos públicos destinados ao combate à pobreza. O microcrédito, portanto, dentro da comunidade solidária, surge como um programa prioritário dentro das políticas governamentais (BARONE *et al*, 2002).

Em 1996 acontecem as primeiras sessões do programa Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária. Ao total, foram realizadas quinze rodadas ao longo de seis anos:

“[...] sobre temas-chave para uma agenda de desenvolvimento social para o Brasil, sendo que, destas, três (Alternativas de Ocupação e Renda; Marco Legal do Terceiro Setor e Expansão do Microcrédito no Brasil) contribuíram para a indução, formulação e implementação, direta ou indiretamente, de políticas públicas de acesso ao crédito como forma de combate à pobreza e a inclusão social.” (BARONE; ZOUAIN, 2008. p. 51)

Nesses encontros, discutia-se a importância da regulamentação do microcrédito no país, a possibilidade de incorporação das instituições de microfinanças ao sistema financeiro tradicional, a possível criação de um mercado microfinanceiro e a necessidade de mudanças na regulamentação do setor:

“Um marco importante nessa trajetória foi a iniciativa de revisão do marco legal, articulada pelo Conselho da Comunidade Solidária, que culminou com três decisões relevantes: a chamada nova lei do terceiro setor (Lei 9.790/99), que inclui o microcrédito como uma das

---

<sup>1</sup> Uma OSCIP consiste em um tipo de entidade que atua, normalmente, em áreas de interesse social e que podem ter suas atividades financiadas pelo Estado ou pela iniciativa privada. A OSCIP se diferencia das ONGs pois, ao contrário das primeiras é reconhecida pelo ordenamento jurídico brasileiro, o que facilita com que consigam parcerias e convênios com o governo e órgãos públicos bem como permite com que doações realizadas por empresas a essas instituições sejam descontadas do seu imposto de renda. Uma OSCIP nada mais é do que o reconhecimento legal de uma ONG. (SEBRAE, 2016)

finalidades das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs; a não sujeição das OSCIPs à lei de usura (que limita os juros a 12% ao ano); e a criação, pelo Conselho Monetário Nacional, de uma nova entidade jurídica: a Sociedade de Crédito ao Microempreendedor – SCM, que regulamenta a participação da iniciativa privada na indústria de microfinanças (Resolução 2874). Posteriormente, o Conselho da Comunidade Solidária continuou articulando várias mudanças legais e infralegais que vêm possibilitando o fortalecimento e a expansão do microcrédito no Brasil”. (BARONE *et al*, 2002, p. 8).

Em meio a isso, em 1996 também foi criado no BNDES uma área de desenvolvimento social que possibilitou que o órgão passasse a atuar no setor de microfinanças contribuindo para o fortalecimento das ONGs especializadas em microcrédito, as chamadas instituições de microcrédito produtivo orientado (IMPOS). Assim, por meio de diversas linhas de fomento operadas pelos bancos comerciais públicos e privados o BNDES passou a conceder recursos aos micro e pequenos empreendedores formais e informais no que ficou conhecido como Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) (BARONE *et al*, 2002; BARONE; ZOUAIN, 2008).

Todavia, reconhecendo a insuficiência operacional dessas instituições de primeira linha, o BNDES, via Programa de Desenvolvimento Institucional, passou a investir na modernização dessas instituições por meio de novos padrões gerenciais e operacionais. Já em 2001, o BNDES deixou de atuar unicamente junto às ONGs e passou a ajudar no fortalecimento das SCMs. Nesse mesmo ano o SEBRAE enquanto instituição de segunda linha também começou a atuar no setor de microcrédito. Assim, com a instauração do seu Programa de Apoio ao Segmento de Microcrédito, o órgão “prevê apoio à reestruturação das instituições; capacitação de recursos humanos; cessão de uso de sistema informatizado de gestão; prestação de serviços de consultoria; capacitação de lideranças comunitárias; dentre outros” (BARONE *et al*, 2002, p. 18).

Já no ano de 2003, o PCPP foi substituído pelo Programa de Microcrédito (PM) até a instituição do ainda hoje vigente Programa de Microcrédito (PMC) do BNDES<sup>2</sup>, criado em 2005 e que possui a função de alinhar-se às diretrizes da atuação governamental estabelecidas no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), que foi criado com a Lei 11.110 de 25 de abril de 2005 (BRASIL, 2005). O papel do BNDES,

---

<sup>2</sup> Vale ressaltar que segundo o Programa de Microcrédito do BNDES, têm direito a receber os recursos por meio das instituições de microcrédito, aqueles empreendedores (pessoa física ou jurídica) que possuem renda bruta igual ou inferior a R\$ 360 mil reais por ano. A partir daí o valor do financiamento bem como a taxa de juros utilizada são estipulados pelos próprios agentes operadores. Contudo, segundo dados do próprio BNDES, normalmente o valor dos empréstimos é de até R\$ 20 mil reais por cliente e as taxas de juros fixam-se a até 4% ao mês.

nesse sentido, é o de atuar enquanto uma instituição de segunda linha, ou seja, funcionando como um repassador dos recursos públicos destinados ao microcrédito para as instituições microcreditícias de primeira linha que, então, os repassarão para os microempreendedores (BARONE *et al*, 2002; BARONE, 2008; FELTRIM *et al*, 2009).

As instituições que podem ter acesso aos recursos do BNDES para o microcrédito são classificadas enquanto de primeiro e segundo piso. As primeiras são as do tipo IMPO e que atuam diretamente com o microempreendedor; já as de segundo são os chamados Agentes de Intermediação (AGI), que basicamente repassam recursos para agentes de primeiro piso (BARONE *et al*, 2002; BARONE; ZOUAIN, 2008; FELTRIM *et al*, 2009).

### *3.2 Microcrédito enquanto política pública: o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado*

Em 2002, a partir das reivindicações das organizações de microcrédito lideradas pela Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (ABCRED) surgiu a proposta de criação de uma política pública de microcrédito. Assim, em 11 de setembro de 2003 com a publicação da Lei 10.735 (BRASIL, 2003), os bancos comerciais passaram a ter que destinar 2% dos seus depósitos à vista para operações de microcrédito e criaram-se as contas simplificadas que facilitaram o processo de abertura e manutenção de contas bancárias pela população de baixa renda com o objetivo de ampliar o acesso ao crédito para essa população (FELTRIM *et al*, 2009).

Em 25 de abril de 2005, com regulamentação dada pela Lei nº 11.110, que o PNMPO foi criado junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Segundo o art. 1º da Lei, o microcrédito produtivo orientado é entendido como:

“crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica”, o objetivo do PNMPO é “incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares” (BRASIL, 2005)

Segundo esta mesma Lei, os recursos do PNMPO advêm predominantemente do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de parcela de depósitos à vista nos bancos comerciais destinada ao microcrédito. As instituições financeiras oficiais autorizadas a operar no PNMPO e, portanto, que recebem os recursos do programa são o BNDES, tratado na Lei nº 8.019 de 11 de abril de 1990 bem como os bancos comerciais, os bancos

múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal conforme consta na Lei 10.735 de 11 de setembro de 2003.

Os recursos destinados a essas instituições, por sua vez, são repassadas às instituições de microcrédito produtivo orientado, quais sejam, as cooperativas singulares de crédito, as agências de fomento de que trata a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, as sociedades de crédito ao microempreendedor, de que trata a Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001 e as OSCIPS conforme a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Essas últimas são as que promovem o encontro dos recursos com o tomador final.

Sendo assim, entende-se que o PNMPO surge para alinhar a iniciativa do BNDES com a dos bancos comerciais por meio da Lei 10.735. Mais especificamente, segundo Barone e Zouain (2008, p. 73):

“A finalidade específica do programa, estabelecida em lei, visa disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado. Todavia, na prática, o seu papel reside basicamente em funcionar como instituição articuladora entre as instituições de microcrédito produtivo orientado, os bancos e outros operadores de recursos públicos, prover apoio, fomento, disseminação e estruturação do setor de microfinanças. Nesse sentido, exerce outras funções que se sobrepõem às funções já exercidas pelo BNDES, duplicando estruturas institucionais e dividindo esforços” (BARONE, 2008, p. 73).

Segundo informações disponibilizadas no próprio portal do MTE, os recursos do PNMPO destinam-se aos microempreendedores formais e informais que possuam atividades produtivas que produzam faturamento anual de até R\$ 120 mil reais. Ademais, segundo relatório produzido pelo Banco Central do Brasil (2010, p.78), os recursos emprestados podem ser no valor de R\$ 2, R\$ 5 ou R\$ 15 mil reais e as taxas de juros são de até 4% ao mês.

### *3.3. Operações de Microcrédito em bancos públicos federais: O Programa Crescer*

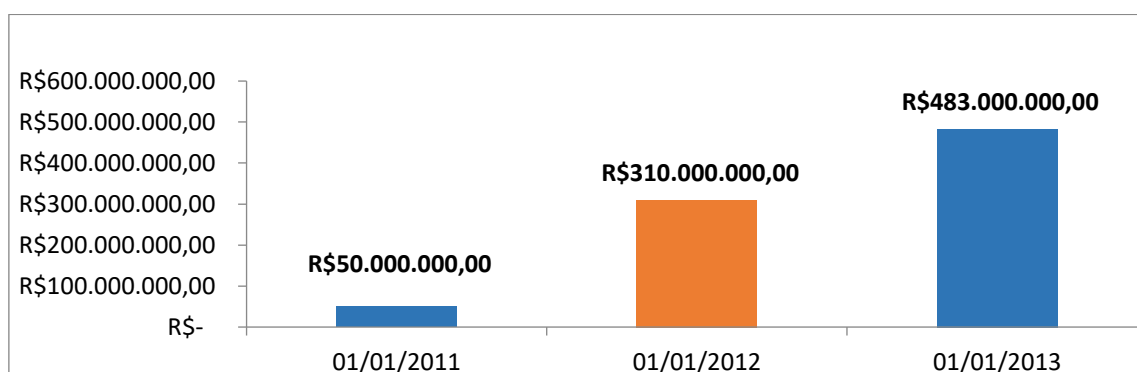
O Programa Crescer foi lançado em 2011 sob coordenação do Ministério da Fazenda por meio da Medida Provisória nº 554, de 2011, posteriormente convertida na Lei Nº 12.666, de 14 de junho de 2012 como uma nova linha de microcrédito, semelhante ao PNMPO, com vistas a diminuir as taxas de juros cobradas pelos demais programas de microcrédito. A partir do Programa Crescer, que estabelece as diretrizes para as operações de microcrédito nos bancos públicos federais, pessoas físicas e jurídicas que queiram montar seu próprio negócio ou que já tenham atividades produtivas com faturamento anual de até R\$ 120 mil têm a possibilidade de acessar o crédito nesses bancos. O crédito

pode chegar a até R\$ 15 mil e as taxas de juros são de 0,64% ao mês ou cerca de 8% ao ano, com prazo de 6 meses para crédito destinado ao capital de giro e até 24 meses para crédito destinado aos investimentos (BRASIL, 2012; PORTAL DO BRASIL, 2012; SEBRAE, 2016; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014; PORTAL DO PLANALTO, 2014).

Com o Programa Crescer, as taxas de juros desses empréstimos que antes podiam chegar a 4% ao mês caem inicialmente para 0,64% ao mês, cerca de 8% ao ano e, em 2014, através da portaria nº 83, de 21 de março de 2014, para 0,4% ao mês, ou 5% ao ano. Essa redução das taxas de juros dos empréstimos é feita por meio do subsídio do Tesouro Nacional que pode chegar até R\$ 500 milhões por ano, como pode ser visto pelo Gráfico 1, que mostra o aumento do subsídio do Tesouro Nacional às taxas de juros do microcrédito de 2011 a 2013. A partir dessa medida, o governo buscava atrair outros bancos privados para o programa que, a partir do subsídio, poderiam se adequar às condições do Programa. Dentre as instituições financeiras públicas que têm ação destacada no Programa estão o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia (LIMA, 2011):

“As operações são direcionadas a empreendedores pessoas físicas informais, empreendedores individuais, microempresas com faturamento de até R\$ 120 mil anuais, com valor máximo de financiamento de R\$ 15 mil, destinado a capital de giro ou investimento. Entretanto, diferentemente do PNMPO, a concessão de crédito no âmbito do Crescer conta com a subvenção fixada pelo Ministério da Fazenda, que exige taxa de juros de até 8% ao ano para o tomador, acrescida da Taxa de Abertura de Crédito (TAC) de 1%.” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017).

Gráfico 1 – Complementação do Tesouro Nacional para a redução das taxas de juros



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Fazenda (2011)

Ademais, o Programa Crescer tinha como objetivo não só aumentar o acesso dos microempreendedores ao crédito, mas também estimular a bancarização, ou seja, o acesso

ao sistema bancário por parte da população de baixa renda bem como servir como uma porta de saída para os programas do Brasil sem Miséria que tem como objetivo acabar com a condição de extrema pobreza da população brasileira por meio do incremento da renda das famílias, inclusão produtiva, qualificação profissional, acesso à água, energia e saneamento básico e o estímulo aos microempreendedores individuais (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2016).

No Programa Crescer, os recursos para os financiamentos continuam sendo, em sua maior parte, os 2% de depósitos à vista dos bancos comerciais reservados ao microcrédito, que são da ordem de R\$ 3,15 bilhões (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011).

### *3.2.1 Análise de dados PNMPO*

Para dar continuidade à análise do desenvolvimento histórico do microcrédito no Brasil, optou-se por analisar as informações disponibilizadas no site do MTE e MTF que, por meio de relatórios anuais, tratam de algumas variáveis específicas como forma de desenhar as suas características enquanto meio de financiamento alternativo ao sistema financeiro tradicional. Nesse sentido, considerar-se-á inicialmente o número de operações realizadas junto ao PNMPO e junto ao Programa Crescer especificamente bem como o volume de crédito concedido, a situação jurídica dos clientes atendidos, o ramo de atividade, a finalidade do crédito e as regiões de maior atuação do Programa ao longo dos anos 2005 a 2015, ou seja, desde a inauguração do PNMPO em 2005, a inclusão do Programa Crescer em 2011 e sua continuidade até 2015.

A Tabela 1 mostra os dados consolidados das operações envolvendo o microcrédito no Brasil. Por meio dela é possível notar que desde o surgimento do Programa até a crise econômica brasileira de 2014, o número de operações bem como o valor concedido apresentam uma trajetória de crescimento. Em 2009, mesmo em um cenário de crise internacional, o Programa não se alterou devido às medidas do governo que visavam a garantir o emprego e renda das famílias, dentre elas a manutenção da concessão do microcrédito, a expansão do seguro-desemprego principalmente nas categorias mais afetadas pela crise bem como a concessão de crédito via recursos do FAT à alguns setores da economia. Até 2014, o microcrédito mantém seu crescimento em consonância com a dinâmica de expansão, embora oscilante, na economia doméstica. Ademais, o PNMPO atua, desse modo, incentivando a concessão de crédito às famílias de baixa renda cadastradas no Bolsa Família.

Tabela 1 – Operações no âmbito do PNMPO

<b>Ano</b>	<b>Operações (em unidades)</b>	<b>Índice <sup>1</sup></b>	<b>Variação anual</b>	<b>Valor nominal concedido (R\$)</b>	<b>Índice<sup>2</sup></b>	<b>Valor real concedido (R\$)</b>
2005	632.106	100%	-	602.340	100%	338.790
2006	828.847	131%	31,12%	831.816	138%	515.326
2007	963.459	152%	16,24%	1.100.376	183%	737.633
2008	1.274.296	202%	32,26%	1.807.072	300%	1.357.620
2009	1.605.515	254%	26,55%	2.283.955	379%	1.828.584
2010	2.015.335	318%	21,35%	2.878.395	477%	2.514.148
2011	2.501.383	395%	31,01%	3.755.106	623%	3.522.373
2012	3.814.781	604%	48,06%	6.504.786	1080%	8.620.139
2013	5.713.091	904%	49,76%	10.162.675	1687%	12.681.329
2014	5.667.287	897%	-0,80%	11.646.316	1934%	13.767.210
2015	5.201.992	823%	-8,21%	11.107.087	1844%	12.400
<b>Total</b>	<b>30.218.092</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>52.679.923</b>	<b>-</b>	<b>58.243.117</b>

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do MTE – série de 2005 a 2015.

(MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2017).

Notas: <sup>1</sup> Índice da Quantidade de Operações de Microcrédito Produtivo Orientado

<sup>2</sup> Índice do volume de Crédito Concedido para Microcrédito Produtivo Orientado. Ano-base 2005 = 100,00

Já em 2011, percebe-se um leve salto no número de operações e valores concedidos em relação aos anos anteriores. Isso se deve à inauguração do Programa Crescer que permite com que o crédito seja obtido a taxas de juros menores. A partir de 2013, o cenário de crescimento se reverte devido aos efeitos da crise econômica brasileira. Como efeitos da crise a partir de 2014, as instituições atuantes no PNMPO concederam um valor inferior ao volume ofertado, com queda de mais de 8% em 2015.

A Tabela 2, por sua vez, mostra as operações e valores contratados a partir especificamente da inauguração do Programa Crescer e que, por sua vez, revela o aumento no número de operações e valores despendidos para o microcrédito entre os anos de 2011 a 2014.

Tabela 2 – Programa Crescer – Resultados (Contratações por ano)

<b>Ano</b>	<b>Operações (em unidades)</b>	<b>Valor contratado</b>
2011*	606.638	745.549.000
2012	3.125.528	4.025.901.551
2013	4.789.228	6.691.342.696
2014**	1.602.977	2.704.754.013
<b>Total</b>	<b>10.124.371</b>	<b>14.167.547.260</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Fazenda (2011).

Notas: \* De setembro a dezembro de 2011

\*\* De janeiro a junho de 2014

Por sua vez, a Tabela 3 mostra a situação jurídica dos clientes atendidos pelo microcrédito, que são classificados como formais ou informais. É possível perceber que só em 2009 o número de clientes na formalidade superava os clientes informais. A partir de 2010, o número de informais ultrapassa os formais em mais de noventa por cento dos clientes em comparação com o ano de 2009 em que a distribuição era de 58,27% de clientes formalizados e 41,73% de clientes informais.

Esses resultados revelam os efeitos da crise de 2008 sobre a situação jurídica dos trabalhadores que, à medida que se tornam desempregados ou subocupados, passam a trabalhar informalmente. O aumento da informalidade, dentre outros efeitos da crise, entretanto, contribuiu para o desempenho do PNMPO uma vez que os trabalhadores desempregados passaram a buscar novas formas de renda, como pela abertura de pequenos negócios. Os relatórios do MTE revelam, assim, que o volume de crédito concedido através do PNMPO nesse ano de crise não sofre uma diminuição, pelo contrário, cresce, uma vez que o microcrédito se torna uma alternativa para os pequenos empreendedores desempregados.

Nos anos subsequentes, entretanto, é possível notar que o número de informais continua superior ao número de empreendedores formais. Isso revela que o microcrédito continua sendo uma alternativa para aqueles profissionais que não trabalham com carteira assinada, como é o caso dos profissionais autônomos ou dos Microempreendedores Individuais (MEI).

Tabela 3 – Situação Jurídica dos clientes atendidos

<b>Data</b>	<b>Formais</b>		<b>Informais</b>	
01/01/2009	949.433,00	58,27%	679.940,00	41,73%
01/01/2010	71.384,00	3,67%	1.943.951,00	96,46%
01/01/2011	79.944,00	3,27%	2.445.889,00	96,83%
01/01/2012	150.399,00	4,07%	3.697.710,00	96,09%
01/01/2013	231.976,00	5,34%	4.342.182,00	94,93%
01/01/2014	209.220,00	3,96%	5.287.744,00	96,19%
01/01/2015	165.419,00	3,29%	5.024.220,00	96,81%

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do MTE – série de 2009 a 2015. (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2017).

A Tabela 4 revela a distribuição dos clientes pelo ramo de atividade no qual estão inseridos, sendo eles agricultura, comércio, indústria, outros e serviços. A partir da distribuição dos dados ao longo dos anos, nota-se que a maioria dos clientes utiliza o microcrédito para investir na atividade comercial enquanto que a indústria e a agricultura são as atividades em que há menor destinação de recursos. Entretanto, é importante ressaltar que a agricultura é o ramo de atividade em que os empreendedores menos demandam recursos do PNMPO, pois já existe um programa no Brasil que destina recursos especificamente para a Agricultura, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Tabela 4 – Distribuição dos clientes atendidos por ramo de atividade

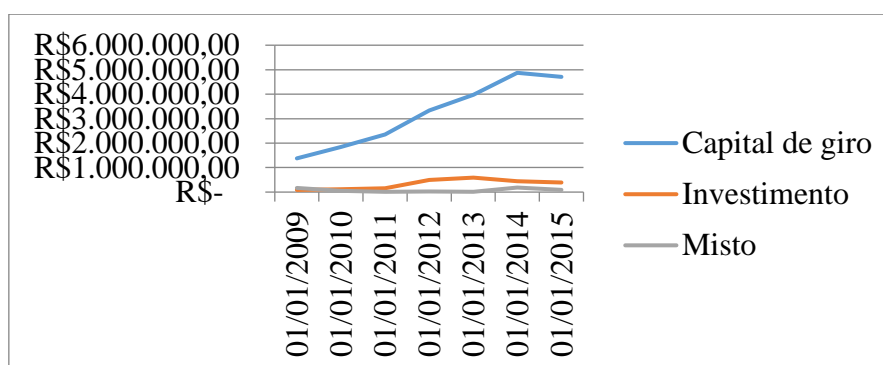


Data	Agricultura		Comércio		Indústria		Outros		Serviços	
01/01/2009	5.192,00		4.612.740,00		42.256,00		35.302,00		648.002,00	
01/01/2010	3.165,00	0,16%	1.789.239,00	88,78%	65.098,00	3,23%	1.920,00	0,10%	155.913,00	7,74%
01/01/2011	3.830,00	0,15%	2.281.868,00	90,34%	52.404,00	2,07%	2.389,00	0,09%	185.342,00	7,34%
01/01/2012	6.762,00	0,18%	3.165.757,00	82,27%	94.928,00	2,47%	133.471,00	3,47%	447.191,00	11,62%
01/01/2013	11.500,00	0,25%	3.277.291,00	71,65%	70.239,00	1,54%	824.445,00	18,02%	390.683,00	8,54%
01/01/2014	6.269,00	0,11%	3.762.608,00	68,45%	93.499,00	1,70%	1.314.029,00	23,90%	320.559,00	5,83%
01/01/2015	4.591,00	0,09%	4.032.845,00	77,71%	92.491,00	1,78%	756.254,00	14,57%	303.458,00	5,85%

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do MTE – série de 2009 a 2015. (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2017).

O comércio, por sua vez, após atingir um grande número de empreendedores em 2009, sofre uma queda no volume de investimentos nessa área. A razão também pode ser vinculada à crise de 2008 uma vez que, em cenário de recessão e contenção de gastos, o comércio é um dos primeiros ramos de atividade a sentir os efeitos da redução da demanda, principalmente naqueles ramos de consumo supérfluo, como lazer ou alimentação fora do lar. Após esse declínio, o setor volta a se recuperar alcançando uma trajetória de crescimento até 2014, quando novamente é atingido pelos efeitos da crise desse mesmo ano. A diminuição do microcrédito concedido para este ramo já é sentida em 2015 como mostram os dados dispostos na tabela 4.

Gráfico 2 – Distribuição dos clientes atendidos por finalidade do crédito

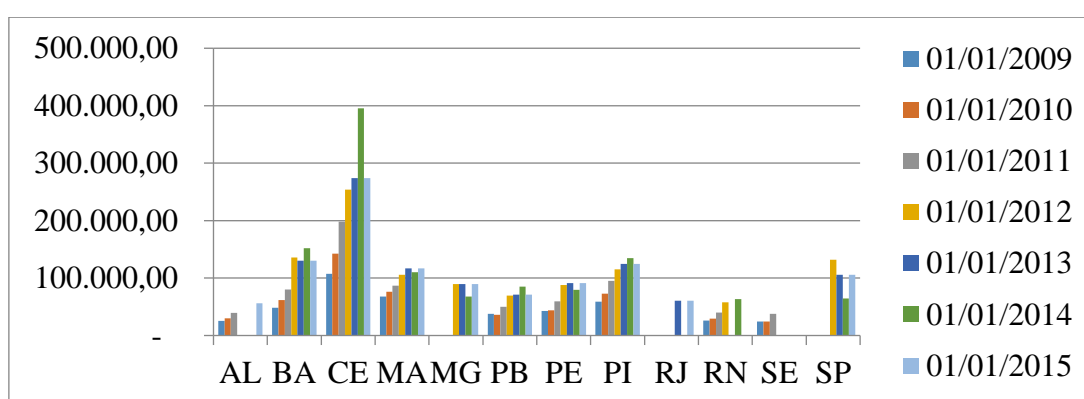


Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do MTE – série de 2009 a 2015. (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2017).

O Gráfico 2 reflete a utilidade do microcrédito para os empreendedores durante todo o período pós-2009, qual seja, suprir a necessidade de capital de giro. O Gráfico destaca ainda a trajetória de crescimento da utilização do microcrédito para capital de giro das empresas até 2014 quando, como outras variáveis, sua concessão sofre um declínio devido à crise. Esse dado revela que o maior montante de crédito destinado a esses microempreendedores não é utilizado para a abertura dos seus negócios, sua ampliação, por exemplo, mas como forma de financiar as operações diárias da empresa, manutenção de estoques, pagamentos de fornecedores, tributos, salários, dentre outros tipos de despesas operacionais (SEBRAE, 2016).

Ademais, deve-se ter em mente que esse contraste entre a necessidade de financiamento do capital de giro das empresas *vis-à-vis* o investimento ou ambos, pode significar que essas empresas enfrentam maiores desequilíbrios financeiros causados seja pela diminuição das vendas, aumento da inadimplência, das despesas financeiras ou aumento de custos. Nesses casos, o capital permanente da empresa pode-se tornar menor do que aquele capital necessário para financiar as suas atividades diárias, o capital de giro. Quando isso acontece, as empresas podem suprir a necessidade desses recursos optando por fazer empréstimos, aumentando seu capital bem como o seu lucro líquido (LUNELLI, 2016).

Gráfico 3 – Microcrédito por estado



Fonte: Elaboração própria a partir de dados MTE (*vários anos*)

Nota: dados do quarto trimestre de cada ano

Conforme pode ser notado no Gráfico 3, os estados que concentraram o maior número de clientes atendidos ao longo dos anos fazem parte da região nordeste. Isso se deve à operação do Banco do Nordeste na região, que é o maior ofertante de microcrédito do Brasil e, ademais, a região nordeste é a mais carente do país. Todavia, a partir da análise dos dados, percebe-se um aumento da dispersão geográfica a partir de 2012, quando Minas Gerais e São Paulo aparecem como um dos maiores emprestadores em relação aos demais estados. Esse salto nas operações de microcrédito nessas regiões a partir do ano mencionado se deve, em boa parte, à expansão das atividades da Caixa Econômica Federal no âmbito do PNMPO por meio do Programa Crescer. Isso revela que até a inauguração desse programa, esse tipo de financiamento não era tão demandado para os microempreendedores da região sudeste. Ao mesmo tempo, pode revelar que poderia haver fontes de financiamento alternativas ao microcrédito, maior acesso ao sistema financeiro, e até mesmo que a divulgação do programa pode ter sido pouco efetiva em outras regiões.

As condições mais recentes do microcrédito mostram que após a redução de juros promovida pelo Programa Crescer como um adendo ao PNMPO, em 2015, devido ao cenário de crise econômica no Brasil e, conseqüentemente, a inauguração de medidas de ajuste fiscal, houve uma interrupção no repasse dos recursos para equalização das taxas de juros do microcrédito do Programa Crescer. Essa medida, todavia, não tem o objetivo de acabar com os programas de crédito aos microempreendedores, mas como uma adequação ao novo cenário econômico. A partir dessa mudança, os beneficiários do microcrédito sofreram com o aumento dos custos de obtenção do crédito, devido à subida nas taxas de juros. Ademais, com essa medida, os bancos que antes obtinham os repasses do Tesouro Nacional passam a atuar fora do Programa, oferecendo outras linhas de crédito aos seus clientes a taxas de juros mais altas. Bancos que operam o microcrédito, como o Banco da Amazônia e o Banco do Brasil, aumentaram suas taxas de juros de 0,41% por 2,4 a 2,8% ao mês. Esses bancos, apesar dos efeitos negativos dessa medida, continuam oferecendo crédito rápido e desburocratizado aos microempreendedores, ainda à taxa de juros baixa em relação ao mercado financeiro tradicional (BRAGA, 2015; SIMÃO, 2015).

Em 2016 há uma retomada das preocupações acerca do futuro do microcrédito no Brasil e, com isso, o microcrédito é incluído como uma das dez medidas para estimular a economia do Brasil. Essa iniciativa visava permitir o aumento no limite do enquadramento do microcrédito produtivo de R\$ 120 mil para R\$ 360 mil de faturamento dos microempreendedores ao ano bem como outras regras operacionais para favorecer a concessão de recursos. Ademais, o microcrédito passa a fazer parte de uma iniciativa para reduzir a dependência das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família<sup>3</sup> e Minha Casa Minha Vida<sup>4</sup>. Essa nova linha de crédito que ainda está sendo elaborada em conjunto com o BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e outros bancos públicos visa a estimular a compra de equipamentos e ferramentas com o objetivo de aumentar a renda das famílias e contribuir com o empreendedorismo, ao mesmo tempo, prevendo uma independência das famílias aos programas assistencialistas (ALVES; FERNANDES,

---

<sup>3</sup> O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda direta a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil do governo federal criado a parti da lei nº 10.836, de 2004 que busca garantir o direito à alimentação, educação e saúde.

<sup>4</sup> O Programa Minha casa minha vida é um programa do governo federal criado em 2009 que oferece melhores condições ao financiamento de moradias de áreas urbanas para famílias de baixa renda.

2016; PORTAL DO PLANALTO, 2016; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2016a; 2016b).

## **Conclusão**

A relação entre o sistema financeiro e as finanças sociais apresentada nesse trabalho revela que o primeiro tem papel relevante no desenvolvimento econômico, porém, o segundo se mostra como uma alternativa para garantir, de fato, a funcionalidade do sistema. Em relação à concessão de crédito, foi possível entender a sua relevância para a criação de investimentos produtivos bem como inovações tecnológicas, variáveis que têm importância indiscutível quando se trata do aumento do emprego, renda e riqueza de um país. Assim, ao analisar-se o microcrédito, pode-se perceber, a partir dos motivos da sua criação, a razão para a sua adoção e/ou expansão em diversos países, principalmente nos que possuem menores índices de desenvolvimento.

Como foi apontado no estudo, há uma tendência de que a institucionalização dos programas de microcrédito sofra alterações mediante a conjuntura política e econômica. Desse modo, ao apresentar-se mais especificamente o desenvolvimento do microcrédito no Brasil bem como algumas perspectivas, é possível notar algumas questões que fazem com que o programa de microcrédito seja em alguns pontos questionado, podendo-se pensar, a partir daí modificações na sua forma de atuação.

Pode-se dizer, por exemplo, que as diversas alterações que o Programa sofreu ao longo da sua existência, principalmente no que se refere às oscilações das taxas de juros praticadas fomentam a incerteza nos microempreendedores, além de tornar o acesso ao crédito mais custoso, fazendo com que haja maior cautela ao requerer o crédito bem como realizar os investimentos.

A mais recente proposta de colocar o microcrédito como uma das dez medidas para estimular a economia brasileira bem como a proposta de fazer com que o microcrédito se torne mais uma porta dos programas assistencialistas revelam, sem dúvida, a importância que é dada ao microcrédito no país, bem como a confiança no seu poder de transformação social e na sua capacidade de contribuir com o desenvolvimento econômico. Todavia, podem-se apontar algumas falhas nessas medidas que ainda inibem o desenvolvimento dessas políticas. O medo das famílias em perder o benefício do Bolsa Família, por exemplo, inibiria a sua iniciativa empreendedora, uma vez que, mesmo o governo garantindo um período de dois anos para que essa transição seja feita, ou seja, o beneficiário tendo dois anos para tornar-se um empreendedor bem-sucedido recebendo ainda o Bolsa Família, há poucas garantias que o façam pensar que conseguirá alcançar

esse objetivo no tempo proposto. Além disso, é questionável até que ponto seria feita uma verificação precisa de se o crédito estaria de fato sendo utilizado produtivamente ou em consumo.

Neste contexto, assumo a primeira pessoa para trazer a este trabalho um relato de minha própria experiência – algo pouco convencional em um artigo, mas que contribui na compreensão do microempreendedorismo social. Na experiência que tive de atuar como assessora de negócios em uma Organização não governamental que já atuou como IMPO pude perceber que a maioria das pessoas que tem um ofício, sabem produzir ou oferecer algum serviço, não consegue criar ou manter seus próprios negócios devido à falta de instrução sobre gestão de negócios ou devido à sua baixa escolaridade. Sendo assim, a maioria dos que decidem empreender percebem rapidamente essa dificuldade e, na maioria das vezes, desistem do negócio. Em meio a isso, é possível pensar que, para além da desburocratização no acesso ao crédito, devem ser criados meios de instrução e auxílio na abertura de novos empreendimentos.

O papel do agente de microcrédito, nesse sentido, que se restringe a verificar as contas do microempreendedor e atestar a viabilidade do seu negócio para que então receba o crédito, poderia ser expandida ou então, deveria ser criado um programa paralelo à concessão do microcrédito que esclarecesse aos tomadores de recursos como aplicar o crédito recebido, sobre as melhores formas de investir e gerenciar seus empreendimentos, de forma a evitar uma das maiores barreiras à criação e o desenvolvimento de empresas no Brasil, qual seja, a alta mortalidade de micro e pequenas empresas por desconhecimento de princípios básicos de gestão.

Outro ponto observado durante essa experiência foi que esses profissionais se cadastram como Microempreendedor Individual (MEI) e obtém seu certificado junto à receita federal, abrindo sua empresa, apenas com o objetivo de se aproveitar dos benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social INSS, impressão que se confirma a partir de pesquisa realizada pelo SEBRAE (2012).

Ademais, durante essa experiência foi possível perceber que poucos deles sabiam da existência de uma modalidade de crédito que poderia servir como investimento inicial ou injeção capital de giro, aquisição de equipamentos e ferramentas para seus negócios. SEBRAE (2012) confirma essas impressões no que se refere ao acesso ao crédito, uma vez que revela que poucos deles recorreram a empréstimos após a sua formalização sendo que, dos que recorreram, os números se dividem entre os que conseguiram e os que não conseguiram obter.

Outra questão que se aponta como dificuldade ao desenvolvimento do microcrédito no Brasil é a fragilidade das instituições de primeiro piso que recebem os recursos do programa. As OSCIPs, além de dificuldades de gestão, normalmente possuem uma baixa carteira de clientes, impossibilitando a sua sustentação financeira uma vez que as operações são de baixo valor e, para isso, precisam de ganhos de escala.

Em meio a isso, contudo, como afirma Santos (2007), ainda é muito difícil analisar os impactos socioeconômicos do microcrédito e das microfinanças devido aos outros problemas já mencionados, como a dificuldade em saber o emprego do crédito recebido pelo empreendedor, a falta de registros contábeis, a dificuldade em separar as finanças do negócio (investimento) e das da família (consumo) além da dificuldade em escolher os indicadores mais adequados. Ademais, essa análise de impacto se torna ainda mais difícil quando se deve considerar a discrepância entre a sua formulação e a prática, ou seja, da expectativa que se coloca sobre os programas de microcrédito, da transformação social e econômica que se espera deles face aos resultados que se verificam na realidade.

## Referências

ALVES, M. R. ; FERNANDES, A. Governo Temer prepara linha de crédito para Bolsa Família. **Exame.com**. 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/governo-temer-prepara-linha-de-credito-para-bolsa-familia/>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

Banco Central do Brasil. **Relatório de inclusão financeira**. – N. 1. Brasília: BCB, 2010. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/relatorio\\_inclusao\\_financeira.pdf](https://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/relatorio_inclusao_financeira.pdf)> . Acesso em: 17 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de inclusão financeira**. – N. 3 –. Brasília: Banco Central do Brasil, 2015. Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/RIF2015.pdf>> . Acesso em: 17 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Série Cidadania Financeira: Estudos sobre educação, proteção e inclusão**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2015. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/SerieCidadania\\_1panorama\\_micro.pdf](https://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/SerieCidadania_1panorama_micro.pdf)> . Acesso em: 17 fev. 2017.

BARONE, F. M. et al. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BARONE, F. M.; ZOUAIN, D. M. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.6, p. 1249-1267, dec. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000600012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000600012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.2, p.369-380, Mar./Abr. 2007.

BRAGA, P. Governo Dilma suspende incentivo a microcrédito. Programa Crescer já não é mais o mesmo. **Blog do jornalista Políbio Braga**. 2015. Disponível em: <<http://polibiobraga.blogspot.com.br/2015/03/governo-dilma-suspende-incentivo.html>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 2003. Disponível em : <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.735.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.735.htm)>. Acesso em: 17 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/111110.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/111110.htm)>. Acesso em: 17 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.666, de 14 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 jun. 2012. Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12666.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12666.htm)>. Acesso em: 17 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 1990. Disponível em : < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8019.htm)>. Acesso em: 17 fev. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha casa minha vida**. 2017a. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Programas Sociais: Bolsa família**. 2017b. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

CARVALHO, F. J. C. de et al. **Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

FELTRIM, L. E. et al (Coord.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

KEYNES, J. M.. A teoria ex ante da taxa de juros. **Clássicos da literatura econômica: textos selecionados de macroeconomia**, 3ª Ed. Brasília: Ipea, 2010a, pp. 87-97.

\_\_\_\_\_. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Lisboa: Relógio D'Água, 2010b.

LIMA, L. Governo lança microcrédito a juros de 8% ao ano. **Agência Brasil**: 2011. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-08-24/governo-lanca-microcredito-juros-de-8-ao-ano>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

LUNELLI, R. L. Necessidade de capital de giro. **Portal de Contabilidade**: 2016. Disponível em: <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/necessidadecapitalgiro.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

MANOS, M. G. L. **Sistema financeiro e desenvolvimento econômico: o papel do microcrédito**. Aracaju : Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2006. Disponível em: <[http://www.cpatc.embrapa.br/publicacoes\\_2006/livro\\_microcredito.pdf](http://www.cpatc.embrapa.br/publicacoes_2006/livro_microcredito.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2017.

MATOS, O. C. Desenvolvimento do Sistema Financeiro e Crescimento Econômico no Brasil: Evidências de Causalidade. **Trabalhos para discussão do Departamento de Estudos e Pesquisas do Banco Central do Brasil**, n. 49, p. 55, 2002.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Crescer: Programa Nacional de Microcrédito**. 2011. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2011/Apresentacao\\_Ministro\\_Fazenda\\_Microcredito\\_2408201.pdf8](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2011/Apresentacao_Ministro_Fazenda_Microcredito_2408201.pdf8)>. Acesso em: 11 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Inclusão Produtiva. **Política Agrícola e Meio Ambiente**. 2017. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-agricola-e-meio-ambiente/inclusao-produtiva>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Programa Crescer Microcrédito Produtivo Orientado**. Secretaria de Política Econômica: 2014. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-agricola-e-meio-ambiente/inclusao-produtiva/programa-crescer-microcredito-produtivo-orientado-agosto-2014>>. Acesso em: 11 fev. de 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Plano Brasil sem Miséria**. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/08/municipios-terao-ate-sexta-feira-16-para-cadastrar-propostas-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Banco de dados Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (séries variadas). 2017. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/pnmpo/banco-de-dados.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

NICHTER, S.; GOLDMARK, L.; FIORI, A. **Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro: Programa de Desenvolvimento Institucional**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

NITSCH, M.; SANTOS, C. A Da repressão Financeira ao Microcrédito. **Revista de Economia Política**, v. 21, n.4 (84), p. 172-183, out./dez. 2001.

PAULA, L. F. de. **Sistema Financeiro, Bancos e Financiamento da Economia: uma Abordagem Keynesiana**. Rio de Janeiro: Campus, 2014.

PORTAL BRASIL. **Programa Crescer oferece recursos para melhoria e crescimento do pequeno negócio**. 2014. Disponível em:



<<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/03/programa-crescer-oferece-recursos-para-melhoria-e-crescimento-do-pequeno-negocio>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Programa Crescer oferece microcrédito a pequenos empreendedores**. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/02/programa-crescer-oferece-microcredito%20a-pequenos-empreendedores%20>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

PORTAL DO PLANALTO. **Conheça as dez medidas para estimular a economia do Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/12/conheca-as-10-medidas-para-retomar-o-crescimento-no-brasil>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Presidenta Dilma Rousseff conversa sobre o Programa Crescer que oferece microcrédito produtivo orientado**. 2014. Disponível em: <[http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/conversa-com-a-presidenta/conversa-com-a-presidenta\\_/presidenta-dilma-rousseff-conversa-sobre-o-programa-crescer-que-oferece-microcredito-produtivo-orientado](http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/conversa-com-a-presidenta/conversa-com-a-presidenta_/presidenta-dilma-rousseff-conversa-sobre-o-programa-crescer-que-oferece-microcredito-produtivo-orientado)>. Acesso em: 11 fev. 2017.

SANTOS, C. A. Análise de impactos socioeconômicos do microcrédito: dificuldades metodológicas e analíticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 41, v.1, p.147-160, Jan./Fev. 2007.

SCHUMPETER, J. A. **The Theory of Economic Development**. Londres: Transaction Publishers, 2010.

SEBRAE. Perfil do microempreendedor individual 2012. **Série Estudos e Pesquisas**, jul. 2012. Disponível em: <[http://www.concepcaoconsultoria.com.br/images/upload/file/SEBRAE\\_SE%202014/RRefe%20C3%A4ncia%20Bibliogr%C3%A1fica%20do%20SEBRAE\\_SE/PERFIL%20DO%20MEI.pdf](http://www.concepcaoconsultoria.com.br/images/upload/file/SEBRAE_SE%202014/RRefe%20C3%A4ncia%20Bibliogr%C3%A1fica%20do%20SEBRAE_SE/PERFIL%20DO%20MEI.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2017.

SEBRAE. Programa Crescer facilita o acesso ao crédito. **Sebrae Nacional**. 2016. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/programa-crescer-facilita-acesso-ao-credito,c13a5415e6433410VgnVCM1000003b74010aRCRD>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

SIMÃO, E. Tesouro suspende incentivo a microcrédito. **APEMEC Notícias**. 2015. Disponível em: <[http://apemec.com.br/view\\_news.php?id=3566](http://apemec.com.br/view_news.php?id=3566)>. Acesso em: 11 fev. 2017.

STUDART, R. The efficiency of financial systems, liberalization, and economic development. **Journal of Post Keynesian Economics**, vol. 18, n.2, pp. 269-292, 1995-1996.

TERRA, F. H. B. Sistema financeiro, bancos e financiamento da economia: uma abordagem keynesiana. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 3 (52), p. 819-824, dez. 2014.

