

5 Conclusão

O mote do presente trabalho foi pensar alternativas de combate à pobreza que transcendessem a mera redistribuição de renda, focalizando a questão na necessidade de incremento da autoestima e capacidade dos sujeitos.

Para tanto, lançou-se o olhar para o cenário internacional, analisando-se o exemplo de países que ousaram implementar soluções inovadoras nesta direção. Optou-se pelo estudo da experiência do Grameen Bank, que teve lugar em Bangladesh, pois esta trouxe para a arena de debates a noção contemporânea de microcrédito, como promessa de ser instrumento apto a combater à pobreza. Daí a curiosidade de analisá-la criticamente para descortinar suas potencialidades e limitações.

A partir de uma perspectiva multidisciplinar (econômica, social e jurídica) e da análise crítica da doutrina e do panorama legislativo brasileiro, o presente trabalho sugere a adoção de um conceito alargado de microcrédito, de modo a redimensioná-lo.

Assim, microcrédito deve ser entendido não só como a concessão de empréstimos de valor reduzido a pessoas que estão alijadas do setor financeiro formal, por não poderem oferecer as tradicionais garantias reais, mas também a oferta de outros serviços financeiros acessórios a esses empréstimos, tais como micropoupança e microsseguros, voltados tanto para a produção, quanto para o consumo numa perspectiva integradora.

Nessa linha, o conceito deve ser entendido de modo ampliado, agregando as seguintes contribuições metodológicas: 1) utilização do aval solidário como mecanismo de seleção de tomadores e garantia; 2) atuação de jovens e proativos agentes de crédito, responsáveis pelas relações pessoais com os clientes e por todos os aspectos do ciclo de empréstimo, desde a origem até a recuperação; 3) volumes de empréstimos adaptáveis e com termos

sazonais, de modo a serem consideradas as peculiaridades e atividades desenvolvidas em cada comunidade atendida; 4) visão de um banco proativo que “vai em direção às pessoas” - acessibilidade; 5) estímulo à micropoupança e aos microsseguros como parte da gama de produtos oferecidos; 6) agilidade na aprovação e desembolso; 7) redução da assimetria de informações e da restrição de acesso ao crédito, minimizando os dois principais problemas da concessão de crédito: a seleção adversa (desconhecimento do credor com relação ao tipo de tomador) e risco moral (falta de informação do conessor sobre o tipo de ação que o tomador pode vir a tomar); 8) caráter informativo e educativo dos serviços financeiros oferecidos, de forma a orientar o mutuário sobre a necessidade de adequar seus empreendimentos aos valores regentes da atividade econômica no Brasil, previstos no art. 170 da CR/88.

Evidencia-se, na análise do marco regulatório brasileiro, a necessidade de aperfeiçoamento do sistema, merecendo destaque os pontos a seguir comentados.

Na tentativa de capilarizar o microcrédito, o governo, inicialmente, optou pela mera bancarização, ao utilizar a estrutura do setor bancário já existente, através da oferta de serviços de microfinanças com crédito pré-aprovado. Tal opção subverte a conceituação de microcrédito defendida no presente trabalho, quando ignora a questão do aval solidário, do esforço necessário para a formação de grupos de mutuários, do reforço da responsabilidade e incremento da autoestima.

Nesse cenário, o surgimento do PNMPO (Lei 11.110 de 25 de abril de 2005) constitui a primeira tentativa governamental de estabelecer um arcabouço regulatório específico para o microcrédito. Podem-se identificar algumas aproximações e divergências entre o PNMPO e a metodologia do microcrédito aqui defendida. Entre as primeiras, destaca-se a aproximação do agente de crédito com o tomador do empréstimo, o que representa um ganho muito grande no sentido da individualização do negócio e da proximidade com o mutuário. Contudo, o programa deixa a desejar, na medida em que não contempla a questão do aval solidário, aspecto realmente inovador da experiência do GB.

O PNMPO prevê as OSCIPs, SCMs, agências de fomento e cooperativas de crédito como entidades que podem manejar o microcrédito no Brasil, não mencionando as ONGs, embora sua atuação, na prática, seja identificada nessa área.

A análise do sistema jurídico revela uma regulamentação incipiente, fragmentada e contraditória. Observa-se a existência de diversos diplomas

legais apartados, inclusive atos normativos infralegais, que dão tratamento injustificadamente diferenciado às entidades aptas a concederem microcrédito. Além disso, constata-se a existência de órgãos fiscalizadores diversos (BACEN e Ministério da Justiça) para as diferentes entidades de microcrédito. Não há, portanto, um fio condutor no controle dessas entidades.

A atuação das SCMs é reencaminhada ao universo do Sistema Financeiro Nacional. Pela lei, não se admite sua utilização no âmbito de políticas sociais, vez que há proibição expressa de participação do poder público na estrutura das SCMs. Além disso, observa-se a adoção de uma metodologia financeira tradicional, caracterizada não só pelo abandono do aval solidário em virtude da exigência de garantias patrimoniais, como também pela utilização de estratégia de concessão de crédito restrita à produção. Fica excluído, assim, o crédito para consumo, e, conseqüentemente o acesso a bens duráveis essenciais à melhoria da qualidade de vida dos tomadores.

Já a forma institucional das OSCIPs mostra-se mais atrativa no cenário da legislação brasileira por duas razões: não estão sujeitas à Lei da Usura e podem ostentar o nome fantasia de banco. Dessa forma, embora a legislação própria tenha objetivado a criação de um modelo complementar de manejo do microcrédito pela sociedade civil, o resultado prático foi exatamente o contrário como se observa pelo reduzido número de SCMs em relação ao de OSCIPs atuantes no Brasil¹⁷⁶.

É passível de questionamento a atuação das ONGs no quadro do Direito Brasileiro justamente por não estarem previstas no PNMPO. O presente trabalho conclui que tal omissão constitui silêncio eloquente, vez que não seria razoável que numa política pública tão relevante e que pode atingir pessoas em situação de vulnerabilidade social, inexistia órgão fiscalizador.

Outro ponto alcançado pelas análises empreendidas é a identificação de que o mútuo não é atividade privativa de instituição financeira no Direito Brasileiro. A concessão de empréstimo só se caracteriza como tal, quando o prestador se situar na posição de intermediador, recolhendo recursos de uns para emprestar a outros e quando revelar intromissão ou interferência organizada nos mercados financeiros ou de capitais. Além disso, o mútuo encontra-se disciplinado em três diplomas legais: Código Civil (artigos 586 a 592), Lei de Usura (legislação civil extrafinanceira) e Lei 4.595 (legislação

¹⁷⁶ Cf Tabela 2, p. 90.

financeira). Essa concomitância sinaliza que o *mútuo* é atividade que convive tanto no setor bancário quanto no ambiente extrabancário.

Um outro aspecto do marco regulatório que merece relevo é a possibilidade de utilização do nome fantasia – *Banco do Povo* - pelas ONGs e OSCIPs, negada às SCMs, por força da Resolução 2.874 do CMN. Por referir-se à acessibilidade do crédito aos mais pobres, essa denominação constitui estratégia de marketing essencial na divulgação da idéia. Tal aspecto diz respeito à tentativa de democratização do crédito, que, na verdade, é a grande pedra de toque da adoção do microcrédito como política pública, pelo menos do ponto de vista da retórica adotada quando de sua implantação regulatória.

No decorrer do estudo, também foram identificados os dois principais empecilhos históricos que comprometeram o desenvolvimento do microcrédito no país: 1) o ambiente regulatório contraditório/fragmentado e 2) o ambiente macroeconômico, que se caracterizou, durante décadas, pela dinâmica inflacionária. Superando-se tais obstáculos, através da estabilização da economia e do aperfeiçoamento do marco regulatório, o campo para expansão do microcrédito é bastante profícuo e a proposta de seu fomento perfeitamente viável, com um campo de grande demanda no Brasil.¹⁷⁷

No que tange ao marco teórico, ao esclarecer as noções de pobreza e de desenvolvimento em Amartya Sen; o presente trabalho propõe que se entenda a primeira como privação de capacidades, fonte de efeitos inibidores do exercício das liberdades e de perda de autonomia e autoconfiança do indivíduo; o segundo, como processo de expansão de liberdades reais que os sujeitos efetivamente desfrutam em sociedade. O objetivo de tal adoção é a pertinência de tais idéias com o cenário brasileiro atual, no qual o espaço da pobreza é muito maior que o espaço da renda, o que sugere que as políticas públicas sociais devam enfatizar a necessidade de resgate do respeito próprio dos beneficiados.

Nesse sentido a proposta central do trabalho é compreender o microcrédito não como baluarte da luta de combate à pobreza, tampouco como instrumento isolado ou substitutivo, mas sim como instrumento que, agregado a programas assistenciais, promova a reestruturação de tais programas para uma terceira geração de políticas públicas, baseadas na inclusão produtiva, (investimento em educação, profissionalização), o que nada mais é que a ênfase na condição de agente.

¹⁷⁷ Conforme demonstram os números da tabela 3, p. 92.

Tal perspectiva agregadora baseia-se na análise crítica do microcrédito como instrumento de luta de combate à pobreza, que, como visto, apresenta limitações, cujos pontos fracos nevrálgicos são a autoexclusão e o desafio de inclusão dos mais pobres.

Desse modo, combinar o aspecto compensatório de programas, como o BF, com programas de concessão de microcrédito pode ser importante nesse cenário.

Através da soma de esforços, partilha de informações e novos desenhos de políticas públicas, pode-se criar mecanismos importantes no combate à pobreza. A combinação proposta visa aprimorar o jogo democrático, possibilitando um maior engajamento social e retroalimentando o fortalecimento das liberdades num contexto de cooperação democrática e de desenvolvimento voltado para o homem enquanto agente detentor de capacidades de ação e de mudança. Além disso, a operacionalização desses programas permite que o pobre passe a dispor de um fluxo de renda estável, pago através de cartões eletrônicos emitidos por entidades com tradição creditícia. Este fator somado à tecnologia informacional, presente nos programas assistenciais, cria oportunidade para a efetivação da proposta aqui defendida.

Outra contribuição relevante do trabalho é a construção de um paralelo entre a idéia de liberdade como comprometimento social e a proposta de conjugação dos programas assistenciais e do microcrédito em políticas públicas de terceira geração, que garantam tanto o gozo de liberdades compensatórias básicas (como a alimentar), como também reforcem o aspecto da responsabilidade e da condição de agente dos beneficiados pelo mútuo.

Nesse sentido, ressalta-se a visão da liberdade e da responsabilidade como vias de mão dupla, o que é indispensável para a construção de uma sociedade calcada no pleno desenvolvimento humano, em substituição à referência pura e simples ao Estado Social (visão meramente welfarista), através do enfoque na emancipação do indivíduo.

A partir da constatação de que o reconhecimento e a estima social são fundamentais em sociedades como a nossa onde o valor simbólico da privação é muito significativo, o presente estudo aponta o papel do microcrédito nas políticas de reconhecimento, já que o beneficiário passa a estabelecer uma história de crédito, confiança, dignidade e capacidade.

Revisitando a categoria reconhecimento em Fraser e Honneth, o estudo conclui que tais teses podem ser complementares quando se pensa no cenário

brasileiro, onde são identificadas demandas por distribuição, mas ao mesmo tempo, problemas de autoestima e de reconhecimento.

Em relação à necessidade de distribuição material, as idéias de Fraser são de interessante aplicação à realidade brasileira, na medida em que resgatam o debate sobre desigualdade material e priorizam a questão do *status* social e da redistribuição através de políticas públicas estatais, o que nos remete às políticas compensatórias, como o Bolsa-Família, por exemplo.¹⁷⁸

Por outro lado, em virtude do histórico de estigma da pobreza no Brasil, a discussão sobre a constituição do sujeito é fundamental, e é nesse ponto que podemos nos apoiar na perspectiva de Honneth.¹⁷⁹ Tal aspecto refere-se à visão do reconhecimento como identidade. Para este autor,¹⁸⁰ o reconhecimento da dignidade¹⁸¹ individual de todos os membros da sociedade deve ser considerado o principal critério válido de justiça. Para tanto, desenvolve uma tipologia formada por três formas distintas de reconhecimento: 1) as relações primárias, cujas formas de reconhecimento são o amor e a amizade; 2) as relações legais, cujas formas de reconhecimento são as identificadas com os direitos e; 3) as comunidades de valor, cuja forma de reconhecimento é a solidariedade. Para cada uma dessas dimensões existe uma relação prática definida, respectivamente como autoconfiança básica, auto-respeito e auto-estima.

O aspecto da identidade ganha mais força, quando se fala em identidade das comunidades que, ao utilizarem o microcrédito, podem desenvolver suas vocações regionais, inserindo suas atividades locais no cenário econômico

O microcrédito pode ter importante papel instrumental nas demandas de justiça distributiva e de reconhecimento, apresentando a vantagem de fazer gravitar em torno de si ambas as demandas.

Tal perspectiva é de extrema relevância no cenário atual de quebra do paradigma de centralidade do trabalho visto como contrapartida de salário. As noções de trabalho produtivo e de busca da plena atividade, em lugar da busca de pleno emprego, também configuram contribuições do presente estudo, que, propõe a conjugação do instrumental do microcrédito com as práticas de economia solidária, desenvolvidas atualmente Brasil afora.

¹⁷⁸ Cf. capítulo 3.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Acerca da questão da dignidade, Taylor (2000) sustenta que, com a passagem da sociedade moderna, efetuou-se uma passagem da honra para a dignidade, sendo que a noção de dignidade é usada num sentido universalista e igualitário inerente a todos os seres humanos. Esse conceito de dignidade seria o único compatível com uma sociedade democrática, de modo a substituir a proeminência do conceito de honra e fundar a idéia de igual dignidade de todos os cidadãos.

Fala-se, pois, de um modelo de desenvolvimento inclusivo participativo e democrático. O microcrédito constitui um instrumento relevante nessa direção, em vista de sua abertura para um portfólio ampliado de empreendimentos e iniciativas econômicas. Assim verifica-se uma linha de proximidade entre a noção de economia solidária, calcada na busca de integração entre o social e o econômico e o microcrédito, instrumento que trabalha com a noção de solidariedade como lastro dos mútuos, favorecendo a integração social em virtude da responsabilidade de todos pelo destino do empreendimento e da própria com(uni)dade.

Defende-se, pois, a concepção de economia plural, resultante da conjugação de políticas econômicas privadas, públicas e participativas no combate à pobreza.

Na verdade, a grande contribuição do presente estudo é a reflexão sobre a necessidade de os instrumentos de combate à pobreza atentarem para o ganho de respeito próprio e autoestima nos sujeitos, de modo a garantirem a emancipação, tornando os beneficiados pessoas responsáveis por seu próprio destino e promovendo o desenvolvimento visto como liberdade. Nesse sentido, o instrumental do microcrédito tem um relevante papel a cumprir.

Entretanto a implementação dessa proposta, demanda a continuidade de pesquisas teóricas e aplicadas desenvolvidas em perspectiva interdisciplinar, que proponham não só a construção de novos desenhos institucionais para as entidades concessionárias de microcrédito, bem como a configuração de políticas públicas propriamente ditas e o aperfeiçoamento do marco regulatório. As estratégias de convergência de áreas são fundamentais na construção de projetos edificadores do desenvolvimento concebido nesse trabalho.

Como exemplo atualíssimo podemos citar o projeto Rio Criativo,¹⁸² sob a coordenação a cargo da Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro e executado pelo Instituto Gênesis da PUC-Rio, contando com parcerias de Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA, SEBRAE RJ, Prefeitura do Rio, RioFilme e Prefeitura de São João de Meriti. Nele pode ser observada claramente a convergência de ações na busca de políticas integradoras, tal como proposta no presente trabalho.

¹⁸² Conforme Anexo 3. Texto colhido em <www.rio.criativo.rj.gov.br> Acesso em 26 jan. 2011.

Como campos de pesquisa de interessante relação com as ideias desenvolvidas, podem ser citados ainda o redesenho curricular de cursos em todos os níveis de ensino, de modo a garantir a inserção de temas como educação para o empreendedorismo, educação financeira, direito à moeda estável, entre outros.

Do Estado provedor para o Estado mobilizador, para fazer COM as pessoas e não PARA as pessoas. Esse é o caminho que se inaugura com os estudos aqui empreendidos: a busca de uma visão de sociedade calcada no pleno desenvolvimento humano.