

2

Microcrédito: conceito, contribuições metodológicas, legislação brasileira atinente e experiência brasileira mais bem sucedida

O objetivo desse capítulo é a caracterização do microcrédito. Inicialmente, são abordados o conceito doutrinário de microcrédito e suas principais contribuições metodológicas (aval solidário, prazos de pagamento diferenciados, volumes de empréstimos adaptáveis, termos sazonais, acessibilidade do banco, dentre outras). Além disso, é fixado o conceito de microcrédito adotado neste trabalho com suas respectivas justificativas.

Nessa mesma linha de caracterização do instituto, o panorama da legislação brasileira sobre o tema é examinado, a partir dos órgãos atuantes, num enfoque descritivo, crítico e propositivo.

Como fechamento do capítulo, desenvolve-se um breve relato da experiência brasileira de microcrédito mais bem sucedida (o CrediAmigo nordestino), inaugurando-se, ainda, a reflexão sobre as razões do não desenvolvimento avançado do microcrédito no país.

Portanto, o capítulo localiza o tema do microcrédito doutrinária e legislativamente no cenário brasileiro, possibilitando a compreensão do instituto.

2.1.

O conceito de microcrédito e suas contribuições metodológicas

É importante destacar que o surgimento da noção contemporânea de microcrédito está umbilicalmente ligada à prática e à experiência cotidianas, como deixa claro Yunus²⁰ ao relatar como surgiu a ideia do GB.

²⁰ Ibid, p.14-15.

Mediante a observação de que as teorias econômicas tradicionais não davam conta de apontar uma solução para a terrível fome que se abateu sobre Bangladesh em 1974, Yunus partiu para a pesquisa de campo e para o contato pessoal com os aldeões, criando, a partir das necessidades observadas, a metodologia do microcrédito:

“Assim, onde estava a teoria econômica que dava conta de sua vida real? Como continuar a contar histórias de faz-de-conta a meus alunos em nome da economia? Eu só tinha um desejo: sair pela tangente, abandonar os manuais, fugir da vida universitária. Queria compreender a realidade que cerca a existência de um pobre, descobrir a verdadeira economia, a da vida real – e, para começar, a da pequena aldeia de Jobra.”²¹

Algumas observações se fazem necessárias para a caracterização da metodologia do microcrédito utilizada por Yunus²² no GB.

Um dos pontos que mais chamam atenção na experiência do GB, é a maciça participação feminina na carteira de clientes, com um excelente retorno de pagamento. Por ter uma relação intrínseca com o conceito de responsabilidade, próprio do contrato de mútuo, o instituto do microcrédito tem interessante resposta do gênero feminino. A observação comum nos leva a concluir que o engajamento da mulher na melhoria das condições de vida do grupo familiar (no sentido da compra de utensílios, melhoria das condições da moradia, saneamento, etc.) reflete positivamente no compromisso assumido com a obtenção do empréstimo. As crianças constituem sua prioridade absoluta e a atuação da mulher na utilização dos valores é caracterizada pelo zelo e empenho.

Outro aspecto que merece atenção na metodologia do GB diz respeito à motivação exigida do agente de crédito, questão diretamente ligada ao incremento na capacidade e autoestima dos mutuários, ponto chave da proposta de luta contra a pobreza desenvolvida no trabalho.

O enfoque do GB reside nas pessoas.²³ Dessa forma, o agente deve ostentar poder de comunicação, deter conhecimentos de psicologia, dedicar-se profundamente na observação da vida do mutuário e de seu trabalho e inspirar confiança, tanto em relação ao cessionário (que não precisa apresentar garantias reais para obter o crédito, como indica a figura do aval solidário)

²¹ Ibid., p.14-15.

²² Ibid.

²³ Ibid.

quanto em relação ao banco, cujo papel não se restringe apenas a fornecer numerário, mas principalmente insuflar a coragem e autoestima do indivíduo.

Essa confiança seria o ponto chave tanto da própria idéia de crédito, quanto do reforço da autoestima social, que é o objetivo central do presente trabalho. Confiança no outro (através do aval solidário), confiança em si mesmo (resultante da descoberta da capacidade de adimplemento por parte daqueles que sequer tinham existência política e social), com incremento na condição de agente de mudança.

Talvez o giro de perspectiva na ação dos agentes de crédito esteja em se concentrarem não no produto (concessão de crédito), mas nas pessoas e suas relações, cuja continuidade ajuda a construir um nível superior de relacionamento.

Esse aspecto do procedimento seria de interessante aplicação no Brasil, ao se considerar, como mencionado na introdução, que o peso simbólico da pobreza em nosso país vai muito além da renda e fere de morte a própria autoestima e capacidade de ação dos indivíduos.

Ademais, ao focar no indivíduo, o GB incluiu no procedimento do microcrédito instrumentos de psicologia indispensáveis, quando se pensa em busca de motivação e incremento da condição de agente. Merece destaque, nesse particular, a obrigatoriedade de constituição de um grupo, o que resulta em uma maior sensação de segurança, a partir do estímulo e do apoio, tornando mais regular o comportamento de todos, aumentando a confiabilidade do financiado e do próprio empreendimento.

Sobre o processo de constituição dos grupos, Yunus²⁴ esclarece que ele induzia a que apenas os realmente comprometidos com o seu empreendimento ingressassem no procedimento do banco e conseguissem os empréstimos, em virtude das dificuldades enfrentadas já na própria formação da comunidade. Na verdade, o crédito inicialmente era concedido a dois membros do grupo que, se pagassem regularmente, durante as seis semanas seguintes, franqueariam o acesso ao crédito a outros dois membros até que o responsável pelo grupo conseguisse ser beneficiado pelo empréstimo, já que seria o último a recebê-lo. Esse procedimento é muito interessante, por enfatizar a questão da responsabilidade, a qual está diretamente vinculada à valorização da autoestima do indivíduo e do próprio grupo.

²⁴ Ibid., p.135.

Nesse particular, ao possibilitar a cada indivíduo a decisão sobre o destino dado ao valor tomado como empréstimo, o crédito abre as portas para uma participação ativa do tomador como protagonista da sua própria história, sem esquecer da coesão social e da integração ao grupo, que atua como suporte da empreitada.

Tal reflexão mostra-se essencial na sociedade brasileira, onde o desemprego e a pobreza são fundamentais na construção da própria subjetividade e imagem que o indivíduo faz de si mesmo (questão ligada às políticas de reconhecimento), com todas as consequências nefastas em relação à participação social e capacidade de mudanças.²⁵

Dessa forma, um dos aspectos mais interessantes da utilização do microcrédito, que poderia ser explorado no país, diz respeito ao reforço das práticas de economia solidária e da coesão / engajamento social como instrumento de integração, não apenas no sentido de geração de renda, mas como arma de mudança e forma de dar novo significado à vida das pessoas. O aval solidário (através da formação de grupos) e a abertura para as vocações regionais, na medida em que o portfólio de empreendimentos é bastante aberto, apontam para essa direção.

Exemplo interessante é a experiência norueguesa, expressa no relato a seguir, que descreve muito bem o papel do microcrédito na vertente de integração social:

“ Há alguns anos as ilhas Lofoten, situadas na costa norte da Noruega, vinham enfrentando um grave problema de despovoamento. Quando terminavam a universidade, os jovens retornavam às ilhas e se tornavam pescadores, mas o mesmo não acontecia com as moças, que não encontravam nenhuma atividade ali. Elas passavam a vida esperando a volta do marido pescador e se aborreciam consideravelmente... O êxodo feminino acabou por levar também os homens a deixar a ilha...Entretanto, graças aos esforços incessantes de Bodil Maal, o governo norueguês decidiu promover um programa Grameen por meio do Ministério da pesca, de modo a permitir às mulheres exercer uma atividade comercial que as mantivesse nas ilhas e tornasse suas vidas menos solitárias e mais plenas de sentido... Pela primeira vez mulheres que vivem perto do círculo polar tinham acesso ao crédito. Graças ao programa, elas constituíram um grupo comunitário de apoio, recebendo ajuda e orientação. Anteriormente, essas mulheres não tinham como utilizar suas capacidades. Agora os empréstimos que elas obtêm servem para fabricar pulôveres, pesos para papel, cartões-postais, estatuetas, pinturas. Além de dar às mulheres algo para fazer, a atividade é uma

²⁵ A questão da pobreza e do reconhecimento será tratada mais amiúde nos capítulos 3 e 4, quando é focalizada a discussão sobre reconhecimento, direcionando o debate para o tema da pobreza e das potencialidades do microcrédito nessa seara. Ademais, a atuação em grupo tem relação direta com a proposta de aplicação do microcrédito no seio de comunidades, tema desenvolvido também no capítulo 4.

importante fonte de renda suplementar para a família e torna mais prazerosa suas vidas.”²⁶

Essa potencialidade do microcrédito é muito importante porque a integração social e o fomento do engajamento político podem atingir em cheio o aspecto da pobreza que o trabalho aponta: o isolamento, a impotência, a incapacidade de autogestão da vida e de mudanças.

Além disso, a atuação do GB prioriza a realização de reuniões e a troca de informações no seio dos grupos atendidos pelo programa. Tal agir democratiza a tomada de decisão, possibilita que cada comunidade desenvolva as atividades mais adequadas à sua realidade e estimula a inclusão produtiva dos grupos humanos.

Ainda em relação à metodologia do GB, deve-se ressaltar a importância da busca incessante por auto-sustentabilidade. O microcrédito não deve ser transformado em uma política assistencialista. Ademais, o retorno do capital é importante no microcrédito, tanto para garantia da saúde financeira das instituições concessionárias, quanto para a utilização desse instituto como política de reconhecimento, conforme esclarecido no capítulo 4.

Outro aspecto que merece ser enfatizado na experiência do GB é o estímulo à reserva de fundos para situações de emergência: 5% de cada empréstimo era automaticamente lançado em fundo mútuo, sendo que, se um dos membros deixasse de fazer esses depósitos, ninguém do grupo podia obter crédito.²⁷ Esse aspecto é fundamental, quando se fala em estratégia de crédito maximalista, que é adotada no presente trabalho.

Por maximalismo, deve-se entender o conjunto de estratégias financeiras que não fiquem restritas ao instituto do mútuo (contrato de empréstimo entre partes), mas que agreguem outros produtos como micropoupança, microsseguros, previdência, etc. Na verdade, o objetivo da visão ampliada de crédito é minimizar os riscos dos empreendimentos, possibilitando uma maior segurança jurídica e financeira dos negócios.

Grandes lições podem ser extraídas do funcionamento operacional do GB na tentativa de verdadeiramente alcançar os excluídos do sistema financeiro formal. O sistema de pagamento é simplificado e consiste basicamente de: 1) empréstimos por um ano; 2) prestações semanais de um montante fixo; 3) início

²⁶ Yunus, *Ibid.*, p. 234.

²⁷ Yunus, *Ibid.*, p. 139.

do pagamento uma semana depois do recebimento do dinheiro; 4) pagamento semanal de dois por cento da soma emprestada, durante cinquenta semanas.²⁸

A análise do sistema de pagamento acima nos leva a refletir sobre as estratégias psicológicas do GB. O pagamento em diversos montantes semanais impede que haja um desprendimento de grande montante de uma só vez ao final de um longo período, o que aumentaria o risco de inadimplência. Por outro lado, a exigência de pagamento semanal demanda um engajamento diuturno do tomador, o que é extremamente benéfico para a recuperação da autoestima de quem é beneficiado pelo mútuo - o indivíduo se sente capaz desde a primeira semana após a concessão, justamente por conseguir pagar uma parcela, ainda que ínfima, do empréstimo. A capacidade de pagamento é fundamental, quando se fala em recuperação de autoestima e de confiança.

Nessa esteira, uma das grandes novidades da experiência do GB foi analisar as causas da pobreza com enfoque nas pessoas, abandonando a clássica visão de que tal estudo deveria focar-se no nível de desenvolvimento de cada país em relação aos outros. Os mentores do GB visavam saber por que algumas camadas da população viviam abaixo do limite da miserabilidade. O giro de perspectiva no enfoque faz toda diferença na luta de combate à pobreza.

Ao receber o Prêmio Mundial de Alimentação em Des Moines (Iowa) em 1994, Yunus esclareceu muito bem esse ponto de vista, que, na realidade, foi o mote da experiência do GB:

“Brilhantes teóricos da economia não acham útil dedicar tempo ao estudo de problemas como a pobreza e a fome. Eles querem que acreditemos que esses problemas se resolverão sozinhos quando a onda de prosperidade econômica tiver coberto os países. Esses mesmos economistas, que aplicam todo o seu talento à análise dos processos de desenvolvimento e prosperidade não dirigem nem mesmo um olhar distraído para a pobreza e a fome, processos julgados secundários”.²⁹

Outra lição muito importante da experiência do GB foi a adoção de uma matriz de pobreza multidimensional, afastando, assim, a imposição de normas internacionais sobre o tema. A coleta de dados e a construção do GB estiveram permeadas por concentrar a atenção nos indivíduos que sofrem com a mazela da pobreza, visando dar uma resposta e construir um instrumental útil no seu combate.³⁰

²⁸ Ibid., p.141

²⁹ Ibid., p. 86

³⁰ Ibid., p. 97

Incitar as pessoas a se destituírem do anestesiamento causado pela situação de pobreza – esta é também uma relevante descoberta do microcrédito, no sentido de mobilizar a vontade e energia das pessoas.

Também merece nota o fato de que o microcrédito se utiliza da noção de eficiência e da lógica de mercado, a qual permeia a relação social e econômica no capitalismo. Esse instrumental pode ser útil nas tentativas de balanceamento entre equidade e eficiência, problema presente na economia contemporânea, marcada pela tentativa de resgate da relação entre ética e economia, como desenvolvido no capítulo 3.

Desse modo, as principais contribuições metodológicas do microcrédito para o campo das microfinanças, podem ser assim resumidas:

1) utilização de empréstimos solidários como mecanismos de seleção de tomadores e garantia (o aval solidário é um dos pontos fundamentais da metodologia em questão e se baseia na formação de grupos de pessoas da comunidade atendida, que se responsabilizam mutuamente pelos empréstimos);

2) atuação de funcionários jovens e proativos que vão a campo, estabelecendo relações pessoais com os clientes e se responsabilizando por todos os aspectos do ciclo de empréstimo, desde a origem até a recuperação (com destaque para a figura do agente de crédito, pessoa especialmente capacitada, responsável pela análise e acompanhamento dos tomadores dos empréstimos);

3) volumes de empréstimos adaptáveis e com termos sazonais (são consideradas as peculiaridades e atividades desenvolvidas em cada comunidade atendida);

4) visão de um banco proativo que ‘vai em direção às pessoas’ (aqui reside a questão da 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 (com a redução de custos) 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 concesso sobre o tipo de ação que o tomador pode vir a tomar). Tal redução é possibilitada pela formação de grupos para a obtenção do empréstimo.

O panorama acima delineado diz respeito à noção vestibular de microcrédito ligada ao seu surgimento no GB, vez que o termo pode ocultar uma diversidade de modelos e de conceituações.

A doutrina aponta para conceitos que giram basicamente em torno de 3 perspectivas. A primeira entende o microcrédito como serviços financeiros de pequena escala, isto é, que envolvam valores baixos.³¹ Já a segunda não toma por base o valor emprestado, mas sim a concessão de crédito a pessoas de baixa renda.³² Uma terceira perspectiva vê o microcrédito como parte do setor das microfinanças no fornecimento de crédito a clientes não atendidos pelo setor bancário tradicional, abarcando apenas o setor de empréstimos.

Adotar-se-á, no presente trabalho, um conceito de microcrédito alargado. Entende-se por microcrédito não só a concessão de empréstimos de valor reduzido a pessoas que estão alijadas do setor financeiro formal, por não poderem oferecer as tradicionais garantias reais e, que, por isso, têm sua esfera jurídica de liberdade restringida pelo patrimônio, como 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, justamente numa perspectiva integradora. São agregadas ao conceito as contribuições metodológicas do GB descritas acima.

O objetivo da adoção desse conceito mais abrangente é minimizar os riscos envolvidos através do estímulo à poupança e aos seguros, de modo a ampliar a capacidade jurídica de pagamento, mesmo diante de adversidades naturais e sociais, reforçando a segurança jurídica no sentido da potencialização do ser humano e minorando o problema da autoexclusão, na qual o próprio potencial tomador de crédito, em vista de sua baixa autoestima social, deixa de se candidatar ao mútuo por opção própria.

2.2.

Panorama legislativo brasileiro: análise das instituições potencialmente operadoras do microcrédito

No enfoque legislativo brasileiro, não se pode deixar de analisar os seguintes diplomas legais: a Medida Provisória 226 de 29 de novembro de 2004,

³¹ Gulli, 1998.

³² Schreiner, 2001.

Lei 11.110 de 25 de abril de 2005 (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPPO) e Lei 10.738/2003. Merecem menção, ainda, os órgãos reguladores do microcrédito no país (Banco Central e Ministério da Justiça) e a regulamentação das taxas de juros, pontos esses que delineiam a moldura conceitual legislativa do microcrédito no Brasil.

Analisando o panorama legislativo brasileiro, Deangelo identifica um conceito restrito de microcrédito:

“Como diversas instituições com diferentes contornos jurídicos praticam microfinanças, definimos, de forma simples, Instituições de Microfinanças (IMFs) como aquelas que trabalham com diferentes produtos microfinanceiros podendo ou não estar sob a supervisão do Banco Central do Brasil; microcrédito como uma forma de empréstimo orientado, de pequeno porte, com metodologia própria, voltado para o desenvolvimento de atividade produtiva do setor formal e informal; e microfinanças como serviços financeiros voltados para a população carente que podem ser prestados por instituições autorizadas pelo governo.”³³

Na verdade, antes mesmo de examinar os órgãos / instituições que podem operar o microcrédito no Brasil, é fundamental constatar que, na tentativa de capilarizar / fomentar o microcrédito, o governo optou simplesmente por utilizar a estrutura do setor bancário já existente, através da oferta de serviços de microfinanças com crédito pré-aprovado.

Tal perspectiva subverte toda 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 autoestima; quando aplica crédito pré-aprovado, sem acompanhamento e criação de vínculo de solidariedade fortalecido.

Essa concepção caracteriza uma estratégia minimalista de crédito, com todos os efeitos debilitadores daí decorrentes, principalmente o incremento da condição de vulnerabilidade dos indivíduos envolvidos, o que vai na contramão das ideias até aqui apresentadas.

Embora microcrédito e microfinanças sejam conceitos de origem econômica, para que possamos desvendar a rede de instituições que podem atuar nesse âmbito, torna-se imprescindível examinar o panorama legislativo atinente ao microcrédito no Brasil.

Na verdade, a análise da legislação relativa ao microcrédito revela uma regulamentação incipiente, muito fragmentada e contraditória, senão vejamos.

³³ Deangelo, 2005, p. 223.

A Lei 9.790 de 23 de março de 1999 é a primeira legislação que menciona o termo microcrédito, ainda que de forma oblíqua, ao se referir à qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) conferida às pessoas jurídicas. O artigo 3º, incisos VIII e IX, do referido diploma legal assim dispõe:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I - promoção da assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Na verdade, esse diploma legal não esclarece, tampouco regulamenta, a atividade de microcrédito, justamente por não conceituar a atividade

microfinanceira em si. A lei simplesmente aponta um amplo espectro de atividades de interesse público que poderiam contribuir na alteração do quadro socio-econômico de intensa desigualdade da sociedade brasileira.

Já a Lei 10.194 de 2001 (resultado da Medida Provisória 1894-20 de 28 de julho de 1999) esclarece, em seu artigo 1º, a conceituação de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs):

Art. 1º É autorizada a constituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte, as quais: (Redação dada pela Lei nº 11.524, de 2007)

I - terão por objeto social a concessão de financiamentos a pessoas físicas, a microempresas e a empresas de pequeno porte, com vistas na viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, equiparando-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor, podendo exercer outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional; (Redação dada pela Lei nº 11.524, de 2007)

II - terão sua constituição, organização e funcionamento disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional;

III - sujeitar-se-ão à fiscalização do Banco Central do Brasil;

IV - poderão utilizar o instituto da alienação fiduciária em suas operações de crédito;

V - estarão impedidas de captar, sob qualquer forma, recursos junto ao público, bem como emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e oferta públicas.

Na análise da regulamentação acima, alguns pontos merecem ser destacados. Inicialmente, a limitação das atividades a um só produto financeiro, qual seja, o crédito, resulta em uma estratégia de crédito restritiva. Além disso, ao adotarem a alienação fiduciária em garantia, como forma de lastro dos mútuos, as SCMs deixam de lado a garantia do aval solidário, que tem um papel fundamental na inclusão financeira da parte da população alijada das finanças formais.

A par da legislação citada anteriormente, a Resolução 2.627 do Conselho Monetário Nacional (CMN) de 02 de agosto de 1999³⁴ trata especificamente das sociedades de crédito ao microempreendedor, sendo que alguns aspectos merecem destaque.

Em primeiro lugar, observa-se que a regulamentação objetiva afastar a participação do poder público nas políticas de microcrédito, de forma a desvincular a constituição de iniciativas microfinanceiras da política social.

³⁴ Cf Anexo 1, p. 116.

Busca-se, com isso, reencaminhá-la ao universo da regulamentação do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Cabe registrar que tal estratégia, até o presente momento, vem se mostrando incapaz de trazer soluções para a exclusão creditícia de grande parte da população, justamente por ter como mote o reconhecimento de direitos financeiros apenas para aqueles que são titulares de direitos patrimoniais relevantes no seio da sociedade, o que cria uma relação de dependência entre a concessão de direitos financeiros e patrimoniais.

Outro aspecto é a clara orientação para a realidade que o CMN julga ideal no sentido de estimular a absorção das entidades de natureza societária não comercial (as Organizações Não-Governamentais – ONGs e as OSCIPs) mediante a transformação em SCMS.

Outro dado a se considerar na regulamentação das SCMs é a postura contrária ao crédito para consumo, o que, em se tratando de microfinanças para os pobres, pode significar exclusão de acesso a bens duráveis essenciais à melhoria da qualidade de vida e combate à pobreza, tais como, geladeiras, materiais de construção, acesso ao ensino superior, vestimenta, etc. O encapsulamento do crédito restrito à produção também constitui estratégia minimalista de crédito na contramão do conceito de microcrédito aqui adotado.

Ainda em relação às entidades que podem operar o microcrédito no Brasil, merece destaque o disposto na Medida Provisória 121 de junho de 2003, a qual autorizou ao Banco do Brasil criar subsidiárias para atuação especializada em microfinanças. A possibilidade de atuação da Caixa Econômica Federal (CEF) veio através da Medida Provisória 122 de 2003. O que se pode extrair da regulamentação é basicamente a determinação clara do público a ser alcançado (população de baixa renda) e a limitação das taxas de juros em até 2 por cento ao mês. Tais diplomas legais ratificam a postura governamental no sentido da mera bancarização.

Finalmente, a Medida Provisória 226 de 29 de novembro de 2004, posteriormente convertida na Lei 11.110 de 2005, criou o denominado Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), com um discurso mais elaborado e indicação expressa das entidades que podem manejar o microcrédito no país. O que prepondera é a metodologia de orientação e acompanhamento do empreendedor, conforme disposto no art. 1º, parágrafo 3º da Lei 11.110 de 25 / 04 / 2005:

§ 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o 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, devendo ser considerado, ainda, que:

I - o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;

II - o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica; e

III – o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este e em consonância com o previsto nesta Lei.

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 PNMPO deixa a desejar, na medida em que não contempla, especificamente, a questão do aval solidário, aspecto realmente inovador da experiência do GB.

No que se refere às instituições, o parágrafo 7º do artigo 1º do PNMPO define que instituições de microcrédito produtivo orientado são: as cooperativas singulares de crédito, as agências de fomento, as SCMs e as OSCIPs. A definição legal não menciona ONGs como instituições de microcrédito produtivo orientado, embora não haja vedação expressa para sua atuação.

Atualmente dois órgãos são responsáveis pelas entidades de microcrédito no Brasil: o Banco Central (BACEN) através do Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Ministério da Justiça.

O BACEN fiscaliza as SCMs e as cooperativas de crédito, ambas regulamentadas pelo CMN, conforme Resoluções 2.874 e 3589 do mesmo órgão³⁵. Já o Ministério da Justiça é responsável pelas OSCIPs. Enquanto as ONGS não sofrem qualquer tipo de fiscalização, justamente por não estarem expressamente previstas no PNMO.

Um 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

³⁵ Cf Anexo 2, p. 119.

do crédito aos mais pobres, essa denominação constitui estratégia de marketing essencial na divulgação da ideia.

Assim, uma das críticas que se pode apresentar em relação à legislação brasileira diz respeito à co-existência de órgãos de fiscalização com tratamento injustificadamente diferenciado entre as diversas instituições que potencialmente podem vir a praticar o microcrédito no país. Como visto acima, a questão do nome fantasia é paradigmática no tratamento do tema, porque diz respeito umbilicalmente 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.

É importante mencionar, ainda, que as instituições que podem manejar o microcrédito no país tem apresentado a reivindicação de utilizar o penhor civil, atualmente monopolizado pela CEF, como garantia para a concessão do mútuo.

Tal reivindicação mostra-se infundada, justamente por vincular a concessão do crédito à existência de bem patrimonial passível de penhor.

Ora, a utilização do penhor civil, justamente por atingirem o direito de propriedade e sua transferência, devem ser sim objeto de controle do governo, o que justifica o monopólio da CEF. Além disso, a utilização de garantias patrimoniais por OSCIPs ou ONGs esvaziaria toda a metodologia do microcrédito defendida no presente trabalho, mormente em relação ao aval solidário, ponto nevrálgico para o reforço dos laços comunitários, desenvolvimento do capital social e verdadeira inclusão dos excluídos monetariamente do sistema financeiro tradicional.³⁶

Em relação aos órgãos que podem atuar na área do microcrédito no Direito brasileiro, outras críticas merecem ser apontadas para o aprimoramento do sistema.

As ONGs, como visto, não estão expressamente previstas no PNMPPO como órgãos aptos a trabalhar com o microcrédito. Além disso, não estão submetidas a nenhum órgão fiscalizador, seja o BACEN, seja o Ministério da Justiça. Dessa forma, elas somente podem atuar dentro das limitações da Lei de Usura (regra geral aplicável às taxas de juros). Contudo, como não existe uma fiscalização governamental, não se submetem de fato a sanções pela inobservância das limitações das taxas de juros, o que constitui um sério problema.

³⁶ Nesse sentido, interessante a leitura de Lhacer (2003).

Já a atuação das OSCIPs está prevista na Medida Provisória 2.172 de 23 de agosto de 2001, cuja análise nos leva a concluir que o objetivo da lei era a criação de um modelo institucional para o desenvolvimento do microcrédito pela sociedade civil num ambiente de complementaridade e não como atividade autônoma. Contudo, a dispensa das OSCIPs às limitações da Lei de Usura (Decreto 22.626 de 07 de abril de 1933) cria uma contradição interna na legislação, na medida em que a conjugação dos fatores (não limitação à Lei de Usura e possibilidade de utilização do nome fantasia de Banco) faz com que a forma institucional de OSCIPs seja de mais fácil manejo e atrativa, o que pode afastar o caráter complementar pretendido pela regulamentação.

Outra discussão fundamental quando se fala em órgãos aptos a atuar no microcrédito, é a colocação da seguinte pergunta: Microcrédito é atividade privativa de instituição financeira ou outras pessoas jurídicas podem atuar nessa seara?

Por questões didáticas, faz-se preliminarmente necessário, conceituar o que vem a ser uma instituição financeira, tomando por base o artigo 1º da Lei 7.492/86 (a Lei do Colarinho Branco): “Considera-se Instituição Financeira, para efeito desta Lei, a pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, a captação, intermediação ou aplicação de recursos financeiros de terceiros ...”

Assim, vale repetir que quem capta, intermedeia ou aplica recursos financeiros de terceiros é considerada instituição financeira e, portanto, necessita de autorização expressa do BACEN. Nessa linha, empréstimo só se caracteriza como operação privativa de instituição financeira, quando o emprestador se situar na posição de intermediador, recolhendo recursos de uns para emprestar a outros (isso é, a coleta, intermediação e aplicação de recursos deverão ocorrer conjugadamente) e quando revelar intromissão ou interferência organizada nos mercados financeiros ou de capitais.

Como se observa pela leitura do dispositivo legal, não há previsão expressa do mútuo bancário como atividade privativa de instituição financeira.

Além disso, o mútuo encontra-se disciplinado no Código Civil (artigos 586 a 592), na Lei de Usura (legislação civil extrafinanceira) e na Lei 4.595 (legislação financeira). Dessa forma, a sua regulamentação em três diplomas legais nos leva à conclusão de que o *mútuo* não constitui atividade privativa de instituição financeira, mas sim atividade que convive tanto no setor bancário quanto no ambiente extrabancário.

Ainda com o objetivo de caracterizar o panorama legislativo do microcrédito no país, não se pode deixar de abordar especificamente a questão das taxas de juros por ser um aspecto essencial para a fixação da sustentabilidade das instituições concessionárias de crédito, o que se faz de acordo com o quadro a seguir:

1) as OSCIPs estão dispensadas da observância das taxas da Lei de Usura, conforme o disposto na Medida Provisória 2.172 de 23.08.2001;

2) as SCMS estão submetidas à taxa máxima de juros de 4 por cento ao mês com valor do crédito de no máximo 1.000 reais, na forma da Resolução 3.229 do CMN de 26.08.2004;

3) as ONGs, por não possuírem qualquer previsão de sua atuação na lei, não estão submetidas a órgão fiscalizador, o que as remete para a submissão geral das limitações da Lei de Usura.

Uma leitura crítica do presente quadro nos leva a algumas conclusões. Em primeiro lugar, é passível de questionamento a atuação das ONGs no quadro do direito brasileiro. Tal omissão parece constituir 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 para a atuação das ONGs. Dessa forma, ao que tudo indica, as ONGs não poderiam atuar na área de microcrédito, pelo menos até que ocorra a regulamentação de sua atuação.

Além disso, a atuação das OSCIPs também se mostra preocupante, vez que a fiscalização do Ministério da Justiça é meramente formal e diz respeito somente à qualificação conferida a tais pessoas jurídicas. Tal quadro se agrava porque tais organizações não estão submetidas às limitações da Lei de Usura.

Em relação ao quadro efetivo de instituições que atualmente manejam o microcrédito no Brasil, podemos observar na tabela a seguir a constituição jurídica dessas instituições, por região.

Tabela 1

Distribuição do microcrédito produtivo segundo região e constituição jurídica

Região	OSCIP	SCM	COOP. CRED.	AF
Norte	11	2	1	2
Nordeste	35	1	19	3
Sul	38	4	86	2
Sudeste	38	12	15	0

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego <www.mte.gov.br>. Dados de 2010.

Os dados da tabela demonstram que o número de SCMs é diminuto e que a maior atuação é a das OSCIPs, sendo que não há menção às ONGS, justamente por não haver um controle governamental em sua atuação com o microcrédito.

Outro dado interessante também colhido na mesma fonte, diz respeito à distribuição de gênero entre os clientes atendidos pelo microcrédito produtivo orientado no país.

No primeiro trimestre de 2010, em relação ao número de clientes ativos, os homens constituíam 38,32%, enquanto que as mulheres representavam 61,86%, o que demonstra o enorme potencial da medida como contribuição na autoestima das mulheres, que desempenham cada vez mais importante papel no sustento das famílias brasileiras.

Ainda em relação à realidade brasileira, como já apontado anteriormente, merece destaque a questão da utilização do nome fantasia 'Banco', como forma de atrair o público mais pobre para o engajamento no microcrédito. Parece pertinente, a título de ilustração, a citação de alguns exemplos de instituições (OSCIPs) que ostentam tal denominação em nosso cenário jurídico:³⁷

1) Instituição Comunitária de Crédito Conquista Solidária - denominada Banco do Povo Conquista Solidária, localizado na Bahia.³⁸

2) Associação para o Desenvolvimento da Mulher do Estado da Bahia - denominada Banco da Mulher.

3) FAEP - Crédito Produtivo Popular - denominado Banco do Povo em Juiz de Fora (Minas Gerais).³⁹

2.3.

CREDIAMIGO: Experiência de microcrédito mais bem sucedida no Brasil

A obra *O mistério nordestino e o Grameen brasileiro*⁴⁰ apresenta um breve relato da experiência de microcrédito mais bem sucedida em nosso país: o CrediAmigo.

³⁷ Dados completos sobre essas iniciativas podem ser colhidos em <https://sistema.planalto.gov.br/spmulheres/biblioteca_consulta_ficha.cfm?cd_item=28084>.

³⁸ Disponível em <<http://www.conquistasolidaria.org.br/v2/index.asp>>.

³⁹ A listagem dessas instituições está disponível no link a seguir: <http://www.mte.gov.br/sistemas/pnmpo/conteudo/instituicoes_habilitadas/habilitadas_IMPO.asp>.

⁴⁰ Néri, 2008.

Tal programa de crédito popular foi implementado através da parceria do Banco do Nordeste com o governo federal e o Banco Mundial. Na qualidade de principal agente financeiro de fomento na região, o Banco do Nordeste iniciou, em 1995, um processo de mudança organizacional com vistas a se adequar à estabilização da moeda e à tentativa de reprodução das experiências bem sucedidas dos chamados bancos sociais em Bangladesh, Bolívia, Peru, entre outros...

O projeto levou em conta a constatação de que a atividade produtiva informal de pequeno porte, centrada no núcleo familiar e em pequenas propriedades, não era adequadamente atendida pelo setor financeiro do banco. Foram identificados os seguintes aspectos que nortearam a elaboração da central de microcrédito do Banco do Nordeste:

- 1) O microcrédito é um negócio viável com possibilidade de grande repercussão social e impacto importante na questão do desenvolvimento local.
- 2) A economia informal está presente nos setores de comércio, produção e serviços;
- 3) A maior concentração de atividades informais se encontra nos centros urbanos;
- 4) As instituições de microcrédito seguem o padrão de pequenas agências próximas aos clientes e com serviços rápidos com estrutura mais enxuta;
- 5) Os primeiros empréstimos são de pequenos valores, crescendo de forma gradativa, de acordo com a capacidade de absorção e de pagamento,
- 6) Os prazos são curtos, adequados às atividades do tomador;
- 7) Não são concedidos mais de um empréstimo simultâneo para um mesmo cliente;
- 8) Utiliza-se como garantia o aval solidário, preservando o aspecto realmente inovador do microcrédito.
- 9) A inadimplência é controlada de forma rigorosa, não sendo possível moratórias ou rolagem de dívidas.
- 10) A pontualidade nos pagamentos mostrou-se elevada, em virtude das pressões morais do aval solidário, até mesmo pela necessidade de continuidade do acesso ao crédito para os demais membros da comunidade.

Na verdade, esse conjunto de características constitui uma estrutura extremamente diferenciada do padrão bancário tradicional, desse modo, do ponto de vista gerencial (sistemas de gestão e de controle), a estrutura do

CrediAmigo passou a funcionar de forma autônoma em relação ao Banco do Nordeste.

Pode-se, em breves linhas, afirmar, pelo relato da experiência, que os clientes-alvo do CrediAmigo são proprietários de microempreendimentos que atuam no setor informal da economia, exercendo atividades por conta-própria. Na realidade, são pequenas unidades econômicas destinadas à produção, comercialização de bens e prestação de serviços, que nasceram como fonte de renda e emprego para seus proprietários; muitas delas sem sequer ostentar personalidade jurídica, dispondo de mínimo capital fixo, sem separação nítida entre as finanças dos negócios e da família, com instalações de aparência pouco sólida (temporárias ou moveis) e capacitação obtida com a prática e experiência no negócio.

Operacionalizado a partir de abril de 1998, inicialmente com cinco agências-piloto, o CrediAmigo alcançou a marca de 721 mil empréstimos concedidos em 2002, atendendo a pessoas de baixa renda, com recursos da ordem de 540 milhões, com 164 unidades de negócios e 55 postos de atendimento. Ao mesmo tempo, foram ofertadas 445,3 mil oportunidades de treinamento aos tomadores de empréstimos com mais de dez mil eventos de capacitação.⁴¹

Quanto aos impactos da experiência creditícia, tais resultados apontam o microcrédito como importante instrumento de desenvolvimento econômico e social para o nordeste brasileiro.

Ainda que sejam utilizados critérios diversos para a definição de linha da pobreza, pode-se constatar um índice de sucesso de saída da pobreza bastante eficiente para os mutuários do CrediAmigo (60,8% para LPFGV⁴², 50% para LP IPEA⁴³, 48,1% para LPSM⁴⁴). Tais dados⁴⁵ são muito interessantes, se considerarmos que se trata do Nordeste, região historicamente muito pobre e com níveis de renda muito baixos.

Outro aspecto muito importante em relação ao CrediAmigo diz respeito ao gênero dos clientes ativos: “62% da clientela são mulheres, contra 38% de homens, o que inverte a proporção entre os sexos dos empreendedores

⁴¹ Dados colhidos em Néri & Medrado (2005).

⁴² LPFGV - Linha de Pobreza da Fundação Getúlio Vargas. Faz diferenciações dos padrões de vida entre regiões, mas é condicionada pelas necessidades nutricionais (Néri, 2008, p. 233).

⁴³ LPIPEA – Linha de Pobreza do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: usa como referência o salário mínimo, mas leva em consideração os padrões de vida diferenciados entre os estados. (Néri, Ibid.)

⁴⁴ LPSM – Linha de Pobreza do Salário Mínimo: Renda de meio salário mínimo, utilizada como padrão internacional e como referência de programas governamentais. (Néri, Ibid.).

⁴⁵ Néri, 2008, p. 235.

urbanos, composta de 65% de homens e 35% de mulheres. Ou seja, as proporções entre homens e mulheres no programa e no segmento dos nanoempresários urbanos nordestinos estão basicamente trocadas.”⁴⁶

O destaque dado ao papel feminino como resultado da ação do CrediAmigo aponta para uma saída interessante no reforço da perspectiva emancipatória da mulher, que, além de todas as limitações decorrentes da pobreza já mencionadas (exclusão da participação social e impotência) ainda encontra na barreira do sexo, sérios problemas, justamente por ser responsável pela criação dos filhos e da família.

Não pode deixar de ser mencionado o fato de o programa creditício em questão ocupar mais de 60% do mercado de microcrédito no Brasil, o que faz com que mereçam atenção as estratégias de crédito utilizadas pela instituição.⁴⁷

No que tange à tecnologia de funcionamento e operacionalização do serviço CrediAmigo, dado o sucesso da iniciativa, podem ser listados alguns aspectos passíveis de serem replicados em eventuais políticas de microcrédito a serem desenvolvidas no país:

- 1) Tratamento personalizado com trâmites ágeis, oportunos, e atendimento ao cliente em seu próprio empreendimento;
- 2) Fácil acesso ao crédito e acompanhamento empresarial integrado durante a vigência do empréstimo;
- 3) Condições de empréstimos em termos de valor, prazo e garantias adequadas ao tamanho do negócio, ao tipo de atividade, à necessidade de crédito e capacidade de pagamento.
- 4) Utilização da metodologia dos grupos solidários, como garantia de retorno dos créditos, cujos membros mantém relacionamento e interação, assumindo a garantia de que o devedor pague o débito;
- 5) Paralelamente ao crédito são oferecidos serviços complementares, como capacitação técnica e gerencial ao cliente, contribuindo para sustentabilidade do empreendimento do cliente.

Em relação à política de concessão de crédito, tem-se que o processo metodológico possibilita acesso rápido ao montante, com transcurso máximo de sete dias para liberação dos recursos, devendo o cliente, ainda, participar de grupo solidário. Além disso, os empréstimos são graduais, educativos e sucessivos, podendo elevar em até 50% o valor de operação anterior, atingindo o máximo de R\$ 5 mil de endividamento por cliente. O programa ainda premia o

⁴⁶ Néri, *Ibid.*, p. 20.

⁴⁷ Néri, *Ibid.*, p.21.

cliente, segundo a pontualidade de pagamento, com desconto de juros na última parcela do empréstimo.

Resumidamente, os produtos oferecidos pelo CrediAmigo são os seguintes:

1) Capital de giro para grupos solidários (empréstimos para grupos de três a cinco integrantes). A primeira prestação por cliente é de R\$ 300 para microempreendimentos de subsistência e de R\$ 500 e R\$ 700, para os de acumulação simples e ampliada, respectivamente, podendo atingir até R\$ 4 mil por cliente no total;

2) Capital para investimento fixo (destinados a clientes com pelo menos duas boas experiências no grupo solidário);

3) Assessoria empresarial ao cliente (integrada ao crédito), realizada pelo assessor, mediante visitas previamente programadas e sistemáticas, bem como através de reuniões de trabalho, estimulando-se a participação em redes de negócios, feiras, seminários, etc.);

4) Capacitação de clientes - treinamentos em módulos com linguagem acessível, incluindo a questão da gestão ambiental e técnico-produtiva.⁴⁸

Interessante notar que a questão da gestão ambiental e o fornecimento de informações aos tomadores são de extrema relevância, quando se fala em microcrédito, principalmente se é adotada uma visão crítica de tal instrumento, como pretende o presente trabalho, visto que...

“(...) existe um ‘lado negro’ (*dark side*) do microcrédito: os altos custos sociais que os negócios financiados podem produzir, devido às precárias condições em que tais negócios são montados. O microcrédito, muitas vezes, financia pequenos negócios informais que, por não possuírem verba para investir em infraestrutura, nem sempre produzem mercadorias seguras para os consumidores, com boas condições de higiene e segurança, nem zelam pela própria salubridade de seus trabalhadores.”⁴⁹

Na verdade, a proposta do presente trabalho é no sentido de que a oferta de microcrédito deva observar os princípios gerais da atividade econômica, atentando para o disposto no art. 170 da Constituição da República de 1988:

Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

⁴⁸ Néri, Ibid..

⁴⁹ Deangelo 2005, p. 227 – 228.

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Microcrédito não pode significar, portanto, fomento a atividades como trabalho infantil e desumano, pirataria, contrabando, comercialização de animais silvestres ou mesmo ocupação de mananciais ou empreendimentos nocivos ao meio ambiente.

Essa questão é extremamente relevante, daí a defesa pelo presente trabalho de adoção de uma estratégia e conceituação de microcrédito maximalista, que abarque também o aspecto educacional e informativo. Pelo exposto, conclui-se que os produtos do CrediAmigo apontam para esse tipo de política.

2.4 Reflexão sobre as razões do não desenvolvimento avançado do microcrédito no país

Interessante notar o diagnóstico de Vega,⁵⁰ especialista internacional em microcrédito, acerca do pouco desenvolvimento da prática no Brasil. O conferencista denominou tal fenômeno de 'misterio brasileño', já que a rigor existe um potencial grande no país para desenvolvimento da experiência.

Talvez seja importante pensar um pouco sobre a questão a fim de verificar se realmente há potencial para replicação da experiência país afora.

Na verdade, alguns fatores podem ser apontados como sendo potenciais obstáculos para o desenvolvimento do microcrédito no Brasil, tais como a inflação que assolou o país até meados da década de 90, as políticas públicas e a própria visão de Estado pouco voltadas para o estímulo ao empreendedorismo.

De todo modo, o que se pode notar é que as estatísticas publicadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), em 2002, apontam para a existência de 16 milhões de empreendimentos, que potencialmente poderiam constituir demanda para o microcrédito no país.⁵¹

A própria conjuntura econômica criou condições para o surgimento do empreendedorismo entre as camadas mais pobres e excluídas do mercado formal de trabalho, que frente à falta de outras perspectivas de sobrevivência, acabam por ingressarem no empreendedorismo informal, o que significa estrutura frágil do ponto de vista organizacional e fragilidade diante da conjuntura econômica.

Assim, é inegável a existência de demanda e, como visto acima, há experiências de instituições que operam com este instrumento financeiro ao longo do tempo. Contudo, o que se observa não é um aumento em número de clientes, mormente em comparação com outros países. Na Bolívia e no Peru, por exemplo, há cerca de 400.000 e 200.000 empreendimentos que utilizam o microcrédito, enquanto que no Brasil esse número não passa de 180.000.⁵²

Dois empecilhos históricos comprometeram o desenvolvimento da experiência no Brasil: o conjunto de leis e normas específicas que regulamentam

⁵⁰ Claudio González Vega em palestra proferida no Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES-, em 1997 (apud Neri, 2008, p.13).

⁵¹ Cf. Rocha, A. & Mello. R. (2002).

⁵² Como pontua Cardoso (2003).

as operações de microcrédito (ambiente regulatório) e a dinâmica inflacionária (ambiente macroeconômico).⁵³

De fato, como visto acima na análise do panorama da legislação brasileira a partir de seus órgãos de atuação, a regulação do microcrédito apresenta alguns problemas, tais como existência de diferentes órgãos fiscalizadores, ausência de regulação em relação às ONGs, variações quanto às taxas de juros, que podem ser cobradas de acordo com o órgão que atue em microcrédito e pouca atratividade da forma SCM pelas razões expostas acima. Falta racionalidade ao sistema legal.

Outro aspecto de notório conhecimento e que merece destaque é a inflação que assolou o Brasil até meados da década de 90, sendo esta um fator fragilizador do processo. O ambiente macroeconômico é fundamental, pois os parâmetros juros, câmbio e inflação são fundamentais na decisão de recorrer a empréstimos. A inflação deprecia a qualidade do crédito em pouco tempo e torna custoso para as instituições captarem fundos para operar o microcrédito, além de atingir psicologicamente os potenciais mutuários que se autoexcluem da condição de tomadores.

Assim, com a estabilização da economia e os estudos sobre o marco regulatório existente no país, fica claro que o campo para expansão da experiência é bastante profícuo e que a proposta do presente trabalho no sentido de estimulação do microcrédito, além de perfeitamente viável, tem um campo de grande demanda no Brasil.

Contudo, a consolidação de programas de microcrédito depende de políticas públicas adequadas a cada região, formuladas a partir de uma avaliação correta da situação, de modo a fomentar a melhor alternativa para se atingir o objetivo desejado. Na verdade, deve ser produzido conhecimento sobre o local onde se realizará a experiência e avaliado o problema a ser enfrentado em cada localidade (sazonalidade de demanda, necessidade de educação ambiental, educação sanitária), de forma a se decidir pela alternativa que melhor atenda ao desenvolvimento da localidade.

Tal perspectiva está de acordo com a proposta do trabalho que, como esclarece o capítulo 4, propõe a utilização do microcrédito nas práticas locais das comunidades, incentivando experiências de economia solidária e incrementando a produtividade local, de modo a levar em conta as particularidades de cada região.

⁵³ Cardoso, Ibid.

A par desses aspectos, para que sejam fomentadas atividades produtivas locais, o enfoque deve ser no conhecimento sobre a população empreendedora local, notadamente sua cultura, seus valores e suas perspectivas. Além desses fatores, devem ser levadas em conta a natureza de suas atividades produtivas; o mercado, onde se insere a produção obtida; as oportunidades de mercado e a forma como são encarados os negócios locais.

O microcrédito apresenta-se, pois, como instrumento que possibilita essa flexibilização e construção de estratégias de crédito adequadas a cada realidade, o que é extremamente relevante num país de dimensões continentais.

A implantação de estratégias de microcrédito no Brasil já vem sendo recentemente discutida pelos poderes do Estado, inclusive com o enfoque na questão de gênero.⁵⁴ Um exemplo interessante pode ser colhido do município de Guarulhos, que aprovou a Lei 6.684 para criação do Programa Municipal de Microcrédito Produtivo e Orientado à Mulher, que prevê acesso facilitado a crédito com juros baixos para mulheres, com prioridade às chefes de família com baixa renda. O objetivo é viabilizar o desenvolvimento de micro e pequenos empreendimentos, através de financiamentos por meio de parceria entre o Poder Executivo e instituições financeiras de Guarulhos.

Por todo o exposto, discussões acerca de políticas públicas, como as descritas acima, demonstram que o Brasil tem ainda um potencial inexplorado nessa área e que as pessoas precisam de uma oportunidade para exercer a capacidade de administrar seus próprios negócios e para sustentar suas famílias com dignidade.

⁵⁴ No Brasil, as mulheres são o principal alvo do desemprego – a taxa de desemprego entre elas, em 2009, foi de 16,2%, contra 11,6% entre os homens, segundo dados da Fundação Seade/Dieese. Na verdade, as mulheres sofrem com as desigualdades no mercado de trabalho. Cada vez mais mulheres se tornam chefes de família, não só por escolha, mas por necessidade, porém, com remuneração inferior à dos homens.