



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas

Brasil

Zouain, Deborah Moraes; Barone, Francisco Marcelo

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 - RAP, vol. 41, núm. 2, março-abril, 2007, pp. 369-380

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016436010>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

 redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Small business através do panóptico

COORDENAÇÃO: DEBORAH MORAES ZOUAIN*
FRANCISCO MARCELO BARONE*

“Espaço dedicado à divulgação de estudos e pesquisas sobre o conceito de *small business*, micro, pequenas e médias empresas (MPMEs); empreendedorismo; jovens empresários; acesso ao crédito; meios de pagamento; e responsabilidade social.”

Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC**

DEBORAH MORAES ZOUAIN***
FRANCISCO MARCELO BARONE****

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A estabilização monetária e as bases para o crescimento da oferta de crédito no Brasil; 3. Microfinanças e microcrédito; 4. A Comunidade Solidária, seu entorno e as políticas públicas de acesso ao crédito; 5. Conclusão.

1. Introdução

O combate à pobreza e a inclusão social são temas recorrentes quando se analisam as políticas públicas implementadas na América Latina na última década. No Brasil, o Plano Real, implementado no governo do presidente Itamar Franco, em 1994, conseguiu estabilizar a economia, eliminando a inércia inflacionária de preços e salários.

* Coordenadores do Programa de Estudos Avançados em Pequenos Negócios, Empreendedorismo, Acesso ao Crédito e Meios de Pagamento (*small business*), da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), da Fundação Getulio Vargas (FGV). E-mail: small@fgv.br.

** Artigo elaborado a partir de painel coordenado pelos autores no IX Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, realizado no Instituto Nacional de Administração Pública (Inap), de 2 a 5 de novembro de 2004, em Madri, Espanha.

*** Doutora em Engenharia de Produção (Coppe/UFRJ). Coordenadora do Small Business/Ebape/FGV.

**** Doutorando em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH/Uerj). Coordenador do Small Business/Ebape/FGV.

A eliminação do imposto inflacionário foi um alívio para a base da pirâmide social e empresarial brasileira, porém não foi suficiente para conter o processo de empobrecimento da população, como consequência direta da reestruturação produtiva e distributiva provocada pela globalização, pelo aumento do desemprego e da informalidade dos pequenos negócios.

A partir de 1995 e durante os oito anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em função desse cenário, o governo federal assumiu o papel de formulador e indutor de uma série de políticas públicas voltadas à minimização dessa situação. Entre elas, o acesso ao crédito, não como política isolada, mas dentro de um contexto de desenvolvimento local integrado e sustentado, ocupou papel de suma importância.

Os policy makers desse período entendiam que o crédito produtivo era a melhor forma de manutenção de postos de trabalho e geração de renda para as unidades familiares e que, em um segundo momento, pelo efeito multiplicador da renda, seus benefícios se estenderiam por toda a coletividade.

Como resultado dessa linha de ação, temos a partir de 1996 a criação do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) e o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI) pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com o objetivo de fomentar e criar bases sólidas para a expansão da indústria de microfinanças no país; a regulamentação de um marco legal para o setor e a criação, no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária, de um grupo de discussão sobre a expansão do microcrédito no Brasil.

Este artigo apresenta as principais políticas públicas de acesso ao crédito, implementadas durante os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, como forma de inclusão social e combate à pobreza, tendo o governo federal como indutor e ator mais relevante.

2. A estabilização monetária e as bases para o crescimento da oferta de crédito no Brasil

Por mais de uma década, a economia brasileira conviveu com elevadas taxas de inflação que, conjugadas com o baixo crescimento econômico verificado a partir de 1981, levaram a uma forte contração na taxa de investimento. De 1980 até 1994, a taxa média de inflação, medida pelo índice geral de preços de mercado (IGPM) da Fundação Getulio Vargas foi de 725,47%. No mesmo período, as taxas médias de crescimento econômico e de investimento, medidas em termos percentuais do produto interno bruto (PIB), foram de, respectivamente 2,29% e 20,50%.

Tendo esse cenário como pano de fundo, além da utilização da inflação como instrumento de política econômica, auxiliando o governo no ajuste *ex post* das contas públicas (receitas indexadas), o setor produtivo se encontrava estrangulado. Um círculo vicioso estava formado, fazendo com que esse período da história econômica brasileira, em especial os anos 1980, ficasse conhecido como a década perdida, caracterizada por: baixo crescimento econômico, inflação elevada, deterioração do poder de compra da população e escassez de crédito, onde o sistema financeiro se afastava cada vez mais da sua função básica de provedor de crédito para investimento e consumo e se concentrava no financiamento da dívida pública.

Entre 1986 e 1991, cinco tentativas heterodoxas de combate à inflação fracassaram — Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor I (1990) e Plano Collor II (1991). Tais planos tiveram como característica comum o congelamento de preços, que levava a uma queda imediata da inflação, com posterior aceleração da taxa de crescimento dos preços, conduzindo a uma rota hiperinflacionária (Giambiagi e Moreira, 1999:22).

A retomada do crescimento estava atrelada ao sucesso de um novo programa de estabilização, porém turbulências no cenário político adiaram sua implementação. O processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, instaurado em 29 de setembro de 1992, culminou com sua renúncia em 29 de dezembro, e a assunção ao cargo pelo então vice-presidente, Itamar Franco.

Contornada a crise política e, com uma nova equipe de *policy makers*, o caminho estava aberto para a elaboração de um novo programa de estabilização. O Plano Real foi preanunciado em dezembro de 1993 e implementado em três etapas: ajuste fiscal de emergência (aprovação do orçamento federal caracterizado pelo equilíbrio *ex ante*, criação do Fundo Social de Emergência, que desvinculava 20% das despesas da União entre 1994 e 1995 e aumentava a flexibilidade da execução orçamentária); a eliminação da inércia inflacionária, com a conversão dos salários e dos preços em uma unidade de conta denominada unidade real de valor (URV), cujo valor em cruzeiros reais (moeda da época) era reajustado diariamente com base na variação média de três índices de inflação; e a reforma monetária, pela transformação da URV em uma nova moeda, em julho de 1994. A taxa de inflação mensal, em junho, foi de 45,21% e, no mês seguinte, despencou para 4,33%, mantendo a tendência de queda nos meses subseqüentes.

A implementação do Plano Real acabou por eliminar a indexação retroativa, sem a necessidade de um congelamento de preços e salários para conter a inflação. Além disso, a conjugação da apreciação cambial com a abertura

comercial permitiu que os preços dos *tradables* fossem rigidamente contidos, dando efetividade à âncora cambial no controle da inflação. Como resultado desse processo, houve uma drástica queda da inflação, sem que ocorresse uma severa recessão (Giambiagi e Moreira, 1999:23).

O resultado desse processo foi o início de um novo círculo virtuoso da economia brasileira, com baixas taxas de inflação, aumento relativo da taxa de investimento e um moderado crescimento econômico. A manutenção dessa política, nos anos que se seguiram, foi possibilitada com a eleição para presidente da República do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, em outubro de 1994.

Em seus dois mandatos, 1995-98 e 1999-2002, sua equipe de *policy makers* buscou construir um arcabouço institucional e legal que desse suporte a um dos principais pontos positivos do Plano Real, a inclusão de milhões de brasileiros no mercado de consumo.

3. Microfinanças e microcrédito

Segundo o *Dicionário Aurélio* (Ferreira, 1999:575), a palavra crédito é originária do latim *creditu* e significa, em sentido lato, segurança de que alguma coisa é verdadeira; confiança; boa reputação; consideração; e em sentido econômico a cessão de mercadoria, serviço ou importância em dinheiro, para pagamento futuro ou a facilidade de obter empréstimos.

Ao focalizar a base da pirâmide social e empresarial, o acesso ao crédito pode ser utilizado como ferramenta de inclusão social de duas formas: orientado para o consumo e/ou destinado à produção.

Microfinanças são, segundo Parente (2002:11), um campo novo e em acelerado desenvolvimento, no qual se combinam mecanismos de mercado, apoio estratégico do Estado e iniciativas comunitárias com o objetivo de estruturar serviços financeiros sustentáveis para a clientela de baixa renda, sejam indivíduos, famílias ou empresas (formais e informais). No Brasil, a parte mais visível e desenvolvida deste complexo conjunto de ferramentas de geração de renda e combate à pobreza é o microcrédito; além dele podemos destacar outros produtos, tais como: poupança popular, crédito para moradia, seguros, crédito para emergências e o cartão de crédito popular.

É importante ressaltar que os produtos criados pelo setor de microfinanças não são apenas cópias dos oferecidos pelo sistema financeiro tradicional (bancos comerciais e financeiras); fazem parte de uma filosofia onde o crédito é visto como um direito, pois o acesso a ele leva ao desenvolvimento do indivíduo e de sua unidade produtiva.

Essa realidade — microfinanças — está presente e consolidada em boa parte dos países da América Latina em função de uma legislação mais abrangente e flexível. No Brasil, além de ser recente, a legislação em vigor só permite uma modalidade das microfinanças: o microcrédito.

Microcrédito é um empréstimo de baixo valor, a pequenos empreendimentos informais, microempresas e empresas de pequeno porte, sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito produtivo (financia capital de giro e investimento fixo) e é concedido por uma metodologia assistida, onde o agente de crédito (funcionário da instituição) interage com o tomador antes, durante e depois da concessão do crédito (adaptado de Barone, Dantas, Lima e Rezende, 2002:14).

4. A Comunidade Solidária, seu entorno e as políticas públicas de acesso ao crédito

Um dos pensamentos que ficaram marcados durante a campanha e o início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98) era que “o Brasil não é um país pobre, e sim um país injusto”. Sob essa tônica, e com um decreto presidencial, a Comunidade Solidária foi criada em janeiro de 1995 e, em paralelo, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) era extinta.

Uma agenda de desenvolvimento social para o país foi construída, tendo, de acordo com Cardoso, Franco, Oliveira e Lobo (2002:5), novos conceitos no lugar de velhas estruturas, propostas singulares de ação substituindo anti-gos e ultrapassados modelos assistencialistas. Nesse processo, também foi posta de lado a idéia de que o desenvolvimento social é tarefa única do Estado. Parcerias com a sociedade civil e a iniciativa privada foram utilizadas para potencializar a ação do Estado em diversas frentes.

No bojo dessas transformações, em junho de 1996, surgem as Rodadas de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária, impulsionadas, segundo Cardoso, Franco, Oliveira e Lobo (2002:13), pela convicção de que era essencial a construção de novos canais de diálogo entre o governo e a sociedade.

Foram, ao longo de seis anos, realizadas 15 rodadas sobre temas-chave de uma agenda de desenvolvimento social para o Brasil, sendo que 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.

O microcrédito no Brasil não é recente, suas origens remontam ao final da década de 1950, quando dom Helder Câmara, no Rio de Janeiro, criou uma “carteira de empréstimos” cujo objetivo era auxiliar os excluídos sociais a iniciarem uma atividade produtiva. Isso foi o embrião do Banco da Providência, uma resposta da Igreja Católica à realidade miserável de parte da população carioca, buscando colaborar e participar ativamente no esforço de ajuda e promoção humana do socialmente excluído.

Na década de 1970, mais especificamente em 1973, nos municípios de Recife e Salvador, por iniciativa e com assistência técnica da Accion International, na época chamada Aitec, e com a participação de entidades empresariais e bancos locais, foi criada a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, conhecida como Programa UNO, uma ONG especializada em microcrédito e capacitação para trabalhadores de baixa renda do setor informal (Barone, Dantas, Lima e Rezende, 2002:21).

Nos anos 1980, duas experiências, de porte regional, surgiram no país: o Banco da Mulher (Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Mulher) fundado em 1984 por iniciativa do Conselho da Mulher Executiva da Associação Comercial do Rio de Janeiro, e a Rede Ceape, a partir do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra, no Rio Grande do Sul, em 1987.

Coube a iniciativas da sociedade civil a introdução do microcrédito no Brasil, porém, o ambiente de inflação elevada dos anos 1980 e início da década de 1990 praticamente inviabilizou o surgimento e o desenvolvimento de uma quantidade significativa de experiências. Em meados da década de 1990 ocorreu uma mudança fundamental no ambiente macroeconômico do país — a estabilidade de preços — alcançada a partir da implantação do Plano Real.

A eliminação da inércia inflacionária e a reforma monetária criaram um ambiente favorável para as poucas instituições que operavam microcrédito. Ao passarmos de uma taxa de inflação anual superior a 1.000% para 15%, e com um viés de baixa que se confirmou nos anos seguintes, essas instituições puderam ajustar suas expectativas no que se refere à taxa de juros, isto é, com uma conjuntura econômica favorável, começaram a operar com taxas prefixadas, contribuindo de maneira significativa para a expansão de suas carteiras de crédito.

Esse “incentivo”, somado a outras ações estruturantes promovidas pelos governos federal, estaduais e municipais fizeram com que o número de entidades operadoras chegassem a 185, em 2007 (de acordo com pesquisa em andamento realizada pelos autores).

Entre as ações estruturantes promovidas pelo governo federal, cabe destacar a criação, em 1996, da Área de Desenvolvimento Social do BNDES que, em sintonia com o Conselho da Comunidade Solidária, lançou o Programa de

Crédito Produtivo Popular (PCPP), com o objetivo de divulgar, de forma consistente e consequente, o conceito de microcrédito e promover a formação de uma ampla rede institucional capaz de propiciar crédito aos microempreendedores, formais e informais (Kwitko, Burtet e Weiher, 1999:11). Com ele e o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), fruto de um convênio de cooperação técnica não-reembolsável com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o banco passou a dispor de uma linha de crédito especial para alavancar as carteiras das instituições operadoras em funcionamento (*funding*), e investiu na infra-estrutura do mercado e no fortalecimento da capacidade institucional, com o desenvolvimento de manuais de capacitação em metodologias de análise, concessão e acompanhamento de microcrédito, para agentes de crédito; manuais para gerentes (técnicas de gestão, marketing, regulamentação das microfinanças e sistemas de informação); um manual para empresas de auditoria; sistemas de classificação institucional (*rating*); apoio para o desenvolvimento de sistemas de informação gerencial, sistemas de pontuação de crédito (*credit-scoring*), bem como ações de fortalecimento institucional: governabilidade, regionalização, transformação institucional, desenvolvimento de novos produtos, entre outras.

Em paralelo a essas ações, no âmago da Comunidade Solidária, por meio de seu conselho, eram promovidas Rodadas de Interlocução Política que iriam influenciar de sobremaneira as políticas públicas de acesso ao crédito. Na quinta rodada, que tratou do tema Alternativas de ocupação e renda, realizada em agosto de 1997, o microcrédito foi apontado como importante estratégia das políticas de trabalho e renda e foi criado um grupo de trabalho, com representantes do Banco Central do Brasil (BCB), BNDES, Ministério da Fazenda, entre outros, para apresentar propostas para o seu incentivo e regulamentação.

Com dois encontros, em agosto de 1997 e maio de 1998, a Rodada de Interlocução Política sobre o Marco Legal do Terceiro Setor incorporou, segundo Ferrarezi e Rezende (2000:13), a necessidade de construir um novo arcabouço legal, que reconheça o caráter público de um conjunto, imenso e ainda informal, de organizações da sociedade civil e, ao mesmo tempo, facilite a colaboração entre essas organizações e o Estado. A partir dessas duas rodadas, começa a ser desenhado um arcabouço legal que facilitaria as operações das instituições de microcrédito da sociedade civil.

Com a estabilização monetária e impulsionadas por um dos principais temas da agenda nacional e global do início dos anos 1990 — desenvolvimento social, as instituições de microcrédito se multiplicaram no país, com a sociedade civil organizada e iniciativas públicas municipais e estaduais (fundos municipais e estaduais), conhecidas como bancos do povo.

A Lei nº 9.790/99, também conhecida como Lei do Terceiro Setor, criou uma nova qualificação para as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos: organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), representando, segundo Ferrarezi e Rezende (2000:13), um passo na direção da reforma do marco legal que regula as relações entre Estado e sociedade civil no Brasil.

Em novembro de 1997, o Banco do Nordeste (banco de desenvolvimento público federal, que tem como área de atuação toda a região Nordeste do país e o norte de Minas Gerais e do Espírito Santo), balizado pela agenda de desenvolvimento social do governo federal, criou um programa de microcrédito, o CrediAmigo que, trabalhando com uma metodologia de grupos solidários, e oferecendo concomitantemente a concessão do crédito, a capacitação gerencial aos tomadores, tornou-se o maior programa de microcrédito do país e um dos maiores, em termos de número de clientes e valor total das operações, da América Latina.

Na segunda metade dos anos 1990, o setor de microcrédito brasileiro era composto, a princípio, apenas pelas ONGs sendo, posteriormente, incorporadas as experiências de governos municipais e estaduais, e do programa CrediAmigo do Banco do Nordeste. A participação da iniciativa privada no setor se dava por doações para formação de capital próprio (*equity*) ou capital de empréstimo (*funding*) às organizações da sociedade civil que atuavam nesse setor.

A sustentabilidade de uma intervenção pública, em qualquer área, depende da capacidade de articulação de parcerias estratégicas e, no caso de uma política pública de acesso ao crédito, isto não é diferente. O seu equilíbrio dinâmico só poderia ser assegurado com a entrada de um novo *player*, a iniciativa privada. Mais uma vez, coube ao Conselho da Comunidade Solidária criar bases, com a quinta Rodada de Interlocução Política — Alternativas de Ocupação e Renda, para que este fato acontecesse. Como resultado do grupo de trabalho iniciado em 1997, o Conselho Monetário Nacional (CMN) editou, em agosto de 1999, a Resolução nº 2.627, considerada o marco legal da iniciativa privada no setor de microcrédito (posteriormente aperfeiçoada pela Resolução nº 2.874/01). Essa resolução dispõe sobre a constituição e o funcionamento das sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM), pessoas jurídicas de direito privado, com finalidade lucrativa, cujo objetivo social exclusivo é a concessão de financiamentos a pessoas físicas, com vistas a viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial de pequeno porte, bem como pessoas jurídicas classificadas como microempresas.

A expectativa em torno desse novo ator foi muito grande, na medida em que assegurava contribuições para o equilíbrio de todas as dimensões de viabi-

lidade do setor (econômica, financeira, institucional e social). Isto, menos pelo número de instituições (o arcabouço legal ainda não atraiu a quantidade de investidores privados almejada), e mais pelo caráter de *business*, agregando *expertise* mercadológica e agressividade às operações de microcrédito. Esse conhecimento de finanças vem do fato de que as SCMs estão sendo constituídas por pessoas oriundas do sistema financeiro, em especial por proprietários de empresas de fomento mercantil (*factorings*).

Com o objetivo de levar serviços financeiros à população dos municípios não-atendidos pelo Sistema Financeiro Nacional (1.627), o governo federal, através do Ministério das Comunicações, em outubro de 2000, editou a Portaria nº 588, instituindo o serviço financeiro postal especial, denominado Banco Postal, a ser prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Segundo o art. 2º dessa portaria, os serviços relativos ao Banco Postal caracterizam-se pela utilização da rede de atendimento da ECT para a prestação de serviços bancários básicos, em todo o território nacional, como correspondente de instituições bancárias. O Bradesco, maior banco privado do país venceu, em agosto de 2001, concorrência para operacionalizá-lo. A primeira agência foi inaugurada em março de 2002 e seus resultados impressionam. No final de 2006, já contava com mais de 5 mil agências cobrindo mais de mil municípios.

Ainda como desdobramento da quinta Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária, sob os dois consensos básicos sobre o microcrédito aprovados na Rodada sobre Alternativas de Ocupação e Renda, de que

o chamado microcrédito ou crédito popular pode cumprir um papel estratégico no campo das políticas públicas de trabalho e renda, visto não como uma política compensatória, mas como elemento de uma perspectiva mais ampla de integração de empreendimentos populares ou de pequeno porte no processo de desenvolvimento, dentro de uma ótica não-excludente e, de que o crédito popular só conseguirá se expandir para cumprir o seu papel estratégico se for tratado de forma diferenciada do crédito tradicional.

Brasil, 2001:10

A expansão do microcrédito no Brasil foi tema de dois encontros, em março e outubro de 2001. Seu objetivo era construir propostas e medidas consensuais capazes de contribuir para a superação dos obstáculos que impelem/impedem o crescimento do microcrédito no país, entre eles a expansão e a consolidação das microfinanças como um novo setor econômico; atingir regiões do interior do país com baixo índice de desenvolvimento humano (IDH);

e capilarizar a oferta de crédito no país. Seus instrumentos e resultados foram primorosos para o setor, como a criação de quatro comissões técnicas para propor caminhos de ação para os entraves do setor: marco legal, divulgação e fortalecimento institucional, capacitação e avaliação. Entre os resultados destacam-se: a edição da Resolução nº 2.874, de julho de 2001, que aprimora o marco legal da participação da iniciativa privada no setor, com as SCMs, flexibilizando algumas regras de operação e tornando-as mais atrativas a investidores; a criação do portal do microcrédito (www.portaldomicrocredito.org.br); a elaboração de uma cartilha para a divulgação do microcrédito no país; a elaboração dos requisitos mínimos para programas de capacitação em microcrédito; e a formulação de um conjunto de indicadores financeiros e de avaliação de impacto e seus conceitos.

No fim do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), o último ator de peso no cenário sociopolítico a adotar uma política específica, direcionada ao fomento do microcrédito no país, foi o Serviço Nacional de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

O Sebrae é um serviço social autônomo, criado em 1990, a partir de dispositivos da Constituição de 1988, cujo propósito, segundo o direcionamento estratégico de 2001/02, é trabalhar de forma estratégica, inovadora e pragmática para fazer com que as micro e pequenas empresas no Brasil tenham melhores condições para uma evolução sustentável, contribuindo para o desenvolvimento do país como um todo. Em outubro de 2001 foi lançado o Programa Sebrae de Apoio ao Segmento de Microcrédito, exemplo de como a parceria público-privado-sociedade civil pode ser conduzida em benefício de um setor específico. Segundo Barone, Dantas, Lima e Rezende (2002:26), ao atuar como instituição de segunda linha, propunha apoiar a criação e o fortalecimento de organizações de microcrédito, desde que elas adotassem princípios de independência e auto-sustentabilidade. Entre as modalidades de apoio, além de recursos para *funding*, o programa previa o apoio à reestruturação das instituições; capacitação dos recursos humanos; cessão de uso de sistema informatizado de gestão, entre outros.

5. Conclusão

Apesar do “incentivo” dado pela estabilização econômica, e de um conjunto de políticas públicas voltadas para o acesso ao crédito, nos dois períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-98 e 1999-2002), muito ainda precisa ser feito em termos de crédito produtivo (microcrédito), crédito para o consumo e bancarização no Brasil.

É assustador o número de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza no país (mais de 1/4 da população) e o crescimento da informalidade nos grandes centros urbanos. Os pequenos negócios, urbanos e rurais, formais e informais, sofrem de aguda escassez de capital, o que gera baixa produtividade e baixo rendimento do capital, o que impede o efeito multiplicador da renda e, conseqüentemente, em termos macroeconômicos, o desenvolvimento econômico includente.

Essa tese é corroborada por uma pesquisa realizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), onde a demanda potencial por crédito no Brasil é estimada em quase 14 milhões de pequenos empreendimentos. Esse número foi obtido cruzando dados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar, de 1999, com os da Pesquisa sobre a Economia Informal Urbana, de 1997, ambas realizadas pelo IBGE (Darcy e Soares, 2004:7).

Quando se verifica a oferta de microcrédito, o resultado é desanimador, mesmo com o crescimento expressivo do número de entidades operadoras pós-real, que só atendem 1% da demanda estimada pela OIT, segundo Darcy e Soares (2002:7), e metade desse número é de responsabilidade do Programa CrediAmigo do Banco do Nordeste.

Independentemente da estratégia adotada pelo governo federal, os *policy makers* e a sociedade têm compreendido que a guerra contra a pobreza não será vencida com ações paternalistas, clientelistas e assistencialistas, tradicionais na sociedade brasileira do século XX, e, sim, com estratégias universais, quanto à finalidade, e focalizadas, no sentido de intervenção de um conjunto de agentes específicos, propiciando desenvolvimento local e inclusão, através do aumento sustentável da renda dos beneficiários.

Referências bibliográficas

- BARONE, F. M.; DANTAS, V.; LIMA, P. F.; REZENDE, V. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.
- BRASIL. Ministério das Comunicações. Portaria n. 588, de 4 de outubro de 2000. Disponível em: <www.mc.gov.br/sp/lei/p_588_04102000.htm>. Acesso em: 23 ago. 2004.
- _____. Presidência da República. Conselho da Comunidade Solidária. Quinta Rodada de Interlocução Política. *A expansão do microcrédito no Brasil: Documento Final*. Brasília, 2001.
- CARDOSO, R.; FRANCO, A. de; OLIVEIRA, M. D. de; LOBO, T. *Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.
- CONTI, M. S. *Notícias do Planalto: a imprensa e Fernando Collor*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

- DARCY, S.; SOARES, M. *Democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central*. Brasília: Bacen, 2004.
- FERRAREZI, E.; REZENDE, V. *Oscip — Organização da Sociedade Civil de Interesse Públco: a Lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor*. Brasília: Comunidade Solidária, 2000.
- FERREIRA, A. B. de H. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- FORTUNA, E. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- FRANCO, A. de. *Pobreza & desenvolvimento local*. Brasília: Arca Sociedade do Conhecimento, 2002.
- GIAMBIAGI, F. *Restrições ao crescimento da economia brasileira: uma visão de longo prazo*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. (Texto para Discussão n. 94).
- _____ ; MOREIRA, M. M. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- KWITKO, E. B.; BURTET, D.; WEIHERT, U. *Manual para formação de agentes de crédito: programa de crédito produtivo popular*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PARENTE, S. *Microfinanças: saiba o que é um banco do povo*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002.
- PRAHALAD, C. K.; HART, S. L. O pote de ouro na base da pirâmide. *HSM Management*, n. 32, p. 14-27, 2002.
- RIZZO, G. *Juros, capitalização e usura e seus reflexos em contratos de empréstimos bancários: normas aplicáveis e jurisprudência*. São Paulo: IOB, 2002.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- RUBIN, R. *A tecnologia também é para todos: movimento de bancarização espalha-se por todo o país e desafia as equipes de tecnologia das instituições financeiras*. 2004. Disponível em: <www.informationweek.com.br/decapa/artigo.asp?id=50255>.
- SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). Disponível em: <www.sebrae.com.br/aprendasebrae/estudosepesquisas.asp>. Acesso em: 17 ago. 2004.