

Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda

Rogério Nagamine Costanzi*

Desde a experiência do Grameen Bank em Bangladesh, o microcrédito passou a se disseminar por vários países de todo o mundo como importante política de geração de ocupação e renda, com importantes efeitos positivos sobre a pobreza. Mas, afinal de contas, o que é microcrédito? Quais as razões que o tornam política para geração de ocupação e renda com impactos positivos sobre a pobreza? Quais as condicionantes para que as microfinanças tenham seus benefícios sociais alcançados ou mesmo maximizados? Qual tem sido e qual deveria ser o papel do Estado, ou pelo menos do Ministério do Trabalho e Emprego, na evolução do microcrédito no Brasil?

Em primeiro lugar, o microcrédito pode ser entendido como crédito para pobres ou microempreendedores de baixa renda sem acesso ao crédito formal, dado sem garantias reais, propiciando mecanismo auto-sustentável de combate à pobreza e à exclusão social. Três pontos importantes merecem ser destacados na definição: a) focalização nos pobres ou microempreendedores de baixa renda sem acesso ao crédito formal; b) forma peculiar e adequada ao público-alvo de entrega do crédito; c) mecanismo auto-sustentável de combate a pobreza e a exclusão social.

No tocante à focalização, deve ficar claro que o microcrédito não é definido pelos baixos valores dos créditos, mas, sim, o pequeno valor médio dos empréstimos concedidos deve ser, na realidade, consequência da focalização do programa em pobres ou microempreendedores de baixa renda sem

acesso ao crédito formal. Nesse sentido, microcrédito é, acima de tudo, democratização do crédito. Microfinanças é tratar o acesso ao crédito e aos demais serviços financeiros como um dos direitos fundamentais do homem.

Dados da Pesquisa Economia Informal Urbana do IBGE, de 1997, mostraram que dos cerca de 9,5 milhões de empreendedores que seriam público-alvo das microfinanças, apenas 500 mil haviam se utilizado de crédito e somente 200 mil tinham tido acesso ao crédito formal.

A forma de entrega do crédito também é fundamental no microcrédito, não apenas pela impossibilidade do público-alvo de oferecer garantias reais, como também pela combinação pouco favorável de altos custos operacionais com baixo valor dos empréstimos, que tende a resultar em elevadas taxas de juros para o tomador final.

As garantias reais criam um círculo vicioso de exclusão social e certamente impossibilitariam o acesso ao crédito por parte do público-alvo das microfinanças e, por isso, é fundamental que a entrega do empréstimo ocorra sem essa exigência ou obstáculo tradicional. Por sinal, a exigência de garan-

* Coordenador Geral de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego. O autor participou da II missão para Bangladesh para conhecer a experiência do Grameen Bank. Parcela expressiva da discussão apresentada neste artigo pode ser encontrada em "Focalização, sustentabilidade e marco legal: uma revisão da literatura de microfinanças" no *Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*, número 18, de fevereiro de 2002 de autoria de Alessandro Ferreira dos Passos, Luis Henrique Paiva, Marcelo Galiza e Rogério Nagamine Costanzi. O autor agradece a Alessandro Ferreira dos Passos, Luis Henrique Paiva e Marcelo Galiza as sugestões apresentadas.

tias reais não é apenas excludente do ponto de vista social como também se constitui em solução ineficiente para proteger as instituições financeiras da inadimplência de seus clientes. A troca das garantias reais pelos chamados colaterais sociais como por exemplo, o aval solidário, ou incentivos à adimplência, como o crédito progressivo, são certamente soluções mais eficientes e inteligentes de se precaver contra a inadimplência em um mundo de informação imperfeita.

Outro aspecto importante na entrega do crédito é que, diferentemente do crédito tradicional, o microcrédito precisa ser ágil e desburocratizado. Além disso, nas microfinanças não é o cliente que procura o banco, mas sim a instituição financeira que procura o cliente por meio dos agentes de crédito. Por um lado, a utilização de agentes de crédito tende a permitir maior entrosamento entre instituição financeira e cliente, mas, por outro, eleva os custos operacionais. Dessa forma, como os créditos são, em geral, de baixo valor médio, os altos custos operacionais tendem a impor elevadas taxas de juros para o tomador final. Contudo, é importante que as altas taxas de juros não dissimulem ineficiências operacionais e/ou falta de competição no mercado de microfinanças.

Portanto, conseguir desenvolver tecnologia de entrega do microcrédito que evite a exclusão social em função das garantias reais e, ao mesmo tempo, controle a inadimplência por meio de colaterais sociais e estímulos à adimplência, assim como garantir baixos custos operacionais em um esquema de entrega quase sempre intensivo em mão-de-obra são grandes desafios para as microfinanças.

Por fim, ainda na questão conceitual, é importante enfatizar a possibilidade de auto-sustentabilidade dos programas de microcrédito enquanto mecanismos de combate à pobreza e à exclusão social. As microfinanças rompem com as tradicionais ações assistencialistas que precisam de recursos a fundo perdido para combater a pobreza, muitas vezes sem impactos duradouros ou de longo prazo sobre o público-alvo. Na realidade, o microcrédito apenas democratiza as oportunidades na sociedade, mas ao im-

por a necessidade de sucesso dos empreendimentos produtivos dos beneficiados, acaba por se constituir em solução ativa e auto-sustentável de combate à pobreza. Os pobres e excluídos sociais não precisam de caridade, mas sim de oportunidade.

Depois de discutida a questão conceitual, cabe se perguntar de que forma o microcrédito funciona como mecanismo de combate à pobreza e à exclusão social e quais os cuidados no desenho do programa para garantir ou maximizar os potenciais benefícios dessa política. No tocante à primeira questão, o microcrédito permite a redução da pobreza e da exclusão social, pois aumenta a disponibilidade de ativos produtivos a disposição dos pobres e excluídos sociais. Da mesma forma que a educação e o capital humano constituem importantes ativos produtivos no combate à pobreza, o acesso ao crédito também se mostra como importante aliado nessa missão. Também cabe salientar que, dado o baixo ou inexistente estoque de capital do público-alvo, normalmente o eventual investimento realizado com o microcrédito gera alto ganho de produtividade, havendo, nesse caso, compatibilidade entre eficiência econômica e equidade distributiva.

Além disso, mesmo em operações de crédito mais simples o microcrédito permite incremento da renda, pois, mesmo as taxas de juros sendo elevadas, pelo menos no caso da oferta por parte de instituições privadas ainda são, em geral, inferiores àquelas praticadas pelos agiotas.

No que diz respeito aos cuidados no “desenho” do programa para alcançar ou maximizar os potenciais efeitos benéficos do ponto de vista social, um aspecto fundamental para garantir a correta focalização dos programas de microcrédito é a adequada definição do público-alvo. Causa certa estranheza que muitos programas de microcrédito no Brasil simplesmente não possuam definição de público-alvo.

Embora o microcrédito possa ser visto como mecanismo de combate à pobreza, mesmo para programas que apresentam entre seus beneficiários uma vasta maioria de clientes

abaixo da linha de pobreza, foi encontrada dificuldade para atingir o núcleo duro da pobreza. Para esse público, normalmente é necessária a integração do microcrédito com outras ações de combate à pobreza e, inclusive, de assistência social.

A dificuldade de atingir o núcleo duro da pobreza torna patente que o microcrédito não pode ser considerado um instrumento isolado no combate à pobreza, mas ao contrário, deve estar integrado a outros elementos ou ações, como educação, capacitação, qualificação profissional, assistência social, saúde. Portanto, o microcrédito não deve ser visto como instrumento único e onipotente de combate à pobreza, mas sim como um importante elemento adicional nessa missão.

Além disso, é desejável que o microcrédito se associe a outros instrumentos de combate a pobreza, como a qualificação profissional e a capacitação gerencial. Essa associação é recomendável pois a pobreza pode ser vista como resultado do desemprego e/ou da baixa produtividade do trabalho seja como empregado ou empreendedor por conta própria, de tal sorte que só é possível ter efeito duradouro sobre a pobreza caso ocorra impacto permanente sobre uma ou as duas variáveis. O financiamento de capital de giro para atividades extremamente simples, sem qualquer ganho do ponto de vista de acumulação de capital, da melhora da produtividade ou do avanço tecnológico, tende a gerar ganhos de renda limitados ou *once for all*, sem propiciar o contínuo incremento dos rendimentos.

No tocante à criação do marco legal do microcrédito no país, sem dúvida nenhuma houve avanços, mas, entretanto, é preciso notar que mais importante do que discutir a natureza jurídica das instituições é regulamentar o exercício do microcrédito, independentemente da natureza jurídica da instituição que esteja operando o programa.

Ainda no campo do marco legal, cabe salientar a importância de desenvolvimento da poupança no setor de microfinanças, tendo em vista seu importante papel como fonte de *funding* adicional e elemento de contin-

gência contra a inadimplência, o que reduz o risco das instituições de microcrédito e aumenta a auto-sustentabilidade do setor, desde que devidamente regulamentado e gerido.

No tocante à evolução do microcrédito no Brasil, não resta dúvida de que se tem observado avanço expressivo da indústria de microfinanças no Brasil. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Administração (IBAM), o número de operações de microcrédito saltou, no Brasil como um todo, de cerca de 29 mil em 1997 para cerca de 257 mil em 1999, ou seja, incremento de 781% (197% a.a.). No mesmo período, o valor aplicado cresceu de R\$ 39 milhões para R\$ 198 milhões, representando alta de 400% (quase 125%). O valor médio das operações de crédito ficou em cerca de R\$ 768.

De acordo com dados de estudo da OIT, o número de clientes atendidos pelo microcrédito no Brasil cresceu, respectivamente, 5% a.m., 3,2% a.m. e 7% a.m., nos períodos de outubro de 1998 a outubro de 1999, outubro de 1999 a abril de 2000 e abril de 2000 a outubro de 2000.

A participação estatal teve papel decisivo nesse avanço, tendo em vista que os principais programas de microcrédito ou microfinanças no Brasil contam com participação direta ou indireta do Estado.

O Ministério do Trabalho e Emprego e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador certamente auxiliaram nessa evolução positiva do microcrédito ao criar em 1996 o Programa de Crédito Produtivo Popular, com autorização para alocação de R\$ 150 milhões em depósitos especiais no BNDES, para execução de programa de microcrédito. Desde o seu início até maio de 2002 esse programa já havia contabilizado, com recursos do FAT, cerca de 300 mil operações de crédito com valor médio por contrato em torno de R\$ 1.100. O Programa de Crédito Produtivo Popular busca construir uma rede de instituições privadas auto-sustentáveis, operando em várias unidades da Federação por meio de ONGs, Oscips e SCMs.

Por sinal, muitas vezes passa despercebido o relevante fato de que o FAT se tornou um dos mais importantes instrumentos da democratização do crédito no Brasil. No período 1995 à 2001 foram concedidos, no âmbito dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos de depósitos especiais do FAT, 4 milhões de operações de crédito no valor total de R\$ 27,4 bilhões, implicando um valor médio por operação de crédito de R\$ 6.816. Esses recursos foram alocados em programas que serviram para democratizar o crédito de forma expressiva, como o Proger Urbano, Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar (Pronaf), e o Programa de Crédito Produtivo Popular. No caso do Proger Urbano, 78% dos beneficiários tiveram a primeira experiência de crédito com o programa. No caso do Pronaf, cinquenta e quatro por cento dos beneficiários tiveram a primeira experiência de crédito com o programa.¹

Além do Programa de Crédito Produtivo Popular, executado com recursos do FAT pelo BNDES, cabe destacar o Programa Crediamigo do Banco do Nordeste, atualmente o principal programa de microcrédito do Brasil e da América Latina. Desde o seu início até o final de 2001, o Crediamigo registrava cerca de 700 mil operações de crédito, totalizando valor aplicado de mais de R\$ 500 milhões, implicando valor médio de R\$ 700 por operação de crédito.

Além desses dois programas, vale mencionar as iniciativas de governos estaduais, como dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás, Paraná e outros, além daquelas realizadas por administrações municipais. Todos esses exemplos deixam clara a importância da atuação do Estado na evolução do microcrédito no Brasil, seja através da atuação direta, seja através da tentativa de criar uma rede de instituições privadas que atuem de forma auto-sustentável, ou pela tentativa de integração das ações e criação do marco legal, como foi feito pela Comunidade Solidária.

O Ministério do Trabalho e Emprego não apenas tem colaborado com a evolução do

microcrédito e da microfinanças, no Brasil, como pretende intensificar seus esforços no sentido de propiciar avanços maiores e mais rápidos das microfinanças no Brasil.

Basicamente, a abertura de linha de crédito para capital de “giro puro” para microempreendedores de baixa renda e pessoas físicas certamente serviria para intensificar o microcrédito no Brasil. Atualmente, no âmbito do Proger Urbano, há restrição para operações de capital de “giro puro”, sendo permitido apenas capital de giro associado ou, de forma alternativa, é exigida a realização de investimento ou de capital fixo. Claramente, tal realidade, acaba por afastar o Proger Urbano do microcrédito, cria distorções e torna o desenho do programa inadequado às necessidades do público-alvo do microcrédito.

Além disso, a requisição de capital fixo ou investimento eleva o valor mínimo dos créditos, reduzindo o acesso para microempreendedores de baixa renda que, muitas vezes, não possuem condições para realizar investimentos logo no primeiro crédito, mas que na realidade necessitariam de operações de capital de giro que viabilizem alguma acumulação antes de investimentos em capital fixo. Além disso, os microempreendedores muitas vezes realizam operações de investimento não viáveis do ponto de vista econômico apenas para ter acesso ao capital de giro, o que acaba provocando problemas de dificuldade para pagamento dos empréstimos.

A abertura de linhas de capital de giro para microempreendedores de baixa renda faria parte, inclusive, de uma discussão de reestruturação mais ampla dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do FAT que englobaria outras discussões como, por exemplo:

a) microcrédito — discussão sobre a possibilidade de abertura de linhas de crédito para capital de giro para microempreendedores de baixa renda pessoas físicas;

1. De acordo com avaliação do IBASE realizada nos anos de 1998 e 1999.

b) reestruturação das linhas de crédito do Proger Urbano — tal reestruturação englobaria a discussão do conceito de micro e pequena empresas, dos tetos financiáveis para micro e pequena empresas, da possibilidade de abertura de capital de giro para micro e pequena empresa tendo em vista a escassez dos recursos das antigas contas de PIS/Pasep, assim como a redefinição de parâmetros nas linhas para profissionais liberais/recém-formados e cooperativas e associações de trabalhadores;

c) reestruturação do Proger Rural — tal discussão englobaria a redefinição do público-alvo do Proger Rural de forma a criar maior diferenciação ou reduzir a sobreposição entre o mesmo e o beneficiário do Pronaf, tendo em vista as melhores condições de equalização de taxa de juros do Pronaf *vis-à-vis* o Proger Rural; e

d) reestruturação do acompanhamento e controle social do Proger — tal discussão englobaria a criação de novos mecanismos de acompanhamento do Proger que permitam incrementar o grau de integração do programa com as demais ações de políticas públicas de trabalho e renda, aumentar o grau de controle social, ampliar a capacitação gerencial e a assistência técnica atualmente disponível aos beneficiários do Proger e, por fim, incrementar o grau de articulação ou integração entre Ministério do Trabalho e Emprego, agentes financeiros, governos estaduais e comissões de emprego.

Especificamente em relação à evolução da microfinanças, outras medidas importantes que o Ministério do Trabalho e Emprego poderia realizar para ajudar na evolução do microcrédito no Brasil seriam: *a)* estimular as discussões, estudos e integração das ações tendo em vista que, dada a diversidade das demandas advindas do público-alvo do microcrédito no Brasil como um todo, a tarefa de evolução da microfinanças no Brasil não é de instituições isoladas mas sim de esforços integrados; *b)* estimular o surgimento ou fortalecimento das instituições de microcrédito ou microfinanças; *c)* participar ativamente no debate sobre regulamentação, marco legal e sobre a questão da possibilidade de poupança nas instituições de

microfinanças; e *d)* discutir possibilidades de financiamento e capacitação para as instituições de microfinanças no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda.

Portanto, o Ministério do Trabalho e Emprego já vem tomando medidas e continuará engajado na evolução do microcrédito ou do setor de microfinanças no Brasil, especialmente tendo em vista o inexorável compromisso da referida instituição, e do próprio Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, com a democratização do crédito no Brasil. Acima de tudo, tal compromisso inabalável com a democratização do crédito no Brasil é, na realidade, reflexo da busca, por parte das referidas instituições, da inclusão social e econômica dos trabalhadores brasileiros, não apenas através dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do FAT, mas também do conjunto integrado de políticas públicas de trabalho e renda.

