

35º Encontro Anual da Anpocs

GT-29 Políticas Públicas

Política de Microcrédito no Governo Lula: a constituição de um mercado de microfinanças via política pública

Autora: Antonia Celene Miguel

Resumo

A presente análise é parte de uma pesquisa sobre a Política Nacional de Microcrédito no governo Luís Inácio Lula da Silva, através da qual fazemos uma leitura do microcrédito enquanto política pública voltada para a geração de trabalho/emprego e renda. Dessa forma, o microcrédito é abordado não como tema exclusivamente econômico, mas como um programa governamental que representa um projeto de caráter social implantado via mercado financeiro. Em termos teóricos a análise tem inspiração nas abordagens institucionais sobre mercados e nos estudos da sociologia econômica sobre crédito e finanças.

Palavras-chave: Política de Microcrédito. Governo Lula. Microfinanças. PNMPO.

1. Introdução

A presente análise é parte de uma pesquisa sobre a Política Nacional de Microcrédito no governo Luís Inácio Lula da Silva (2003 - 2010), através da qual fazemos uma leitura do microcrédito enquanto política pública voltada para a geração de trabalho/emprego e renda. Conforme Souza (2007, p. 69), as políticas públicas repercutem na economia, na sociedade, daí porque qualquer teoria de política pública precisa também explicar as inter relações entre estado, política, economia e sociedade. De acordo com Gelinski e Seibel:

As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). (GELINSKI e SEIBEL, 2008, p.02).

Nesse sentido, o microcrédito é abordado não como tema exclusivamente econômico, mas como um programa governamental que representa um projeto de caráter social implantado via mercado financeiro. Para Jardim (2009a), o microcrédito no Brasil, enquanto programa governamental deve ser analisado como projeto de caráter social que está sendo implantado via mercado financeiro.

Em termos teóricos nossa análise compartilha das abordagens que se propõem como sugere Abramovay (2004a), ao estudo dos mercados sob os seus aspectos: institucional, sociológico, histórico, ou seja, como construções sociais. As abordagens que considerem tais aspectos contribuem para a superação de um duplo equívoco, como afirma Abramovay:

Por um lado, a visão neoclássica que sustenta que a interação espontânea entre atores só não produz resultados socialmente interessantes onde seu funcionamento é bloqueado por algum fator de natureza política ou cultural: a cooperação humana numa sociedade descentralizada pode ser perfeita, desde que não haja falhas de mercado. O mercado aqui é enunciado no singular, pois se trata de um mecanismo abstrato, acima da realidade e da vida social dos atores. O segundo equívoco é simetricamente oposto ao primeiro: consiste na diabolização permanente do mercado (igualmente no singular) como expressão do egoísmo generalizado, de uma forma social que distorce a cooperação humana por definição. Mercado é uma forma de interação social que distorce, corrompe, polui, degrada a nobreza da cooperação direta, não mediatizada pelo dinheiro, entre os atores. À nobreza da vida pública – na política, na cultura, nas organizações sociais – opõem-se os vícios do mercado. (ABRAMOVAY, 2004a, p. 58).

Abramoway (2004a), afirma que essas duas concepções limites, que de um lado enaltecem o mercado e do outro demonizam o mercado – acabam se aproximando ao encarar mercado enquanto uma categoria abstrata e não através de análises de base histórica e empírica. Para Abramoway (2004a,p.59), tais concepções “são incapazes de enfrentar os desafios reais das inúmeras formas que assume a cooperação humana em uma sociedade descentralizada”. Diante de tais perspectivas, para Abramoway (2004a, p. 59), uma das importantes tarefas das “ciências sociais contemporâneas é estabelecer programas conjuntos de pesquisa que ultrapassem fronteiras disciplinares muitas vezes artificiais e que permitam compreender os mercados como produtos da interação social.”

De acordo com Abramovay (2004a), os mercados só podem ser compreendidos como cenários reais onde atores se confrontam cujo desenho depende da força, da organização, do poder e dos recursos que cada um possui. Visto que a perspectiva sociológica dos mercados busca compreendê-los não como premissas da ação econômica, mas como resultados concretos – e sempre imprevistos, uma vez que dependentes da evolução de um processo real da relação entre os atores – da interação social. Visto que mesmo em ambientes percebidos como puramente econômicos, existem instâncias que não podem ser compreendidas apenas pelos possíveis mecanismos de “puro mercado”, que

limitam a compreensão da motivação dos atores, a qual não pode ser reduzida simplesmente a um modelo mercadológico de relações humanas, em que a maximização dos interesses seja suficiente para explicar a relação dos atores com normas e regulações que permeiam os mercados. Vernon Smith citado por Abramovay comenta que:

Um achado bem estabelecido da economia experimental é que as instituições importam porque as regras importam, e as regras importam porque os incentivos importam. Mas os incentivos aos quais as pessoas respondem às vezes não são aqueles que se poderia esperar com base nos cânones da teoria econômica ou da teoria dos jogos. Acontece que as pessoas estão às vezes melhor, às vezes pior – ao alcançarem ganhos para si próprias e para outros – do que o previsto pelas formas padronizadas de análise racional (SMIHT apud ABRAMOVAY, 2004a, p.45).

Portanto, consideramos mercado, como um espaço institucionalizado, em que normas e leis influenciam a ação dos atores dentro desse espaço, estando assim, os mercados sujeitos aos arranjos institucionais e não apenas as leis de “livre mercado”. Karl Polanyi (1944) antecedeu tal afirmação em sua obra “A Grande Transformação”, mostrando que a existência de um possível mercado auto-regulável exigiria uma dicotomia institucional da sociedade em esferas econômica e política. Polanyi (1944) afirma que é impossível haver tal dicotomia, pois a idéia de livre mercado se constitui numa falácia, e a ordem econômica é apenas uma função da sociedade na qual ela está inserida. Os mercados constituem-se não apenas como um espaço regido por leis econômicas com base em oferta e demanda, mas como uma das dimensões da vida social.

Sendo assim, por entender que os mercados possuem uma dimensão social e política, abordamos as microfinanças/microcrédito a partir de uma perspectiva institucional, bem como dos estudos de sociologia econômica sobre finanças e crédito. Para Carruthers (2009), um sistema financeiro estar repleto de processos sociais, que envolvem incertezas e vulnerabilidade, o que leva a questão sobre o que causa a confiança e quais as suas consequências. Carruthers (2009) considera tais questões sociologicamente relevantes na medida em que o crédito se tornou uma parte essencial das economias modernas, em que o problema da confiança se tornou presente. Pois sem alguns mecanismos como instituições e constrangimentos sociais que gerem confiança o crédito se torna inviável e o sistema financeiro de um país pode deixar de funcionar.

Devido à centralidade do crédito nos sistemas financeiros das economias capitalistas modernas, é sem surpresa que o crédito, como tópico de pesquisa, levante as mais diferentes questões e leve as mais importantes direções (do microcognitivo ao macroestrutural, da psicologia social à economia política). (CARRUTHERS, 2009, p. 375).

A partir dessa perspectiva, apontamos que as ações realizadas pelo governo federal com o intuito de favorecer o acesso ao microcrédito vêm contribuindo também para a constituição de um mercado de microfinanças, principalmente no aspecto institucional com a criação de uma política específica voltada para este setor, demonstrando assim, o quanto o Estado tem sido crucial para a expansão do acesso aos serviços oferecidos pelo setor de microfinanças no Brasil.

2. O Microcrédito como alternativa de combate à pobreza e geração de trabalho e renda.

O microcrédito está inserido dentro das atividades que ocorrem no espaço das microfinanças, que por sua vez diz respeito à atividade econômica voltada a prestação de serviços de caráter financeiro por parte de instituições (bancos, financeiras SCMs, Cooperativas, ONGs e OSCIPS) que tenham como uma das suas finalidades o fornecimento de crédito para indivíduos e empresas excluídas do sistema financeiro tradicional. Conforme Monzoni Neto (2006), a microfinanças também pode ser entendida de forma mais ampla, incluindo-se os serviços financeiros direcionados a população de baixa renda sem acesso ao sistema financeiro tradicional, independente de atividades produtivas. Nessa definição o microcrédito pode ser encarado como serviços de crédito sem discriminar a sua finalidade. Segundo Ledgerwood (1998) citado por Lima (2004, p.33), as instituições de microfinanças - IMFs, de uma maneira geral, e, em especial as que realizam microcrédito, possuem como objetivos: (a) a redução da pobreza; (b) o fortalecimento de grupos minoritários, como o de mulheres pobres; (c) a criação de empregos; (d) a ajuda aos pequenos empreendedores a fortalecer seu negócio ou mesmo

diversificar suas atividades; e (e) e o estímulo ao desenvolvimento de novos pequenos negócios.

A concessão de crédito a população de baixa renda através do microcrédito tem sido realizada em diversos países do mundo com forma de combater a pobreza. Boa parte da população atendida não se encontra apenas sem uma alternativa de renda, mas excluída dos serviços do sistema bancário tradicional, principalmente sem acesso a empréstimos para fomentação de atividades econômicas.

O microcrédito ficou mundialmente conhecido a partir da projeção do Grameen Bank considerado o maior banco do mundo voltado para o fornecimento de crédito popular. Criado pelo economista Muhammad Yunus, ganhador do premio Nobel da paz do ano de 2006, o Grameen tem como finalidade não só o a oferta de empréstimos aos mais pobres, mas de combater a pobreza na região de Bangladesh na Índia. Desde então, o Grameen tem sido considerado a experiência mais bem sucedida do mundo no fornecimento de microcrédito para pessoas desfavorecidas ou em pé de desigualdade. O Grameen Bank se expandiu para mais de 60 países, atingindo até o ano de 2000, mais de 2,3 milhões de famílias beneficiadas com empréstimos populares que totalizaram cerca de 3100 milhões de euros.

Desde a experiência seminal do Grameen Bank, de Bangladesh, como instituição de microfinanças (IMFs), o microcrédito vem se tornando um dos principais paradigmas de programa com forte impacto social; em outras palavras, um modelo reproduzível de combate à pobreza, não-assistencial e sustentável, nos mais diversos contextos nacionais. (PASSOS, PAIVA, GALIZA e CONSTANZI, 2002, p. 41).

Segundo Kraychete (2005) o Banco Mundial em conjunto com outras organizações, incluindo as que formam cooperação internacional a partir de Estados e as de caráter privado, incentivaram a constituição de um mercado de microfinanças, como parte das políticas de combate à pobreza:

Um marco nesse intento foi a realização, em fevereiro de 1997, da Conferência Global do Microcrédito, organizada sob os auspícios do Banco Mundial, que reuniu em Washington, representantes de organismos governamentais, agências de desenvolvimento, ONGs e instituições financeiras de várias partes do mundo. O Plano de Ação aprovado na oportunidade afirma o crédito como um dos instrumentos centrais de combate à pobreza. Para atingir a esse objetivo, prescreve o atendimento, até o ano de 2005, de 100 milhões de famílias, dentre as mais pobres do planeta e, em especial, das mulheres dessas famílias. Além do crédito, abre-se a possibilidade de fornecer-lhes outros serviços financeiros relacionados a negócios. Os recursos a serem mobilizados pelos ofertantes do crédito a este contingente da população foram estimados em 21,6 bilhões de dólares. (BANCO MUNDIAL apud KRAYCHETE, 2005, p. 22).

A conceitualização do microcrédito, no caso do Brasil, vem variando não apenas no que diz respeito as leis voltadas para o setor de microfinanças, mas principalmente de acordo com a delimitação dada pelos programas públicos direcionados a este setor. Por conseguinte, as inconstâncias proporcionadas por mudanças de governo e a forma como são delineadas as ações públicas voltadas para este setor contribuem para a definição de microfinanças e microcrédito conforme o momento social e político.

Atualmente no Brasil, existem não só diferenciações sobre o que vem a ser microfinanças, mas tipos diferentes de microcrédito, o qual pode se apresentar como microcrédito, microcrédito produtivo e microcrédito produtivo orientado. A diferença entre essas variações permite dizer que microcrédito, se trata primeiramente do fornecimento de crédito a população de baixa renda, por sua vez o microcrédito orientado, é a oferta de crédito de pequena quantia para atividades consideradas produtivas e por fim o microcrédito produtivo orientado é o serviço de crédito voltado para atividades produtivas através de um contato direto entre a instituição de microcrédito e o tomador, através de agentes de crédito.

Hoje no Brasil existem três seguimentos de programas de microcrédito: da sociedade civil, do setor público, da iniciativa privada. Tais alternativas se desdobram empiricamente em inúmeras modalidades de atuação no setor de microcrédito. Citamos aqui as mais significativas. **Sociedade civil:** Rede Ceape, Banco da Mulher, Portosol, Vivacred, Blusol, Banco do Povo de Santo André, Banco do Povo, Associação de Crédito Popular, Maringá Crédito Solidário. **Poder Público:** BNDES, SEBRAE, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, Agência Catarinense de Fomento/Badesc, CreditTrabalho, Banco do Povo paulista, Banco do Povo do Estado de Goiás, Banco do Povo Juiz de Fora, Banco do Povo de Goiânia. **Privada:** Associação Brasileira das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, Crear Brasil, Development Alternatives Incorporated.

A forma atual de regulamentação do setor de microfinanças no Brasil possibilita dois tipos de configuração em termos de entidades que lidam com a oferta de microcrédito, a qual se deve principalmente o que prevê a Lei 9.780 de 1999 e a Lei 10.194 de 2001. Dessa forma, temos as instituições consideradas sem fins lucrativos e as instituições com fins lucrativos. O primeiro tipo se refere às organizações não governamentais – ONGs (OSCIPs) e os fundos municipais e estaduais, que funcionam como bancos do povo. O segundo tipo são as instituições que fazem parte do Sistema Financeiro Nacional, como o Credamigo programa criado e mantido pelo Banco do Nordeste desde 1998, e as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) que funcionam com a supervisão do Banco Central do Brasil. Outro tipo de classificação, segundo Monzoni Neto (2006), no setor nacional de microfinanças é a divisão entre grupos de primeira linha e grupos de segunda linha. As instituições consideradas de primeira linha são aquelas que atuam diretamente junto ao tomador final, independente de terem ou não fins lucrativos, ou seja, se pertencem à sociedade civil, ao poder público ou a iniciativa privada. As instituições de segunda linha são as que atuam no fornecimento de recursos financeiros através de empréstimos, na capacitação e no apoio técnico junto às instituições de primeira linha, é o caso do BNDES e do SEBRAE.

De forma geral, a oferta de microcrédito no Brasil vem acompanhando a tendência mundial, que é a destinação desse tipo de crédito as pessoas de baixa renda, trabalhadores informais e microempreendedores - principalmente aqueles que se encontram excluídos do sistema financeiro tradicional - com o objetivo de viabilizar geração de emprego e renda como forma de combate à pobreza.

3. Microcrédito no Brasil: do debate à formação de uma agenda de política pública para o mercado de microfinanças.

No Brasil o microcrédito começa com incentivos financeiros e metodologia de redes internacionais, como a experiência desenvolvida no início dos anos 70 pela UNO – União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, que implantou a primeira iniciativa em termos de organização de microcrédito no Brasil. Esta também é considerada a primeira experiência de microcrédito na América Latina. No final dos anos 80 surgiu o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (Ceape) em Porto Alegre, ONG que contou com o apoio do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Inter American Foundation (IAF). Em 1989 - foi criado na Bahia, o Banco da Mulher através do fundo das Nações Unidas para a infância/UNICEF e do BID, com filiação ao Women's World Banking.

As iniciativas voltadas para este setor por parte do governo federal começam mais especificamente nos anos 90, quando o governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) criou em 1995 a Comunidade Solidária. Segundo Zouain e Barone (2007), em 1996 se iniciam as Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, impulsionadas, pela convicção de que era essencial a construção de novos canais de diálogo entre o governo e a sociedade.

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 antigos e ultrapassados modelos assistencialistas. (ZOUAIN e BARONE, 2007, p. 05).

Zouain e Barone (2007) comentam que a criação da Comunidade Solidária expressava que o governo FHC pretendia conduzir a questão social através da tônica de que o desenvolvimento social não seria responsabilidade exclusiva do Estado, incentivando assim, parcerias com a sociedade civil e o setor privado como estratégia para dinamizar as ações do Estado em diferentes segmentos.

Ao longo de seis anos foram 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. (ZOUAIN e BARONE, 2007, p.05).

Entretanto, a criação da Comunidade Solidária e a sua proposta de trazer a sociedade civil não só para debater questões sociais, mas para colaborar com a busca de soluções, foram interpretadas também como uma vontade do governo FHC de eximir o Estado de suas obrigações sociais junto à sociedade. Como aponta Queiroga:

A Comunidade Solidária foi criada e institucionalizada entre as políticas sociais governamentais de combate à pobreza e a fome, com intuito de desresponsabilizar o Estado de ações sociais e transferir esta responsabilidade para a sociedade civil, por meio de campanhas de incentivo ao voluntariado em nome da solidariedade e da cidadania. (QUEIROGA, 2006, p.31).

Não obstante, mesmo com as possíveis críticas a criação da Comunidade Solidária, os debates sobre microcrédito, promovidos através do seu conselho, bem como as ações que resultaram dessas discussões, foram importantes para que tanto o microcrédito, quanto as microfinanças passassem a fazer parte da pauta das políticas públicas no âmbito do governo federal. Embora, no governo FHC, a política voltada para o setor de microfinanças, tivesse como pauta o desenvolvimento do microcrédito através de

entidades privadas, em certa medida essas entidades recebiam incentivos do governo através de dois programas coordenados pelo BNDES, o Programa de Crédito Produtivo Popular PCPP e o PDI – Programa de Desenvolvimento Institucional. (MIGUEL, 2010).

As ações voltadas para o setor do microcrédito continuaram no governo Lula, embora, com uma tônica diferente daquela do governo anterior. De acordo com Miguel (2010), a pauta da política de microcrédito do governo Lula e o conjunto de ações voltadas para o desenvolvimento do setor de microfinanças no Brasil foram condensados no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO criado em 2005 através da lei n. 11.110. Na esfera institucional, o PNMPO foi concebido como um modelo inovador de política pública, que tem sua estrutura em forma de uma rede composta por organizações autônomas que ingressam no Programa Nacional de Microcrédito por iniciativa própria.

A coordenação do PNMPO é feita diretamente pelo MTE que é responsável pela habilitação das organizações de microcrédito e a difusão de informações sobre o microcrédito. As ações do PNMPO se desdobram a partir do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (MTE/BNDES/BID), do Plano de Contas Contábil das OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) de Microcrédito e Plano Setorial de Qualificação (Planseq) do Microcrédito. Através desses planos são promovidos eventos, reuniões setoriais, estudos, propostas gerenciais e normativas, assim como ações de intervenção para a ampliação do número de microempreendedores atendidos e sua qualificação. Mediante o PNMPO, passou-se a disponibilizar subsídio financeiro para a manutenção de taxas de juros no limite de 2% ao mês mediante recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do uso compulsório de 2% dos depósitos à vista no sistema financeiro nas operações de crédito junto aos micros e pequenos negócios.

O PNMPO expressou a forma como a política nacional de microcrédito vinha sendo conduzida pelo governo federal na gestão Lula. O referido programa não visava apenas à ampliação do acesso ao microcrédito no Brasil, mas a promoção de atividades produtivas e de pequeno porte seja de pessoas físicas ou jurídicas. Nessa nova orientação o atendimento as necessidades financeiras de empreendedores populares tem como objetivo

a geração de trabalho e renda, sinalizando aspectos de uma política de desenvolvimento que tem como característica a tentativa de compatibilizar expansão econômica e redução das desigualdades sociais. Vale salientar que o PNMPO tem estendido também o fornecimento de microcrédito a beneficiários do bolsa família em 12 estados: Alagoas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe. (MIGUEL, 2010).

Atualmente o conjunto de atores responsáveis pela Política Nacional de Microcrédito se constitui em instituições do setor público e organizações do setor privado. Não obstante, as entidades e organizações que lidam com o microcrédito no Brasil defendem que existem certas deficiências do marco regulatório do setor de microfinanças, assim como aspectos que necessitariam de aperfeiçoamento por parte dos programas que visam incentivar a prática do microcrédito: menos regulação em métodos, principalmente no que diz respeito a empréstimos, juros e clientes; menos regulação e mais políticas estruturantes que permaneçam além do mandato de cada governo; criação de incentivos legais/fiscais ao repasse de recursos privados para o microcrédito; priorização de locais desassistidos de serviços financeiros incentivando na regulação o menor ônus e o maior desenvolvimento das atividades; melhor definição da relação dos bancos como os operadores de Microcrédito; falta de obrigatoriedade legal de investimento na atividade. No que diz respeito ao atual programa de microcrédito, o PNMPO, os atores consideram que devem ser realizadas as seguintes medidas: alterar a regulamentação do PNMPO que restringe as atividades, produtos, prazo de carência e juros; a institucionalização da estrutura do PNMPO através da criação da Secretária Nacional de Microcrédito; permitir o acesso direto aos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Não obstante, a discussão em torno da regulação do setor de microfinanças no Brasil, tem vários aspectos que vão desde conceituar mais precisamente o que é microfinanças e microcrédito até uma normatização mais específica desse setor que não seja tão próxima da regulação do setor financeiro tradicional que regula grandes instituições financeiras.

4. Microcrédito no Governo Lula: inclusão social via mercado de microfinanças.

Não obstante, embora a idéia do microcrédito como alternativa para combater a pobreza tenha continuado no período do governo Lula, o fato desse governo pertencer a um partido de esquerda fez com que as suas ações voltadas para o mercado financeiro fossem interpretadas por certo autores como indícios de que o governo Lula teria aderido ao projeto político considerado neoliberal, que estaria em processo no Brasil desde o governo Fernando Collor de Melo (1990 -1992).

O governo Lula, que gerara alguma expectativa positiva em parte da esquerda brasileira e internacional, revelou-se uma espécie de “terceira via” da periferia, disseminando a perplexidade, a decepção e a revolta entre trabalhadores e intelectuais. O novo governo, de modo surpreendente para muitos observadores, não só está mantendo os pilares do modelo capitalista neoliberal dependente, como está aprofundando alguns aspectos desse modelo. Os membros da equipe governamental não tocaram na herança neoliberal de FHC: a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal e o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho e a desindexação dos salários. (BOITO, 2003, p. 01).

Para Jardim (2009a), o governo Lula, apresenta uma peculiaridade justamente por ser um governo de um partido considerado historicamente de esquerda, que tem priorizado projetos de inclusão social, via mercado, como o microcrédito, levando assim as classes populares até o mercado, promovendo uma espécie de “capitalismo popular”. Não obstante, para Castel (2003), a esquerda tem realizado um reformismo ativo, baseado na prática de programas de direita. Bourdieu (1998) afirma que algumas políticas de direita têm ganhado nova conotação quando defendidas pela esquerda.

Apesar da clara prioridade dada pelo atual governo ao capital financeiro, muitos defensores do PT não consideram que o governo Lula seja uma oportunidade perdida, mas, que ele é uma oportunidade histórica e tem feito muitas coisas boas, o que comprovaria uma

evidente diferença em relação ao governo FHC. (FREITAS, 2003, p. 67).

Desse modo, o microcrédito no governo Lula fez parte de um conjunto de projetos desenvolvidos neste período que mostram a aproximação deste governo com o mercado financeiro. Como afirma Jardim:

Com o decorrer do tempo, a aproximação com o mercado financeiro foi ganhando novos ingredientes, tais como: Parceria Público – Privado (PPP), o Programa Nacional de Microcrédito, a criação do Banco Popular (BP), a participação de trabalhadores no mercado acionário, estímulo aos clubes de investimentos, a criação da Bolsa de Valores Sociais (BVS), política de fundos de pensão, projetos que dentre outros objetivos visavam a “bancarização” das classes populares. (JARDIM, 2009a, p. 215).

Para Jardim (2009a) as ações do governo Lula voltadas à promoção do microcrédito, visavam uma inclusão social via mercado, principalmente pelo mercado financeiro. Através do acesso ao crédito através da microfinanças e aos serviços bancários básicos oferecidos pelo sistema bancário tradicional, o governo Lula, almejava viabilizar o acesso aos serviços financeiros (conta corrente, poupança, seguros, créditos) as pessoas de baixa renda, tendo em vista a garantia de uma maior cidadania, combinada com a redução das taxas de juros nos financiamentos. (DA COSTA, 2010).

No começo do governo Lula houve a constatação de que muitos brasileiros não teriam acesso a serviços bancários básicos, o que resultou em 2003 na aprovação da Lei 10.735, que teve como objetivo favorecer a inclusão bancária de pessoas de baixa renda, esse processo ficou conhecido como “bancarização dos pobres”. Contudo, conforme Kingdon citado por Capella (2006), embora sejam importantes, apenas indicadores não são suficientes pra que questões específicas se transformem automaticamente em problemas que demandem por uma solução via política pública, pois os problemas seriam antes de tudo uma construção social, resultando de uma interpretação que faz com que sejam percebidos como tais. Por conseguinte, a constatação e reconhecimento de que muitos brasileiros não teriam acesso aos serviços básicos do sistema bancário tradicional, bem como a necessidade de ofertar crédito através das microfinanças, é resultado não apenas de

uma constatação empírica, mas de uma interpretação dessas questões como problemas que pedem ações por parte do governo, ou seja, um problema que exige uma solução através de uma possível política pública.

Sobre a falta de acesso das famílias de baixa renda (próximas à linha da pobreza) ao sistema bancário tradicional, Abramovay (2004b) aponta que existe um erro de interpretação de que estas não teriam vida financeira. Desse modo, por não terem condições de comprovar renda ou bens que sirvam de garantia aos empréstimos, essas famílias não podem recorrer ao sistema bancário ou outras instituições formais de crédito. Devido falta de acesso a esse sistema, as famílias pobres lançariam mão de relações comerciais pautadas na confiança pessoal com compradores, fornecedores, pessoas da sua convivência ou com agiotas mais próximos. A partir dessa análise Abramovay (2004b), mostra não só a ausência de serviços financeiros formais voltados para esse público por considerar que não há demanda por esse tipo de serviço por parte daqueles que mal conseguem preencher as necessidades básicas de sobrevivência, mas que esse tipo de interpretação leva ao falso entendimento que estes não teriam vida financeira. Portanto, ao chamar a atenção para a existência de práticas financeiras informais imersas na própria rede de relações sociais de que dependem os indivíduos e as famílias, Abramovay afirma que:

As finanças não podem ser concebidas como instrumentos neutros de uma economia de troca movidos simplesmente por uma lógica de eficiência: ao contrário, a moeda – vínculos, os direitos e as obrigações que ela contém – exprime a própria maneira pela qual os indivíduos as famílias tecem suas relações recíprocas de dependência, solidariedade, ajuda, clientela, igualdade e submissão. (ABRAMOVAY, 2004b, p. 69).

A política de microcrédito e do setor microfinanças no governo Lula foi integrada a política de Economia Solidária e teve como objetivo aperfeiçoar e ampliar o acesso ao crédito entre os microempreendedores formais e informais, visando à geração de trabalho e renda. Singer citado por Queiroga (2006), argumenta que a expansão mundial do microcrédito em conjunto com o crescimento da economia solidária, se tornaram

alternativas consideradas mais viáveis aos efeitos perversos do sistema econômico capitalista.

Para Queiroga (2006), mesmo dando continuidade as certas medidas econômicas do governo FHC, o governo Lula teria avançado nos programas de proteção social como nenhum outro governo anterior, e que devido a sua capacidade de gerar emprego e renda, o PNMPO, expressa uma política de importância significativa na rede de proteção social do governo Lula.

Todavia, para alguns autores, a oferta de crédito para os segmentos menos privilegiados da população brasileira pode levar a um endividamento das classes populares e a sua dependência financeira, mesmo que seja através de uma proposta de microcrédito, que tende a trabalhar com taxas de juros inferiores aquelas aplicadas pelo sistema bancário tradicional.

Oliveira citado por Jardim (2009a) argumenta que no sistema capitalista, o crédito, embora possa levar a inserção empreendedora, de flexibilidade, de inclusão social e de democratização dos mercados, possui um caráter contraditório, podendo levar o trabalhador a uma dependência financeira, passando a depender de crédito pra saldar as suas dívidas, criando assim um círculo vicioso de endividamento.

Boito comenta que o governo Lula lançou o microcrédito como uma política compensatória numa linha de ação populista positiva. O crédito de fato, é micro, mas o juro nem tanto: são 2% ao mês, que o governo surpreendentemente considera uma taxa de juros baixa. (BOITO, 2003, p. 23).

As críticas às ações do governo Lula em relação ao mercado financeiro, não repercutiram negativamente na promoção da idéia de que a oferta de crédito através do setor de microfinanças seria crucial para combater a pobreza através do incentivo de pequenos e micronegócios formais ou informais. Essa idéia acabou fomentando um debate já existente sobre qual seria o modelo mais viável para o setor de microcrédito/microfinanças no País, como afirma Paiva e Galiza:

Não obstante a atenção que vem sendo dada à questão e a conclusão relativamente consensual da relevância que o microcrédito pode ter em um país com os níveis de pobreza do Brasil existe uma carência significativa de um debate efetivamente profícuo que nos permita avaliar qual o modelo que queremos ver implantado no Brasil. (PAIVA e GALIZA,2002, p. 03).

Consideramos que as ações em relação ao microcrédito no Brasil, ganharam mais força quando este foi atrelado a idéia de economia solidária e a de empreendedorismo, ou seja, que o acesso ao microcrédito é essencial para incentivar e apoiar não apenas pequenos e micronegócios, mas incentivar a formação de cooperativas de trabalho ou outras formas de associativismo, desenvolvendo assim, atividades consideradas empreendedoras, bem como estimular de forma geral o “espírito empreendedor” do público atendido pelo setor de microfinanças.

Silva (2006) considera que a entrada do poder público no espaço da microfinanças tem favorecido o desenvolvimento desse setor, principalmente a partir de ações de caráter regulatório, ações voltadas para as operações mais diretas de oferta de crédito e as ações que visam garantir suporte técnico e financeiro as operações realizadas, assegurando assim, certa sustentabilidade ao setor. Portanto, conforme Silva (2006), a criação do PNMPO expressa o reconhecimento do microcrédito como política pública voltada para o desenvolvimento socioeconômico, bem como marca o papel do poder público como o principal fomentador do setor de microfinanças no país.

O atual programa de microcrédito não contribuiu apenas com um marco regulatório do setor de microfinanças no Brasil, mas com a destinação de recursos para garantir a oferta de microcrédito, mecanismos para manter a sustentabilidade das entidades que oferecem esse tipo crédito e a delimitação do público alvo. Provocando assim, tanto uma oferta de crédito dessa natureza quanto uma demanda pelos serviços de microfinanças. Bourdieu (1997) argumenta que mesmo em graus diferentes, os mercados são resultados de uma dupla construção, no qual o Estado contribui de forma determinante, sendo responsável pela constituição da demanda, mediante a produção de disposições individuais e principalmente dos sistemas de preferências individuais. “Mesmo numa

economia capitalista, o mercado é apenas um dos meios que a sociedade usa para tomar decisões, determinar merecimentos, alocar recursos, manter o tecido social e conduzir as relações humanas.” (KUTTNER, 1998, p. 26).

Para Carruthers (2009), muitos fatores ligados à oferta de crédito e o acesso a este, são altamente influenciados pela capacidade e pelas políticas do Estado. O cumprimento de contratos formais depende da existência de um sistema legal efetivo apoiado pelos poderes coercivos do Estado. Além do mais, o Estado promulga as leis de falência e administra o volume de dinheiro. Carruthers (2009) acrescenta que o Estado geralmente influencia a produção de informações financeira quantitativa sobre firmas e mercados, como também modela o formato de tais informações. A importância do Estado e o fato de que emprestar dinheiro frequentemente envolve enormes diferenças de poder significativas que o crédito e toda a estrutura das relações entre devedor/credor sempre levantam questões políticas e econômicas mais amplas.

Para Kuttner (1998), mesmo que os mercados financeiros representem a própria essência do capitalismo, cujo produto é o próprio dinheiro, que cumpre a função crucial de unir investidores e empresários, ironicamente esse que é o mais puro dos mercados depende essencialmente do Estado. Visto que cabe aos governos não apenas a função de imprimir o dinheiro, mas que através de políticas fiscais e de bancos centrais, influenciam também o próprio valor do dinheiro, e mesmo que a oferta e a procura por parte dos investidores influenciem os preços de títulos e ações e as taxas de juros, fazem dentro de um cenário fortemente delimitado por políticas monetárias.

Boyer (1997), afirma que uma teoria mais cuidadosa sobre mercado pode verificar que são inúmeros os recursos necessários para garantir a qualquer mercado um verdadeiro equilíbrio. Mesmo que as maiorias dos economistas evoquem a imagem do livre mercado, os mecanismos básicos que estruturam os mercados têm sido domesticados e adaptados através de legislações, regulações e consentimentos coletivos. Como afirma Jardim (2009b), mesmo quando a dimensão econômica do capitalismo parece “eufemizar” ou ocultar os seus aspectos políticos e morais, essas questões podem vir à tona quando não se considera apenas os aspectos econômicos desse sistema. Boyer (1997) adverte que não se deve confundir uma ideologia de livre mercado com a atual e limitada capacidade dos

mecanismos de mercado, os quais se encontram no meio de uma complexa mistura de alternativas e de grandes modelos governamentais.

5. Considerações Finais

A política nacional de microcrédito expressa através do PNMPO criado no governo Lula, mostra o quanto o Estado tem um papel fundamental na constituição e na sobrevivência dos mercados estimulando ou restringindo as relações econômicas, que se caracterizam numa complexa rede de interesses e decisões, assim como domesticando e adaptando através de legislações, regulações e consentimentos coletivos os mecanismos de mercados. Como sugere Carruthers (2009), as instituições têm o poder de constranger ou estimular as atividades econômicas, possuindo a capacidade de criar um ambiente de estabilidade e confiança para as transações econômicas, como os investimentos num determinado setor.

Apontamos então, que é preciso ir além do debate de que as propostas de políticas públicas, principalmente as de combate à pobreza, pensadas e elaboradas atualmente, busquem necessariamente a instrumentalização das pessoas atendidas na esfera produtiva, num cenário considerado neoliberal. Interpretar as políticas que promovam alternativas de combate à pobreza, simplesmente como resultado de políticas ditas neoliberais, pode obscurecer estudos sobre como os programas de geração de trabalho e renda realmente operam, bem como quais os seus impactos na vida das pessoas beneficiadas. Como sugere Kraychete:

Não há contradição entre a noção de direito e a constituição de um mercado financeiro para atender aos pobres, mas não se pode deixar de considerar os efeitos ideológicos que a idéia de crédito como um direito exerceu sobre os formuladores de políticas em espaços específicos, organizações não governamentais, organizações comunitárias, partidos políticos, Igrejas, entre outras instituições. (KRAYCHETE, 2006, p.156)

Para Kraychete (2006) se é chegado a hora do pobre ter acesso ao crédito, um passaporte para a cidadania. Tratava-se, então, de criar condições que viabilizassem o acesso, a inclusão dos pobres no mundo das finanças. Sanyal (2009) aponta que os

programas de microfinanças estão ligados a questões mais amplas sobre as interações entre indivíduo e mercado e suas implicações para o bem estar do ser humano.

Sugerimos assim, que embora, o desenvolvimento de certos projetos possa atender inicialmente uma pauta ligada a um tipo de política, podem ter seu caráter alterado quando inseridos não apenas numa realidade diferente daquela em que foram concebidos, mas quando conduzidos por diferentes governos.

6. Referências

ABRAMOVAY, R. A Densa Vida Financeira das Famílias Pobres. In *Laços Financeiros na Luta Contra a Pobreza/Ricardo Abromovay (Org.)*. São Paulo Annablume; Fapesp; ADS- CUT; Sebrae, 2004.

ABRAMOVAY, R. Entre Deus e o Diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 16, n. 2, 2004.

BARONE, F. M.; DANTAS, V.; LIMA, P. F.; REZENDE, V. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BARONE, F. M; ZOUAIN, D. M. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. *RAP*, Rio de Janeiro, 2007.

BOITO JR, A. A hegemonia Neoliberal no Governo Lula. *Revista Critica Marxista*, n. 17, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2003.

BOYER, R. The variety and unequal performance of really existing markets: farewell to Doctor Pangloss? In J. Hollingsworth & R. Boyer – *Contemporary Capitalism: the embeddness of institutions*, Cambrige: Cambridge University Press, pp. 55-93.1997.

BOURDIEU, P. O Campo Econômico. Artigo publicado na revista *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 119, setembro de 1997, p. 48-66. Tradução de Suzana Cardoso e Cécile Raud-Mattedi.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CARRUTHERS, B. G. A Sociologia do Crédito e da Finanças. In Sociologia Econômica e das Finanças: um projeto em construção. Ana Paula Carletto Mondadore et al. São Carlos: Edufscar, 2009.

CASTEL, R. La guerre des réformismes. Le Monde, Paris, 20 jan. 2003.

DA COSTA, F. N. Microcrédito no Brasil. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 175, abr. 2010.

FREITAS, R. de C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 65-74 jan./jun. 2007.

JARDIM, M. A. C. Entre a Solidariedade e o Risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. Coleção TC- Trabalho e Contemporaneidade). Annablume, Fapesp, São Paulo, 2009.

JARDIM, M. A. C. “Domesticação” e/ou “Moralização do Capitalismo” no Governo Lula: Inclusão Social Via Mercado e Via Fundos de Pensão. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, 2009, pp. 123 a 159.

KRAYCHETE, E. S. O Banco Mundial e o Desenvolvimento das Microfinanças em Países da Periferia Capitalista. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2005.

LIMA, V. S. Uma Análise dos Efeitos da Regulação do Setor de Microfinanças Brasileiro: o caso das sociedades de crédito ao microemprededor. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para a obtenção do grau de mestre em Administração Pública. Rio de Janeiro, 2004.

MIGUEL, A. C. A Política Nacional de Microcrédito no Governo Lula. Relatório Individual Sintético de Treinamento Técnico. Fapesp. São Paulo, 2010.

MONZONI NETO, M. P. Impacto em Renda do Microcrédito: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no Município de São Paulo. Tese de Doutorado. FGV. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2006.

PASSOS, A. F.; PAIVA, L. H.; GALIZA, M.; CONSTANZI, R. N. Focalização, Sustentabilidade e Marco Legal: uma revisão da literatura de microfinanças. Mercado de Trabalho, conjuntura e análise, nº 18. IPEA/MTE, 2002.

PAIVA, A. F., GALIZA, M. Microcrédito: alternativas em evidência no país. Mercado de Trabalho, conjuntura e análise, nº 18. IPEA/MTE, 2002.

QUEIROGA, M. M. Implicações do Neoliberalismo na Política Social Brasileira: o modelo de proteção social do governo Lula. Monografia de Conclusão de Curso, Departamento de Serviço Social da UNB, Brasília, 2006.

SILVA, R. V. M. Disseminação de Programas Públicos de Microcrédito: o caso da Região Metropolitana de São Paulo. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2007.

SOUZA, C. Estado da Arte da pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FOCRUZ, 2007.

SWEDBERG, R. Sociologia econômica: hoje e amanhã Tradução de Sergio Miceli. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 16, n. 2 2004