UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

ANA CLAUDIA FARRANHA

OLHARES SOBRE A POBREZA: ENTRE O GLOBAL E O LOCAL – A EXPERIÊNCIA DE MICROCRÉDITO NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES

Tese de Doutorado em Ciências Sociais, apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humana da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação do Prof.. Dr. Reginaldo C.C. de Moraes.

Este exemplar corresponde à versão final
da Tese defendida e aprovada em 22/02/2006,
perante a Banca Examinadora

Banca Examinadora:
Prof. Dr. Reginaldo Carmelo Corrêa de Moraes
Profa. Dra. Léa Carvalho Rodrigues
Prof. Dr. Fernando Cézar de Macedo Mota
Prof. Dra. Márcia de Paula Leite
Profa. Dra. Andréa Galvão

Suplentes:
Prof. Dr. Fernando Antônio Lourenço
Prof. Dra. Ana Paula Paes de Paula
Prof. Dra. Márcia Anita Sprandel

Campinas
2005

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA CENTRAL DA UNICAMP

F241o

Farranha, Ana Claudia.
Olhares sobre a pobreza : entre o global e local : a experiência de microcrédito no município de Vitória / Ana Claudia Farranha. -- Campinas, SP : [s.n.], 2006.

Orientador: Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Pobreza. 2. Sociedades de crédito e financiamento - Vitória (ES). 3. Vitória (ES) - Política social. I. Moraes, C. Corrêa de. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Título em inglês: A view into poverty.

Palavras -chave em inglês (Keywords): Poverty, Accounts receivable finance Companies - Vitória (ES), Vitória (ES) – Social policy.

Titulação: Doutor em Ciências Sociais.

Banca examinadora: Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes, Léa Carvalho Rodrigues, Fernando Macedo Mota, Márcia de Paula Leite, Andréa Galvão.

Data da defesa: 22/02/2006.

Para as mulheres da minha vida;

Conceição, minha avó, que não tive oportunidade de conhecer, mas admiro pela força e fibra,
Maria de Lourdes, minha querida *Vó Maria*, que muito tempo dedicou a mim e as minhas irmãs,
Mercedes, minha querida tia, de quem sinto muitas saudades,
Haydée, minha mãe, de quem sou cópia fiel e me orgulho muito disto,
Ana Beatriz e Ana Raquel, minhas queridas irmãs, meus amores, companheiras e amigas desta e de muitas outras jornadas.

AGRADECIMENTOS

Este, certamente, é um dos momentos mais esperados para as pessoas que estão encerrando um trabalho de tese. Nele se tem a sensação de ter cruzado mares e oceanos. Recheados de perigos, noites sem lua e tempestades. Mas, também, tem-se a sensação de ter vivido dias de sol, visto belas paisagens, conhecido grandes pessoas, firmado amizades que vão durar para toda a vida.

Para quebrar o protocolo, farei desse meu momento não somente uma oportunidade para agradecer as pessoas que foram importantes, intelectualmente, para o andamento desse trabalho, mas, também, aquelas que me acolheram com tanto carinho e afeição ao longo desses anos.

Imaginando que estou regressando de uma longa viagem, a primeira pessoa a agradecer na volta dessa jornada é ao meu orientador Reginaldo de Moraes, que prontamente aceitou orientar-me, no ano de 2000, e que acompanhou toda a trajetória, sempre auxiliando, sugerindo e respeitando minhas escolhas e mudanças no curso da viagem.

Agradeço às professoras Márcia Leite, Andréa Galvão e Léa Rodrigues, que prontamente se dispuseram a compor a banca examinadora. E, de uma maneira especial a Léa Rodrigues, com quem tive oportunidade de trocar idéias e impressões sobre o tema, em outros momentos. Agradeço ao professor Fernando Macedo, que em tantas jornadas já estivemos juntos e que por um presente do destino está nessa também, tendo discutido e oferecido ricas contribuições ao texto preliminar, e ao professor Fernando Lourenço, que compôs a banca de qualificação e sugeriu comentários importantes que foram incorporados ao trabalho. Às professoras suplentes Ana Paula Paes de Paula, tão presente na minha vida nos últimos tempos, e Márcia Anita (Maia) Sprandel que muito gentilmente aceitaram o convite, num mês tão difícil de contatar pessoas.

Agradeço as pessoas que tive oportunidade de entrevistar, pois colocaram a minha disposição seu tempo, seu saber, suas percepções e informações sobre o tema. Dentre essas menciono: Gilson Bittencourt, Helena Roraima, Valdi Dantas, Beatriz Azeredo, Vânia Malheiros, Flávio Bueno, Sandra Berredo, Ana Petroneto, José Buffon, Inês Helena de Oliveira Neves, Wellington Luiz Silva, André Bezerra e os clientes do Grande Vitória Credisol que abriram suas casas para me receber e contar um pouco de suas histórias.

Como se trata do retorno de uma viagem, quero alertar ao leitor que passei por diferentes instituições de trabalho. Em todas elas deixei pessoas queridas que, de alguma maneira, me ajudaram. Agradeço, assim, aos colegas que fiz no Centro Universitário de Vila Velha (UVV) e na Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Dentre esses colegas quero destacar a amizade com Luciana Tatagiba (hoje, na UNICAMP/IFCH), que se dispôs a discutir comigo as primeiras linhas do projeto inicial de pesquisa. Destaco também o carinho que tenho por Fernanda Borges, amiga de muitas confidências, Araceli Buffon e Patrícia Pavesi, colegas de trabalho e amigas com quem aprendi a dividir impressões sobre o trabalho e sobre a vida.

Agradeço aos meus ex-bolsistas de iniciação científica: Fernando Mariano, Flávia Ferrari, Thereza Raquel Barroso e Leily Medeiros, alunos com quem tive oportunidade de arquitetar as primeiras idéias desse trabalho.

Ainda no campo das instituições de trabalho, não posso deixar de agradecer aos meus colegas da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Talvez essa seja a minha mais inquietante e surpreendente das experiências nessa viagem chamada tese. Dentre eles, quero mencionar a querida Laís Abramo, por ter confiado em mim e no meu trabalho, e por apoiar as iniciativas que proporcionaram encerrar essa jornada. Às minhas amigas: Solange Sanches, com quem componho a dupla *gênero e raça* ("não necessariamente nessa ordem") e com quem aprendi que é possível a harmonia da diferença; Márcia Vasconcelos, com quem sempre aprendo a olhar para outros mundos, e as queridas Andréa Sanchez, fiel escudeira, cuidadosa e zelosa dos aspectos institucionais e pessoais de cada uma nós e Rafaela Egg, que chegou por último na nossa equipe de trabalho e trouxe, além de sua alegria e leveza, a tranqüilidade que eu necessitava para dedicar-me à finalização da tese.

Agradeço aos amigos de tempos passados e de tempos atuais. Entre esses destaco as pessoas queridas de Vitória: Kelder Brandão, *o velho comandante do mar,* que com sua sabedoria, tem, nos nossos quase 20 anos de amizade, compartilhado muitos momentos da minha vida. Iara Nascimento e Marcos Queiroz (Peu), companheiros de todas as horas, e aos queridos Bernadeth e Erivelton Martins, esses companheiros mais novos na viagem, mas que abriram sua casa e seus corações para oferecer-me um porto seguro.

Não posso deixar de mencionar as pessoas com quem convivo em Brasília, uma terra que todos chamam de *estranha*, mas que para mim é um ancoradouro onde pude sossegar.

Aqui, agradeço às minhas queridas amigas: Lilian Rahal, que conheço desde os tempos de mestrado nessa instituição e que nos últimos tempos pudemos desfrutar de uma amizade profunda e partilhada; e a Maria Helena Ortolan, que conheci no doutorado e que tem sido uma companheira amável, generosa e que abriu sua casa em Brasília para mim.

E, por fim, agradeço a todos e todas que torceram, perguntaram, se solidarizaram, acreditaram, fizeram festa, deram gargalhadas, tomaram alguns "fogos", ofereceram o ombro, abriram a casa e o coração, e estão muito felizes por esse trabalho estar no fim.

Assim, o meu muito obrigada a: Márcia Prates, *amiga-arquétipo*, que admiro pela coragem e pelo vigor. Bia Cunha, amiga-*fada madrinha* que com generosidade segurou muitas barras de trabalho junto comigo. Patrícia Audi, amiga que admiro profundamente e é sempre tão carinhosa. Severino Góes, Carolina Vilalva e Luiz Machado, meus amigos de viagem, vizinhos de corredor (no trabalho) e que me acolheram, sempre, tão bem. Cláudia Dias, amiga boa ouvinte e solidária. Marizete Barcelos, amiga que acompanhou a dureza do dia-a-dia, por estar em situação (quase) semelhante. Eunice Léa de Moraes, *amiga-par* de muitas aventuras no último ano (e, certamente, nos próximos). Adeilson Telles e Paulo Sérgio de Almeida, novos amigos do *Bar Esperança* (pois, afinal, a confraria precisa ser renovada). Liza Uema, amiga *sem papas na língua*, mas com muito amor no coração. Graça Ohana, Denise Pacheco, Mércia Consolação, Jussara Dias, Zeca Esteves e João Carlos Nogueira, amigos da igualdade racial. Heloísa Leite e Cleide Benigno, amigas que têm cuidado de mim. Sylvia Yannoulas e Paola Cappelin, amigas-doutoras que ofereceram pistas significativas para continuar na viagem. Juliana Ghisolfi, amiga cheia de sonhos com quem gosto de dialogar. Alcides Gussi, amigo que tem buscado a essência da vida. Vanda Silva, amiga que ajuda a ler as rotas e os mapas dessa vida. Zuza, amigo-pé na estrada que sabe trilhar os caminhos da terra e do mar. Alana Pontes, Sayonara Pereira e Regina Campos, amigas que desejaram muitas coisas boas para esse trabalho. Gamila e a Tribo Auia, amigos-bailarinos que ajudaram a suavizar esses tempos. Arabela Guerra e Almeria Godoy, amigas que celebram a vida e o amor, pois são "deusas".

A todas as pessoas que conheci e cruzei no caminho, muito obrigada!!! Por causa de vocês, penso que fui armada, como Palas Atena, vestida com meu elmo. Hoje, volto mais humana, como Afrodite, (re) nasço das espumas do mar.

RESUMO

Este trabalho refere-se à concepção que norteia as políticas de combate à pobreza na década de 1990. Para tanto, toma-se como objeto de investigação o plano local de desenvolvimento de algumas dessas políticas. O objetivo central deste trabalho é abordar a política de microcréditos no município de Vitória/ES, enquanto instrumento de combate à pobreza. Realiza-se, inicialmente, a discussão dos principais conceitos referentes à pobreza; dos processos de diminuição dos empregos e de crescimento das ocupações precárias no contexto atual; das origens do microcrédito; e da importância do poder local na elaboração e condução das políticas sociais, com foco no desenvolvimento histórico do pacto político do estado do Espírito Santo. Em seguida, analisam-se as principais concepções em torno de políticas de combate à pobreza em sua relação com as experiências de microcrédito, bem como, os principais formatos e concepções políticas dessas experiências no Brasil, nos anos 1990. Por fim, problematiza-se especificamente a atuação do Grande Vitória Credisol, destacando-se os aspectos do programa que interferem no processo de desenvolvimento político, econômico e social da cidade de Vitória.

ABSTRACT

This study refers to the guiding concept behind poverty-reduction policies in the 90's. Accordingly, local policy-development plans are the subject of this investigation. The main objective is to give a broad view on microcredit policies in the county of Vitoria/ES, as a poverty-reduction instrument. Initially, main concepts and definitions of poverty will be discussed; as well as the processes in the rise of unemployment or precarious employment within the current framework; and the origins of microcredit along with the importance of local power in devising and conducting social policies. The first part of the discussion also focuses on the historical development of the state of Esprito Santo's political pact. Subsequently, an analysis on the main concepts of policies to combat poverty and how they relate to the microcredit experience is exposed, along with the major models and conceptions of these policies experienced by Brazil during the 90's. Lastly, the role of the "Grande Vitoria Credisol" is questioned and analyzed, emphasizing aspects of the program which interfere in the political, social and economic development process of the city of Vitoria.

SUMÁRIO

Lista de Tabelas
Lista de quadros
Lista de figuras e ilustrações
Lista de anexos
Introdução Geral 1
Capítulo 1 Construindo um mosaico: apresentação dos conceitos 5
1.1 Introdução 5
1.2 Pobreza e emprego: nexos constitutivos da análise 7
1.2.1 Pobreza e emprego: elementos para compreensão 16
1.3 Crédito como forma de combate à pobreza: natureza desta idéia 22
1.3.1 Breves notas sobre o *Grameen Bank* 29
1.4 Poder local e formulação das políticas de luta contra a pobreza: características, possibilidades e desafios. 34
1.5 Apresentando a pesquisa: aspectos metodológicos da análise 39

Capítulo 2 Pobreza, políticas e idéias: dos pobres ou dos ricos? 44
2.1 Introdução 44
2.2 O eixo das políticas de combate a pobreza: entre o econômico e o social 45
2.2.1 Políticas sociais na América Latina: o ontem e o hoje 50
2.3 A força e a forma do modelo: a elaboração do Banco Mundial sobre pobreza 55
2.3.1 Banco Mundial e estratégias de microcrédito: conjugação possível? 63
2.4 Para além do mundo posto: o desafio das políticas de microcrédito 72
2.4.1 Economia popular e finanças solidárias: utopia dos pobres? 75

Capítulo 3 Brasil e Microcréditos: convergências, semelhanças... políticas e experiências institucionais 84
3.1 Introdução 84
3.2 O estado da arte: diferentes momentos das experiências de microcrédito no Brasil 85
3.3 Sistema financeiro nacional: aspectos para compreender a demanda por crédito popular 89
3.3.1 Centralização bancária: a exclusão dos pobres 90
3.4 Década de 1990: a construção de uma articulação política 97
3.4.1 Comunidade solidária e microcrédito: elementos e formatos institucionais de uma concepção 101
3.4.2 A experiência do BNDES: autonomia, fortalecimento institucional, capacitação e desenvolvimento de um sistema de monitoramento. 110
3.4.3 A experiência do Crediamigo: desenvolvimento regional e crédito para pequenos negócios. 118

3.4.4 Políticas de emprego e microcrédito no governo Fernando Henrique Cardoso 124
3.5. Governo Lula: desafios e perspectivas em relação ao microcrédito 129
3.5.1. Desenho institucional: o papel do BNDES 133
3.5.2 Microcrédito Produtivo e Orientado e Políticas de Emprego: a hora e a vez da luta contra a pobreza. 139

Capítulo 4 Compreendendo elementos políticos, econômicos e sociais da Ilha de Vitória 143
4.1 Introdução 143
4.2 Aspectos gerais da formação econômica do Espírito Santo 144
4.3 Processo de urbanização na cidade de Vitória: uma Análise da Intervenção pública a partir da constituição do *Novo Arrabalde* 146
4.4 Grandes projetos industriais: Vitória cresce..., quais frutos são colhidos? 153
4.4.1 Anos 1990 e vocação para o comércio exterior: elementos das políticas locais 164
4.5 Uma Vitória do futuro? 167
4.5.1 A pobreza na fala dos gestores públicos municipais: elementos de conservação e mudança 179

Capítulo 5 Vínculos entre o local e o global: analisando a experiência do banco do povo em Vitória 185
5.1 Introdução 185
5.2 Microcréditos, mercado de trabalho e políticas para a cidade: conexões e desafios de uma estratégia 186
5.3 O Banco do Povo em Vitória: impressões primeiras 193
5.4 Histórias, descobertas, entraves...Um mundo a ser explorado 203
5.4.1 - A história do ponto de vista de quem está dentro da instituição: a interpretação de um agente de crédito 219
5.4.2 - A história sem final solidário 223
5.5 O que as histórias ensinam: apontamentos para compreensão de uma concepção 226
5.6 A instituição hoje: agosto de 2005 229
Conclusão 234

Referências Bibliográficas 241

Anexos 251

LISTA DE TABELAS

Tabela 1
Emprego Formal, por setores da atividade econômica – 1980/1995. 17
Tabela 2
Emprego Formal geral – 1995/2004 18
Tabela 3
Taxas de desemprego total
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – anos selecionados (DIESSE/PED) 19
Tabela 4
Rendimentos de pessoas ocupadas (com mais de 10 anos) 1999/2002 20
Tabela 5
Média das tarifas de importação, países selecionados, em porcentagem. 49
Tabela 6
Média das tarifas de importação, países selecionados, em porcentagem. 49
Tabela 7
Número de empresas privatizadas, países selecionados - 1990/95. 49
Tabela 8
Empréstimos concedidos a particulares nos anos 1963/1973 (em percentual) 93
Tabela 9
Clientes ativos por faixa de valores emprestado pelo programa Crediamigo – 2004 122
Tabela 10
Condições Financeiras – Programa de Microcrédito/BNDES (setembro/03) 136
Tabela 11
População carente da Grande Vitória, 1980. 162
Tabela 12
Percentual do PIB por atividade, no Município de Vitória (1998). 189
Tabela 13
Taxa de crescimento do emprego formal, segundo atividades (2003) 196
Tabela 14
Tempo de atuação dos clientes nos negócios que conduzem (2003) 197
Tabela 15
Percentual de inadimplência nos anos selecionados (Grande Vitória Credisol) 198

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 61
Banco Mundial: concepção sobre desenvolvimento e estratégias de luta contra à pobreza
Quadro 2 105
Formato Institucional do Microcrédito no Brasil (2003)
Quadro 3 113
Critérios de contrapartida, segundo tipo de instituição, dos recursos oferecidos pelo BNDES/Programa Crédito Produtivo Popular.
Quadro 4 138
Normas Orientadoras do Programa de Microcrédito – BNDES (abril/2005)
Quadro 5 171
Diagnóstico do plano de desenvolvimento Vitória do Futuro (1996)
Quadro 6 173
Cenários da Cidade de Vitória (2002) – Vitória do Futuro
Quadro 7 195
Liberação de crédito por setor e atividade econômica (2003)
Quadro 8 197
Principais negócios financiados pela instituição (2003)
Quadro 9 204
Perfil dos entrevistados pela pesquisa (2003)

LISTA DE FIGURAS E ILUSTRAÇÕES

Diagrama 1 26
Concepções e características em torno do micro-crédito.
Ilustração 1 149
Planta do Novo Arrabalde

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 251
Roteiro de entrevistas feitas com tomadores de crédito do Grande Vitória Credisol
Anexo 2 252
Lei nº 11.110 que cria o PNMPO
Anexo 3 257
Resoluções nº. 449 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) (29 de agosto 2005)
Anexo 4 265
Resolução nº. 3.310 Conselho Monetário Nacional (agosto de 2005)
Anexo 5 270
Carta de Blumenau (ABCRED)

INTRODUÇÃO GERAL

O ano de 2005 foi declarado como Ano Internacional do Microcrédito, pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Um dos objetivos que motivaram essa declaração residiu no fato de que os microfinanciamentos constituem um eixo importante na formulação de uma estratégia de combate à pobreza.

Se esse é o plano mais geral em que se pode localizar o microcrédito no debate atual, é preciso voltar na história e descobrir por que essa idéia passa figurar na agenda dos governos e organismos internacionais.

Procurando investigar aspectos dessa questão, este trabalho tem por finalidade compreender qual a ligação que pode ser estabelecida entre as formulações mais gerais acerca da temática e a construção de políticas locais voltadas para esse fim.

Para tanto, organizo-o em cinco capítulos ao longo dos quais procuro apresentar uma resposta para a questão: Que concepção política e social dirige o programa de microcrédito Grande Vitória Credisol, inscrito no universo das políticas sociais do município de Vitória?

Meu objetivo ao propor essa questão é compreender que elementos de uma formulação global acerca das políticas de combate à pobreza são reproduzidos (ou não) no espaço do poder local e quais as implicações desse movimento na lógica de formulação das políticas locais. Em outras palavras: quero saber em que medida reproduzir (ou não) elementos de uma formulação global altera aspectos do pacto político, econômico e social da cidade de Vitória.

Dessa forma, no capítulo 1 apresento os principais pontos que norteiam a análise. Inicio a discussão problematizando aspectos que indicam o aumento da pobreza na década de 1990 (a qual denomino de *tempo presente*). O principal nexo que ressalto nessa discussão é de como a diminuição do emprego formal, o crescimento das ocupações precárias e do desemprego e a queda nos rendimentos do trabalho ensejam "soluções cabíveis" nesse contexto.

Apresento, também, as origens do crédito popular, ressaltando a experiência de Bangladesh, onde surgiu o Grameen Bank. Para encerrar esse capítulo apresento a polêmica sobre a forma como as políticas implementadas no âmbito local ganham força à medida que a pobreza aumenta.

No que se refere à ordem que as idéias assumem na análise, o capítulo 1 representa o pano de fundo mais geral, que convida ao leitor a compreender como construí o mosaico de conceitos com que interpelo o tema.

No capítulo 2, procuro vincular o tema ao conjunto de políticas sociais elaboradas ao longo da década de 90. Meu intuito com essa discussão é identificar qual a concepção mais geral das políticas de combate à pobreza nesse período e como o crédito popular se inscreve nesse contexto.

Sendo assim, apresento ao leitor uma discussão acerca das formulações vinculadas ao discurso que vem conferindo sustentação às políticas sociais do ajuste econômico e financeiro, e de que maneira a idéia original do microcrédito vai sendo apropriada por esse discurso. O objetivo é discutir o sentido das políticas sociais propostas pelo neoliberalismo e destacar em que medida o microcrédito se aproxima (ou se afasta) delas.

Para encerrar esse capítulo, trago para o debate as formulações que destacam uma outra razão econômica; pensada, essa, a partir do ponto de vista dos pobres. Trabalho, assim, com conceitos como economia solidária, finanças solidárias, economia popular, procurando destacar uma visão alternativa às formulações do pensamento hegemônico liberal e problematizando as políticas de microcrédito nesse universo.

No capítulo 3 procuro identificar como essa idéia se difundiu no Brasil. Meu problema central, nesse capítulo, é analisar até onde nossas políticas copiam ou inovam modelos. Pauto a discussão sob a perspectiva de compreender como, na década de 1990, principalmente a partir de 1995, o desenvolvimento de programas de microcrédito foi acontecendo.

Minhas principais referências, nesse caso, são compreender como o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) construiu as principais políticas de microfinanças. Analiso, assim, a trajetória do BNDES nessa questão, o formato que o tema ganhou no âmbito das políticas de emprego e destaco aspecto relativos ao programa implementado pelo Banco do Nordeste (BNB) – o Crediamigo.

Procurando ampliar o leque de compreensão da análise, destaco as principais medidas tomadas pelo Governo Lula (2003-2005) no que se refere à questão. Esse recurso permite-me ter uma noção mais detalhada do que tem sido a concepção dos programas de microcrédito no Brasil. Desde já informo, trata-se de um terreno híbrido, sobre o qual se

identificam diferentes resultados, os quais desafiam a lógicas das políticas de combate à pobreza desenvolvidas no Brasil, nos últimos 10 anos.

No capítulo 4, por ser esse um estudo de cunho regional, apresento ao leitor aspectos da história econômica, política e social do estado do Espírito Santo. Procuro compreender como se articula o pacto político no estado e em que medida essa articulação fornece pistas para compreender a cidade de Vitória.

Essa compreensão é útil na medida em que é a partir dela que se identificam as principais formulações do poder político local em torno das políticas sociais. Nesse caso, o problema que me proponho a responder é: em que a elaboração das políticas sociais da cidade rompe (ou não) com a tradição e os pactos políticos anteriores e em que medida essas mesmas formulações reproduzem a lógica das políticas sociais do ajuste econômico financeiro.

O foco da análise volta-se para a apresentação do plano de desenvolvimento da cidade, chamado de Vitória do Futuro. Além de apresentar esse plano de desenvolvimento, problematizo os fundamentos do plano com base na fala dos alguns dos gestores da política pública municipal. Desta maneira, tenho um quadro mais bem delineado acerca dos elementos que estão presentes na concepção do programa em estudo, o Grande Vitória Credisol.

O capítulo 5 debruça-se sobre a instituição. Nele procuro verificar as principais bases de sustentação do programa, interpreto a fala de alguns tomadores de empréstimo do programa, destaco o que há em comum com a instituição analisada e outros estudos que se propõe a investigar o microcrédito no Brasil. Concluo o capítulo apresentando aspectos que caracterizam a concepção de atuação do programa. Particularmente, interessa-me observar até onde esse tipo de programa consegue se inserir nos setores mais pobres da cidade e consegue se articular com perspectivas que combinem desenvolvimento econômico com desenvolvimento social.

Por fim, o trabalho apresenta considerações que sintetizam aspectos identificados no plano global e no plano local. As principais conclusões que a pesquisa deixa referem-se a possibilidade de articulação das políticas sociais implementadas no âmbito local com aquelas verificadas no âmbito federal.

Nesse caso, a análise volta-se para a problematização da concepção das políticas de

combate à pobreza que tem um conteúdo compensatório e focalizado. Ressalto, assim, o potencial que o poder local tem no sentido de construir políticas articuladas com uma estratégia de desenvolvimento econômico e social cujo escopo seja o da inclusão social.

Cabe, assim, destacar o papel que um programa de microcrédito estruturado a partir das necessidades locais tem a cumprir nesse sentido. Assim, mais do que copiar as receitas é necessário apostar na integração das políticas de desenvolvimento, emprego e planejamento urbano construídas a partir do local, mas conectadas com o universo global.

Essas são as linhas gerais que norteiam o tema estudado. Passo a detalhar cada um dos aspectos abordados nos capítulos mencionados a partir do mosaico que construo a seguir.

CAPÍTULO 1
CONSTRUINDO UM MOSAICO: APRESENTAÇÃO DOS CONCEITOS

O tempo é a minha matéria, o tempo presente, os homens presentes, a vida presente.
Drummomd

1.1 INTRODUÇÃO

Pensar o *tempo presente* – este é o convite que Drummond faz. Na verdade, a questão poderia ser formulada da seguinte forma: quais as implicações relativas aos conceitos atinentes à teoria política e sua materialização no plano das políticas públicas, a partir do *tempo presente*? Qual é o *tempo presente*?

Este trabalho não tem a pretensão de definir o que é o tempo presente. A principal referência que tomo para desenvolver a análise constitui um esforço no sentido de identificar concepções e percepções em torno de um tema que, nos últimos 10 anos (1995-2005), passou a ter um lugar preferencial nas agendas políticas, principalmente na América Latina: a luta contra pobreza. Cabe, afirmar que um dos pontos de onde parto para a compreensão dos aspectos relativos a pobreza é a ligação entre eles e as transformações no mundo do trabalho. Para tanto, três variáveis são fundamentais para localizar a discussão:

a) o crescimento de ocupações informais no mercado de trabalho;
b) o aumento do desemprego;
c) e a diminuição dos rendimentos do trabalho.

Esses três elementos são fundamentais para caracterizar o *tempo presente*, pois não se pode ignorar que o crescimento da pobreza nos anos 1990 na América Latina[1] está intimamente ligado com os processos verificados nas transformações do mercado de trabalho. Mas ao mesmo tempo em que o mercado de trabalho se transforma – e esse processo tem nexos com o crescimento da pobreza – cabe assinalar como os governos se

[1] Conforme informações da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) em 2002, havia cerca de 221 milhões de pessoas em situação de pobreza (representando 44% da população total da região) e outras 97 milhões na indigência (19,4% da população). Essas cifras indicavam que, de cada 100 pessoas na região, 44 carecem de recursos para satisfazer suas necessidades básicas de alimentação e outros bens e serviços; e outras 19 pessoas não tinham acesso a uma cesta básica de alimentos.

articulam para enfrentar esse problema, especialmente no plano local. Nesse caso, o que parece significativo compreender são os programas e políticas que o processo de transformações econômicas, dos anos 90, ensejou.

Sendo assim, a questão central desse trabalho é: qual a concepção de luta contra pobreza que vem sendo utilizada pelos governos locais para enfrentar o movimento de desemprego, queda nos rendimentos (indicador de aumento da pobreza) e a precarização do mercado de trabalho, com vínculos cada vez mais fluidos e inconstantes? Para realizar a análise, busco compreender uma experiência concreta: o programa de microcrédito existente no Município de Vitória/ES, desde 1998, denominado Grande Vitória Credisol.

Este capítulo tem por finalidade apresentar os principais conceitos que norteiam a análise e qual a perspectiva adotada para compreender o objeto em questão. Para tanto, o capítulo se organiza em torno dos seguintes eixos:

- apresentação de dados estatísticos acerca do mercado de trabalho no Brasil, assinalando o crescimento do trabalho informal, aumento do desemprego e queda nos rendimento, bem como os principais discursos e soluções políticas que procurarão compreender essas transformações.
- apresentação da noção de crédito como uma forma de combate à pobreza, destacando a experiência do *Grameen Bank* e assinalando inflexões e eixos de análise que me auxiliarão no desenvolvimento do trabalho.
- apresentação da importância do poder local como um espaço privilegiado de desenvolvimento de estratégia de políticas e combate à pobreza, levando em conta que estudarei uma experiência municipal.
- apresentação dos aspectos metodológicos que nortearam o estudo em questão, assinalando as principais questões a serem abordadas nos capítulos seguintes.

Retomo, assim, alguns aspectos que me permitem compreender o que se verifica no *tempo presente*, ou seja: os nexos entre as alterações no mercado de trabalho e o crescimento da pobreza.

1.2 POBREZA E EMPREGO: NEXOS CONSTITUTIVOS DA ANÁLISE

Discutir a pobreza é uma questão que remete à compreensão de discursos e de práticas políticas, de falas e de atos. Sendo assim, uma questão instigante a ser abordada é: em que momento a pobreza torna-se um problema de políticas públicas? Como vai se dando a construção do discurso em torno da luta contra a pobreza, ao longo do processo de industrialização, e em que instante o seu combate passa a se relacionar com a perspectiva de construção de um mercado de trabalho?

Buscando destacar aspectos mais gerais desse processo, é possível identificar três grandes vertentes para pensar a pobreza como um problema político:

a) o discurso que deu sustentação ao conjunto de leis existente entre o século XVII e XIX. Essencialmente, os pobres eram divididos entre pobres meritórios e pobres não meritórios. Ou seja, as mínimas políticas voltadas para os pobres escolhiam aqueles que seriam seus beneficiários. Essa escolha deu origem às chamadas *poor laws.*

b) o discurso liberal, do final do século XVIII, que vai se articular numa perspectiva crítica à concepção das *poor laws*. Isto porque os liberais – e dentre eles um destaque especial deve ser dado a Adam Smith – viam no trabalho livre (aquele disciplinado apenas pela lei da oferta e procura) a perspectiva de combate à pobreza.

c) o discurso do Estado de Bem Estar Social, em que a idéia do trabalho livre como principal remédio na luta contra pobreza é substituída pela perspectiva de que atividade laboral implica riscos que deveriam ser assumido pelas políticas governamentais.

Uma vez identificados os eixos centrais dessas correntes, cabe um breve comentário acerca de cada uma delas, como forma delinear os contornos que esses discursos vão ganhando ao longo do *tempo presente.* Um primeiro aspecto desses comentários me leva a observar que ao longo do processo de industrialização, a pobreza, que até então tivera guarida no discurso moral/religioso, vai ganhando um *status* cada vez mais político. Tal afirmação pode ser identificada muito claramente na perspectiva de muitos autores que se debruçaram sobre as transformações econômicas de fins do século XVIII e, sobre as chamadas "leis dos pobres", que vigoraram na Inglaterra desde 1601.

Buscando oferecer um panorama do que foram estas leis, a discussão apontada por Rosavallon (1997), proporciona compreender esta legislação da seguinte forma.

- "*Estatuto de 1601" (old and poor law)*: era voltada para os válidos, os inválidos e as crianças. Auxílios organizados a partir de uma base paroquial, sob duas perspectivas: crianças e inválidos recebiam subsídios monetários; pobres válidos tinham sua situação de indigência ligada à inatividade. O socorro advinha do fornecimento de trabalho.
- 1662 – *Act of Settlement* (lei do domicílio): tal sistema se constitui a partir da proibição das paróquias de se desvencilharem de seus pobres e obrigava estes últimos a não mudar de domicílio.
- 1782 – *Gilbert's Act*: flexibilizou os princípios de assistência aos pobres, garantindo dinheiro a todos, inclusive aos válidos, desde que respeitados os princípios do domicílio.
- 1795 – *Ato do Parlamento de Speenhamland*: reconhecia o direito de todo homem a ter um mínimo de subsistência. Se o indivíduo "só pudesse ganhar uma parte de seu trabalho, cabia à sociedade fornecer-lhe o complemento". A conseqüência mais imediata disto foi que, embora se tenha melhorado a situação dos mais indigentes, houve uma baixa generalizada dos salários agrícolas (ROSAVALLON, 1997, p.122-123).

Este conjunto de leis foi duramente criticado pelo liberalismo a partir do fim do século XVIII, sob o argumento de que poderiam criar entraves para o processo de industrialização. O argumento liberal se constrói no sentido de afirmar que o mercado deveria ser o *locus* privilegiado de alocação de recursos e realização das necessidades de sobrevivência dos homens.

Aqui, talvez, reside uma primeira pista que me auxilia a pensar por que a pobreza se torna um problema. O contexto social em que se desenvolveram as *poor laws* foi marcado por um aumento significativo do número de homens e mulheres que foram expulsos das terras e passavam a habitar as nascentes cidades da era moderna. A evidência da escassez requeria algum tipo de medida, fosse ela advinda do governo ou das próprias comunidades. Neste sentido, a prédica bíblica ("os pobre sempre tereis convosco") ia se tornando cada vez mais um problema de ordem política e social do que somente uma sentença bíblica.

Eram muitos (e ameaçadores), os pobre que vagavam pelo mundo.

É considerando essa situação que o estatuto de 1601 tem como principais características a definição da paróquia como unidade básica da aplicação das ajudas fornecidas aos pobres, o que mais tarde terá implicações sobre a formação do mercado de trabalho; a criação de um imposto obrigatório para custear as ajudas aos pobres, que era determinado pelos inspetores locais e fiscalizado pelos chefes das casas; e a existência de vários tipos de ajuda, que distinguiam entre os chamados "pobres merecedores e dignos" e aqueles tidos como preguiçosos e indolentes (HIMMELFARB, 1998). Esta distinção permitia que os chamados "pobres dignos e merecedores" (crianças e inválidos) fossem amparados, através de ações de caridade, oriundas principalmente das instituições religiosas; e que se tratasse com penas duras, aqueles pobres considerados como "indolentes" e que dependiam da ajuda do governo.

As políticas de combate à pobreza desse período não tinham outra finalidade senão disciplinar os "pobres ociosos" para o trabalho, inaugurando assim uma outra lógica para o acúmulo da riqueza. Ou seja, um dos passos decisivos para a superação desta turbulência pré-industrial era superar os entraves de uma economia ainda baseada no mercantilismo. Para tanto, os pobres eram, sim, um problema, pois eles deveriam ser disciplinados através de escolas de formação e ações de caridade voluntárias[2] ou de penas que lhes impunha uma nova ética: a do trabalho. Ser pobre ao longo dos séculos XVII e XVIII significava ser um peso morto, um pária da sociedade. Daí a distinção entre pobres meritórios e indignos. E parte desta noção será incorporada pelos filósofos da economia política, dentre os quais Adam Smith se faz seu melhor representante.

Trazer Smith para o debate acerca do conceito de pobreza implica investigar em que medida as teses do livre comércio e de um mercado auto-regulável influenciariam numa determinada noção de pobreza. Uma primeira questão que pode ser feita para Smith é: qual o lugar que a pobreza ocupa em sua obra? Para tentar responder essa questão, as considerações apontadas por Himmelfarb (1998) são úteis na medida em que a autora assinala que as principais marcas de Smith referem-se ao lugar que aponta para os

[2] Ao discutir esse período, Himmelfarb aponta ações metododistas como àquelas que se contrapunha aos castigos e penas da legislação em vigor. Para autora, o séc. XVIII pode ser considerado com "época da bondade" na qual se desenvolverá uma série de ações vindas comunidades locais, o que produzia um senso humanitário muito além da perversidade contida nas *Poor Laws*. Ao final do século, o tratamento conferido pela lei se alteraria consideravelmente.

sentimentos morais, em discordância com Mandeville (que ao analisar a sociedade de seu tempo, apontava que os vícios privados gerariam as virtudes públicas), bem como em discordância com a posição utilitaristarista de Bentham.

Em Smith, os interesses do indivíduo cederam lugar aos interesses comuns, sem que isso importasse em nenhum cálculo supra-individual (HIMMELFARB, 1998, p.62). Trata-se, assim, de reconhecer a existência de uma *mão invisível* que transformaria as ações individuais em ações do bem comum. Sendo, assim, o livre comércio produziria um volume tal de riqueza que geraria a melhora das condições de vida da população. A abolição de uma economia regulada pelos entraves protecionistas do Estado era fundamental para que houvesse um melhoramento geral na condição de cada homem.

Traduzindo isso para a abordagem da pobreza, para Smith não se tratava de criar leis que solucionassem o problema. Na verdade, tratava-se de investir na lógica do *laissez-faire* para que assim a questão da pobreza e da miséria, tão presente na cena social inglesa do séc. XVIII (e que segundo Smith relacionava-se com uma forma de produção calcada nos fundamentos mercantilistas), fosse de uma vez por todas superada. Não haveria, necessidade, então, de um conjunto de políticas voltadas para questão, pois a *mão invisível* promoveria as condições necessárias de uma *economia em progresso*, o que certamente identifica o otimismo de Smith.

Nesse sentido, era preciso constituir um corpo de trabalhadores capazes de responder às necessidades daquela economia em expansão. Para tanto, Smith vai admitir que aquela massa de homens e mulheres que se encontravam em situação de penúria deveria sim, ser formada para moralizar-se e ampliar seus valores de liberdade, o que os incorporaria como "*cidadãos"* de uma ordem pautada nos princípios do livre comércio. A urgência era a construção de um sistema de educação voltado para responder às necessidades deste mercado, o qual constitui uma das poucas formas de intervenção estatal admitida por Smith.

Caberia ao Estado, apenas, proporcionar as condições *morais* que sustentariam uma sociedade de livre-mercado. Neste caso, através da educação. *Ensina-se a pescar; não se fornece o peixe*. A voga ultraliberal posterior faria da capacidade (seja ela técnica ou ideológica) para o trabalho o passaporte de ingresso num mercado de trabalho caracterizado pela precarização e informalização dos vínculos trabalhistas.

Se o século XVIII foi marcado por um discurso que via na força do trabalho livre o formato para o combate à pobreza, o século XIX se constitui por um apelo ao trabalho, mas dessa vez reconhecendo que o trabalho exercido pelas regras do livre mercado tem limites para o próprio desenvolvimento do capitalismo. Sendo assim, cada vez mais o discurso político ia se construindo no sentido de requerer uma intervenção do Estado. O *livre mercado* requeria uma mão que não era invisível. Tinha, sim, os dedos de uma visão de mundo que se tornaria hegemônica no capitalismo moderno.

Não obstante a crítica liberal às leis dos pobres, ainda assim o regulamento de assistência social na Inglaterra não foi de todo revogado; em 1834 houve uma revisão do sistema anterior do *Poor Law Amendment Act*. Dentre as principais modificações posso assinalar:

a) fim do princípio da territorialização e do domicílio;

b) sistema mais centralizado;

c) unificação geográfica dos auxílios, tornando-os ao mesmo tempo mais seletivo.

A conseqüência disto foi a formação de um mercado de trabalho competitivo. Ao mesmo tempo, proporcionou a emergência das *friendly societies* e de organizações mutuárias de operários destinadas a garantir o mínimo de proteção aos trabalhadores; além das alterações na legislação sobre a questão da pobreza. Estas alterações, diferentemente, da abordagem de Smith e seus discípulos, abriam margem para intervenção do Estado. Ou seja, não se tratava apenas de uma intervenção na política de assistência, mas era a prova cabal de que somente se os níveis de pobreza estivessem "controlados" é que o livre mercado floresceria. E o resultado disso foi exatamente o fim da utopia liberal de um mercado auto-regulável (POLANYI, 1990, cap. 12).

Na verdade, o séc. XIX mostra que a pobreza não era um problema dos pobres ou dos trabalhadores, mas essencialmente uma questão que incomodava (e muito) o próprio desenvolvimento do capitalismo. Aqui, a questão inicial, acerca de para quem a pobreza é um problema, parece ficar respondida. Ao longo da era industrial, a pobreza tornou-se muito mais um problema do capital, cuja mediação só se deu pela intervenção do Estado. [3]

[3] Ainda que numa perspectiva de análise diferente da minha, posso mencionar o argumento de Polanyi, que assinala o quanto os próprios liberais criaram as condições para intervenção estatal,
"o comportamento dos próprios liberais provou que a manutenção da liberdade do comércio – em nossos termos, de um mercado auto-regulável – longe de excluir a intervenção, na verdade exigia tal ação, e que os

Se a pobreza era um problema também do capital, cabe questionar se os pobres assistiram a tudo calados. É certo que não. Enquanto, o próprio mercado, para sua sobrevivência, demandava a intervenção estatal, os pobres (que ao longo do século XIX vão ganhando o estatuto de trabalhadores) adentram a cena política com um leque de reivindicações e interesses bastante heterogêneo que resultarão em formatos de ações políticas diversas.

Ao longo do séc.XIX, a noção de *pobre* vai sendo substituída pela noção de "trabalhador". Isso se deve, fundamentalmente, à superação da distinção entre pobres indignos (os preguiçosos e indolentes) e dignos. À medida que a maquinaria exigia força de trabalho cujo pagamento era baixo, os pobres que vagavam pelas cidades foram absorvidos pela indústria, embora não alterassem sua condição de pobreza. É no sentido de alterar esta condição que surgem as primeiras organizações políticas, que não congregavam *pobres*, mas trabalhadores que iam tomando consciência da sua condição subalterna em face daquele processo. Ganham assim um lugar na cena política e iniciam um processo de leitura daquela realidade buscando, em alguma medida, a sua alteração. [4]

Um primeiro momento desta tomada de consciência pode ser identificado no movimento cartista. Embora o cartismo não tenha sido, efetivamente, um movimento de transformação social, pois sua principal defesa era a extensão do direito de voto para os homens trabalhadores, ele deixa um legado interessante para pensar a forma como a pobreza vai deixando de ser uma questão de piedade ou de análise dos economistas políticos para tornar-se um problema da luta política.

Himmelfarb assinala que mesmo que o cartismo não tenha tido como bandeira central a questão da pobreza, sua importância estava em reivindicar direitos políticos para todos os trabalhadores. Embora este movimento não tenha logrado a extensão do direito de voto, seu

---

próprios liberais apelaram sistematicamente para a atuação compulsória do estado, como no caso da lei dos sindicatos profissionais e das leis antitrustes..
(POLANYI, 1990, p. 154).

[4] Sobre isto vale a pena observar a análise de Thompson (s.d), a respeito desta formação da consciência de classe dos operários ingleses, assinalando como as experiências vividas sob uma determinada condição delineavam este processo.
"A consciência de classe é a forma como essas experiências são tratadas em termos culturais: encaradas em tradições, sistemas de valores idéias e formas institucionais. Se a experiência aparece como determinada, o mesmo não ocorre com a consciência de classe. Podemos ver uma lógica nas reações de grupos profissionais semelhantes que vivem experiências parecidas, mas não podemos predicar nenhuma lei. A consciência de classe surge da mesma forma em tempos e lugares diferentes, mas nunca exatamente da mesma forma." (THOMPSON, s.d , p.11)

efeito mais imediato foi elevar os mais pobres ao *status* dos menos pobres, buscando assim uma definição política e cívica para os trabalhadores (HIMMELFARB, 1998, p. 311).

Do cartismo derivou uma série de movimentos de contestação de caráter revolucionário, os quais indicam uma ampliação das organizações dos trabalhadores. Certamente, este é um movimento ambíguo e contraditório (HOBSBAWN, 2000)[5],mas o que parece relevante para a compreensão do discurso em torno da pobreza é que em fins do século XIX, os partidos operários chegavam à cena política e traziam a discussão da questão da pobreza em seus programas. A grande expressão disso é o Partido Social Democrata Alemão. Em que pese a disputa política que permeava as organizações trabalhistas já em meados do século XIX[6], sobre a decisão de participar ou não da ordem política, que com a ampliação do sufrágio permitiria aos partidos operários um outro viés de luta política, a reforma foi muitas vezes escolhida como estratégia preferível à revolução.

Embora esse não seja o objeto específico da análise, a entrada dos partidos operários no cenário político, buscando minimizar os efeitos do capitalismo, abre a perspectiva para que se compreenda em que universo político se desenham as estruturas do *welfare-state,* cujos resultados podem ser traduzidos nas políticas sociais inglesas, conforme nos mostra ROSAVALLON (1997):

- 1908 – Lei sobre a assistência aos idosos.
- 1911 – Sistema de seguro-doença e desemprego. Complementado em 1920 e 1931 por planos de assistência-desemprego mais desenvolvidos.
- 1925 – Criação um sistema de pensões em favor das viúvas e dos órfãos.
- 1942 – Plano Beveridge.

O plano Beveridge pode ser considerado o esboço mais acabado do *Welfare State*. Através do relatório *Social Insurance and Allied Service,* os princípios do Estado de bem-estar moderno são assinalados, alterando-se a concepção de risco social e papel do Estado. Neste sentido, "a previdência social tem por objetivo 'livrar o homem da necessidade', garantindo uma segurança do rendimento" (ROSAVALLON, 1997, p.126). Na mesma

[5] Nessa obra o autor assinala aspectos atinentes à organização dos trabalhadores, bem como a ideologia que sustentava cada uma das posições políticas do período.
[6] Em *Crítica ao Programa de Gotha* (1875), Marx chamava a atenção para como alguns dos caminhos adotados pela classe operária poderiam ser altamente comprometedores da autonomia classista do movimento.

perspectiva a noção de risco social passa a compreender "tudo o que ameaça o rendimento regular dos indivíduos: doença, acidentes de trabalho, morte, velhice, maternidade, desemprego" (ROSAVALLON, 1997, p.126). Tem-se, assim, a criação de um sistema global de previdência caracterizado por ser:

a) generalizado,

b) unificado e simples,

c) uniforme,

d) centralizado.

Esse modelo centralizado, generalizado, uniforme, unificado e simples constituirá o núcleo central do modelo de elaboração de políticas públicas sob a experiência social-democrata, demonstrando como a questão social funde-se com a questão econômica e torna a idéia do emprego um requisito fundamental para a diminuição da pobreza e a construção de um estatuto jurídico de proteção social em face de lógica do livre mercado. Em outras palavras, no pós-guerra não é possível falar em políticas sociais sem que se considere um conjunto de políticas que busquem promover o pleno emprego.

Entretanto, ainda que historicamente os vínculos entre emprego e pobreza tenham se constituído assim, e aqui se deve assinalar as peculiaridades do processo latino-americano (mais duro e com menos possibilidade de estabelecimento de universalização e extensão de direitos sociais a todos os trabalhadores), no *tempo presente* essa construção se mostra questionável por força das teses que têm informado uma determinada concepção de luta contra a pobreza: as políticas neoliberais.

Nesse sentido, o discurso que parece se hegemonizar, em contraposição ao do Estado de Bem-Estar, é aquele que sustenta que a maneira mais eficaz de lutar contra a pobreza é ampliando o leque de ação do mercado, passando este a ser o regulador, não só da lógica econômica, mas também da vida, social e política. Assemelhando-se ao ideário liberal clássico, a ordem é o laissez-faire. Moraes (2001), precisando os contornos dessa concepção, assinala que nessa conjuntura o socorro à miséria absoluta pode, ainda, permanecer como um valor coletivo. Entretanto, cada vez mais se observam soluções privadas e setorizadas para problemas "relativos à educação, atividades culturais, etc. – atividades e serviços cobertos por organismos políticos submetidos a votações (nacionais ou locais)" (MORAES, 2001, p.41).

A crítica à compreensão neoliberal de luta contra a pobreza, aludida, também, pode ser encontrada em Salama e Valier(1997), que aponta como a perspectiva de delegar ao mercado a mediação da vida social implica o esvaziamento de um modelo de intermediação de interesses que assinalava a perspectiva da existência das desigualdades provocadas pelo mercado como ponto de partida para a universalização de direitos. Por outro lado, vê-se uma ampliação do mercado informal, que tem como conseqüência a precarização das relações de trabalho (SALAMA; VALIER, 1997, p.122).

A breve exposição destas formas de olhar a luta contra a pobreza dimensiona o assunto em questão, sob o ponto de vista histórico-político. Compreender aquilo que sustenta as concepções políticas referentes à luta contra pobreza é um dos desafios que esse trabalho busca enfrentar. Entretanto, cabe examinar o processo de alteração da estrutura do mercado de trabalho, nos anos 1990. Dessa maneira assinalo, apresento, a seguir dados a estatísticos, concernentes ao objeto desta pesquisa.

1.2.1 Pobreza e Emprego: elementos para compreensão

No item anterior meu objetivo foi assinalar como a construção de políticas de combate à pobreza foi se articulando a partir de uma perspectiva que a relaciona com a estrutura do mercado de trabalho. Neste item, procuro mostrar como o mercado de trabalho brasileiro se estrutura, nos anos 1990, destacando o crescimento das ocupações informais, o desemprego e a queda nos rendimentos.

Relativamente ao crescimento dos empregos informais[7], um aspecto que pode ser destacado é o processo econômico na América Latina dos anos 1990. Se historicamente não se constituiu um estado de bem-estar forte, no sentido de distribuição de benefícios aos trabalhadores de maneira universal, pois a estrutura que se teve licenciou algumas categorias para constituir e se incorporar ao processo de desenvolvimento iniciado nos anos 1930; e se a *industrialização tardia* baseou-se num formato, ainda que excludente, pautado no trabalho formal, o período de abertura comercial e de políticas neoliberais tem como característica uma reestruturação do mercado de trabalho. Conforme a análise de Castro e Deddeca (1998), aspectos deste processo podem ser assim compreendidos:

> Nesse movimento proliferam novas formas de trabalho precário vinculadas, diretamente ou não, ao núcleo mais dinâmico das economias nacionais. Vai se consolidando, assim, um novo caleidoscópio ocupacional, concomitantemente com a perda progressiva de importância do assalariamento. O desemprego e os trabalhos mais precários vão se tornando as manifestações mais visíveis do mercado de trabalho. Seu crescimento recente resulta de um duplo movimento: por um lado, o recente aumento do desemprego reflete o processo de expulsão de trabalhadores promovido pelos constantes "enxugamentos" nas empresas modernas; por outro lado, essas mesmas empresas alimentam o crescimento da precariedade ao contratarem serviços ou produção a pequenas unidades econômicas, cuja sobrevivência é possível graças à baixa remuneração de seus empregados (muitas vezes, eles próprios os proprietários) e à sonegação das obrigações legais que regulam a atividade produtiva (CASTRO; DEDDECA, 1998, p. 13)

Nesse contexto, a precarização da força de trabalho, fenômeno identificado pela diminuição de postos de trabalho formais, pode também, ser destacado como mais uma variável capaz de fornecer os contornos do aumento da pobreza. Baltar (1998) aponta os seguintes índices acerca do emprego formal.

[7] No capítulo 4 farei uma descrição mais detida da noção de informalidade. Por ora, tomo como referência apresentada as características apresentadas por Salama. "O setor informal é um conjunto profundamente heterogêneo, não somente pelas profissões que o compõe, pelas relações com o estado, com a legislação, mas também por suas origens." (SALAMA, 2002, p. 90).

Tabela 1
Emprego Formal, por setores da atividade econômica – 1980/1995

Ano	Total	Indústria de Transformação	Construção Civil	Comércio
1980	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	97,1	90,2	98,3	95,1
1982	97,8	89,7	89,9	84,0
1983	94,0	83,5	62,1	89,5
1984	97,6	88,3	59,7	88,4
1985	103,6	96,2	63,8	91,7
1986	108,6	106,8	69,2	95,4
1987	108,0	102,5	63,0	92,4
1988	109,5	102,1	65,0	92,2
1989	111,3	106,0	59,2	94,1
1990	104,2	93,5	49,8	86,9
1991	100,4	87,3	46,9	80,3
1992	95,3	80,7	40,3	74,0
1993	96,0	81,3	39,5	75,3
1994	97,2	82,6	38,9	77,1
1995	95,5	78,9	37,7	76,7

Fonte: Rais (1980-1992) e Lei 4923 (1992-1995) *apud* Baltar (1998)

Baltar chama atenção para a tendência de queda do número de postos de trabalho formais entre o final da década de 1980 e metade dos anos 1990. Nos setores econômicos em destaque – indústria da transformação, comércio e serviços, – é clara a redução dos postos de trabalho formais, entre o ano inicial e final considerados, com elevação dos percentuais nos anos de 1986, 1987, 1988 e 1989. Baltar explica, de maneira mais geral esses dados, assinalando que:

> O comportamento do emprego formal ao longo dos anos 80 e 90 modificou profundamente o perfil das ocupações urbanas. Agravou uma situação ocupacional que já era problemática antes da crise, como revela elevada parcela do trabalho não assalariado na ocupação urbana total. De fato, em 1979, do total de pessoas ocupadas em atividades não agrícolas 76,2% eram empregados assalariados enquanto 23,8% eram empregadores, trabalhadores por conta própria e membros da família que trabalham sem remuneração. A elevada proporção de não assalariados indica a alta freqüência de trabalhos mal remunerados, refletindo a inexistência de alternativas de emprego e expressando a enorme desigualdade socioeconômica existente no país. (BALTAR, 1998, p. 28).

O autor continua a análise assinalando a heterogeneidade do trabalho assalariado no

Brasil, o deslocamento da população do campo para as cidades; o aumento da participação das mulheres na atividade econômica; e, como na década de 1990, todas essas características são reforçadas por um modelo de intermediação política no qual o papel do Estado restringiu-se a um processo de abertura comercial indiscriminada, o qual resultou na ampliação do desemprego e do trabalho precário (BALTAR, 1998, p.30).

Atualizando esses dados até o ano de 2004, o cenário que se tem é de leve crescimento entre os anos 1995-1999 e instabilidade nos anos seguinte, uma vez que os anos 2000, 2002 e 2004 apresentam as maiores variações percentuais do período, o que não indica um ritmo de crescimento constante no emprego formal. Eu interpreto como sazionalidade e não como números articulados a uma estratégia de desenvolvimento. Observe-se a tabela 2.

Tabela 2
Emprego Formal geral – 1995/2004

Ano	**nº de empregados**	**nº índice**	**Variação anual**
1995	23.755.736	115,93	0,37
1996	23.830.312	116,29	0,31
1997	24.104.428	117,63	1,15
1998	24.491.635	119,52	1,61
1999	24.993.265	121,97	2,05
2000	26.228.629	127,99	4,94
2001	27.189.614	132,68	3,66
2002	28.683.913	139,98	5,50
2003	29.544.927	144,18	3,00
2004	31.407.576	153,27	6,30

Fonte: Rais – Dec 76.900/75
Elaboração própria.

Se há um crescimento da ocupação informal, do ponto de vista do desemprego os números que podem ser obtidos ao longo da década de 1990 e anos 2000 é o seguinte:

Tabela 3
Taxas de desemprego total
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – anos selecionados (DIESSE/PED)

(em %)

Regiões Metropolitanas	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
Belo Horizonte								12,7	13,4	15,9	17,9	18,3	18,1	20,0	19,3
Distrito Federal				15,5	15,1	14,5	15,7	16,8	18,1	19,4	21,6	20,5	20,7	22,9	20,9
Porto Alegre					12,2	11,3	10,7	13,1	13,4	15,9	19,0	14,9	15,3	16,7	15,9
Recife										21,6	22,1	21,1	20,3	23,2	23,1
Salvador									21,6	24,9	27,7	27,5	27,3	28,0	25,5
São Paulo	8,7	10,3	11,7	15,2	14,6	14,2	13,2	15,1	16,0	18,2	19,3	17,6	19,0	19,9	18,7

Fonte: DIEESE (2001 E 2005)
Elaboração própria

Os dados dessa tabela traduzem o crescimento das taxas de desemprego nas Regiões Metropolitanas e Distrito Federal. Observa um ritmo crescente nessas taxas ao longo de todo o período e em todas as cidades onde a pesquisa de emprego e desemprego é realizada (PED). Isso pode ser interpretado como um indicador que demonstra que no *tempo presente* a busca por respostas para o problema do desemprego motiva a construção de um conjunto de políticas, os quais podem estar (ou não) vinculados a abertura de postos de trabalho formais e com proteção social.

Na questão relativa aos rendimentos do trabalho, a tabela 4 mostra que, ainda que, nas menores faixas de rendimento das pessoas ocupadas no mercado de trabalho (de ½ salário até 02 salários mínimos) o percentual tenha se elevado. Nas faixas seguintes, relativas, a mais de dois salários mínimos em diante, há uma diminuição na porcentagem de pessoas que pertenciam a essas faixas. A elevação das faixas iniciais (até 2 salários mínimos) pode ser explicada por força de razões como aumento do salário mínimo ou ampliação dos benefícios de transferência de renda. Entretanto os percentuais das faixas seguintes podem ser interpretados como indicadores de pobreza, nos extratos sociais que vivem com rendimentos de 02 a 03 salários mínimos e constituem uma extensa camada de pessoas que têm sido atingidas pelas mudanças no mercado de trabalho.

Tabela 4

Rendimentos de pessoas ocupadas (com mais de 10 anos) -1999/2002 (em %)

Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas, por classe de rendimento de trabalho	1999	2001	2002
Até ½ salário mínimo	6,0	8,0	9, 8
Mais de ½ a 1 salário mínimo	14,6	16,6	17,9
Mais de 1 a 2 salários mínimos	21,7	26,1	26,4
Mais de 2 a 3 salários mínimos	15,4	12,9	12,3
Mais de 3 a 5 salários mínimos	11,1	10,9	9,9
Mais de 5 a 10 salários mínimos	9,6	7,7	7,0
Mais de 10 a 20 salários mínimos	4,2	3,3	2,7
Mais de 20 salários mínimos	2,0	1,4	1,2
Sem rendimento	14,3	11,7	11,8
Sem declaração	1,2	1,4	1,2

Fonte: IBGE, Pesquisa por Amostra de Domicílios, 2001.
Elaboração: IBGE.

Analisando os efeitos dessas variáveis, ao longo da consolidação do Plano Real no Brasil, Pierre Salama assinala a importância dos indicadores acerca de emprego e desemprego, bem como de rendimentos, mas chama a atenção para a perspectiva da qualidade do emprego, que, segundo ele, demonstra que,

> Ontem e anteontem a diminuição da pobreza vinha da criação do emprego; ontem seu aumento tinha como origem a inflação e seus efeitos regressivos sobre a distribuição da renda; hoje, a perspectiva da pobreza vem da natureza dos empregos criados. Tais mudanças exigem uma análise em termos de exclusão e legitimam as abordagens qualitativas sobre a pobreza que não sejam somente em termos monetários (...). É por isso, também, que parece desejável que sejam utilizados, igualmente, um conjunto de outros indicadores procurando estimar a qualidade de vida, no trabalho, no domicílio, da mesma forma que se faz hoje nos países desenvolvidos, com objetivo de apreender as *múltiplas facetas da pobreza* (SALAMA, 2002, p. 94).

Falar de luta contra pobreza envolve diversos aspectos, que podem captar desde a perspectiva referente à medição do que é a pobreza até questões que dizem respeito ao como, por que e por quem ela se define como tal (LESSA; SALM; SOARES, 1997). A escolha que fiz para estruturar esse trabalho procura identificar as nuanças que matizam o plano político-histórico dos discursos acerca do combate à pobreza, por isso procuro olhar as iniciativas relacionadas ao microcrédito, como uma concepção relevante em torno do tema.

Cabe, assim, explicar que a principal idéia contida nessas iniciativas é a de que o crédito oferecido aos pobres pode ser visto como um meio eficaz de alteração de suas condições de vida, não somente no que se refere ao plano econômico, mas também social e político. A experiência mais referenciada acerca dessa possibilidade é o *Grameen Bank* (Banco da Aldeia), pois contém elementos que auxiliam na construção das categorias que estruturam esse trabalho.

Para tanto, introduzo a seguir a discussão de por que o crédito pode ser um importante instrumento de combate à pobreza e caracterizo aspectos relativos ao "Banco da Aldeia". [8]

[8] Esclareço que o tópico a seguir apenas apresenta idéias preliminares sobre o assunto, necessárias, todavia, para a construção do mosaico que pretendido neste primeiro capítulo. Aprofundando a discussão sobre o tema no capítulo 2.

1.3 CRÉDITO COMO FORMA DE COMBATE À POBREZA: NATUREZA DESTA IDÉIA

Falar sobre crédito pode suscitar o seguinte questionamento: em que medida esse instrumento – uma vez dirigido aos pobres – pode representar uma possibilidade de combater à pobreza? Não é uma crença corrente, entre nós, que os pobres são pobres exatamente porque não têm recursos para prover suas necessidades vitais? Como poderão se tornar credores de alguém? Como pagarão?

A noção de crédito extrapola o universo dos altos juros e dos circuitos bancários tradicionais. *Ter um crédito na mão de alguém* é antes, de mais nada, ter a confiança daquela pessoa no sentido de que o valor emprestado será devolvido a tempo e hora estabelecidos. A idéia de crédito remonta, evidentemente, as práticas comerciais muito anteriores às que são praticadas pelos circuitos financeiros atuais.

Dessa forma, um circuito econômico em movimento requer uma circulação de moedas, que muitas vezes pode passar por operações de empréstimo, cuja função não é, necessariamente, o enriquecimento de quem empresta, mas a possibilidade de desenvolvimento de relações de comercialização e circulação de mercadorias numa determinada sociedade.[9] Uma breve lembrança: a prática da usura (empréstimos com altos juros) é essencialmente moderna e foi muita condenada, principalmente pela Igreja Católica, por representar o enriquecimento ilícito de setores de uma classe – a burguesia financeira – que emergia à medida que o capitalismo se consolidava no mundo ocidental.

A natureza do crédito pode ser identificada como mola propulsora da economia na medida em que surgem, no século XIX, entre os trabalhadores, as cooperativas de crédito. Devo (re) lembrar que, enquanto o capitalismo se desenvolvia baseado na livre iniciativa, uma das formas de resistência dos trabalhadores foi a criação de cooperativas. Uma das experiências pioneiras nessa área pode ser identificada na ação do industrial inglês Robert Owen. [10]

O eixo dessa forma de associação refere-se à perspectiva de que os frutos do trabalho, muito mais do que apropriados por uma única pessoa, devem ser partilhados por

[9] Schumpeter em seu livro *Teoria do Desenvolvimento Econômico* estabelece a relação crédito entre e desenvolvimento, discussão que retomo capítulo 3 desse trabalho.
[10] Ver Singer (2002), onde o autor apresenta detalhes dessa experiência.

todos aqueles que estiveram envolvidos na produção. Singer (2002), discorrendo sobre estas experiências, aponta várias modalidades do cooperativismo:

a) cooperativismo de consumo;
b) cooperativismo de crédito;
c) cooperativas de compra e venda;
d) cooperativas de produção.

O que é significativo para o desenvolvimento desse trabalho é a compreensão relativa ao cooperativismo de crédito, que pode ser tomado como o embrião das experiências de "bancos do povo". Esse formato de cooperativismo surge em 1850. Trata-se de uma invenção alemã e nasce da perda de safras de cereais por trabalhadores que viviam de seu próprio trabalho e não contavam com recursos institucionais que pudessem socorrê-los naquele momento de vulnerabilidade (Ibidem, p.60). [11]

O objetivo deste tipo de associação era fornecer ajuda aos pobres. Normalmente, o grupo de cooperados iniciava a partir da ação de pessoas ricas que emprestavam, sob a perspectiva de filantropia, seu dinheiro aos pobres. Entretanto, as pessoas que desejavam receber empréstimo deveriam se associar ao grupo e comprar uma cota de capital, a qual era paga em pequenas prestações semanais. [12]

Essa experiência não foi muito longe, e acabou sendo substituída por um outro formato que já não dependia da ação de homens ricos, mas buscava empréstimo no próprio mercado e oferecia em garantia os bens dos sócios, os quais tinham responsabilidade ilimitada face ao empreendimento. Nessa outra modalidade,

> Cada novo membro tem de pagar uma taxa de entrada e uma cota em prestações. Os membros têm de depositar sua poupança na cooperativa para constituir o seu capital de giro. Precisando de mais dinheiro para atender às necessidades de capital dos membros, a cooperativa recorre ao mercado, a partir do princípio da responsabilidade ilimitada, que Schulze-Delitzch traduzia no velho lema "todos por um e um por todos." (Ibidem, p. 62).

Esse tipo de associação ficou conhecida como "Banco do Povo", o qual estava aberto à participação de novas pessoas e funcionava a partir do princípio de "autogestão". Ou seja,

[11] Segundo o autor, a experiência urbana foi implementada por Hermann Schulze-Delitzch e, a rural, por Friederich Wilhelm, políticos da época, que sensibilizaram com a tragédia vivida pelos pobres naquela ocasião.
[12] Esta experiência está referenciada na cooperativa de crédito implementada pelo juiz Hermann Schulze, em Delitzsch.

a administração e a elaboração de normas e regulamentos cabiam aos membros, sem a interferência do poder econômico de outros grupos e/ou do próprio Estado.

Nesse ponto, identifico algumas das pistas que me auxiliam na delimitação do papel do crédito como um instrumento importante para a transformação das condições de vida.

Hegemonicamente, o crédito ainda é identificado com os grandes circuitos caracterizados por altas taxas de juros e cuja gestão está sob guarda de um pequeno grupo. Entretanto, o relato das primeiras experiências de crédito cooperativo mostra que, mesmo com o avanço financeiro do capitalismo, formas alternativas de produção e financiamento foram implementadas pelos trabalhadores.

O cooperativismo de crédito se espalhou por todo o mundo[13]. Porém, com o fim da Segunda Guerra Mundial, houve um movimento no sentido de "centralização do capital e a formação de gigantescos oligopólios financeiros globais". Isto se refletiu na estrutura do cooperativismo de crédito nos países em que ele se desenvolveu mais, o que coloca questões importantes para que eu possa diferenciar as matizes ideológicos que nortearão as experiências de concessão de crédito, como uma política que movimenta a economia e sustenta os mais pobres.

Quanto a esse ponto, é importante apontar uma consideração de Singer acerca da transformação do cooperativismo de crédito:

> A grande massa dos atuais membros das cooperativas de crédito não pertence ao grupo de menor renda dos respectivos países europeus e certamente o mesmo vale para o Canadá e Estados Unidos e para os demais países desenvolvidos. Mas isso não quer dizer que não tenham surgido novos grupos sociais pobres que precisam de cooperativas de crédito do tipo que Schulze-Delitzch, Raiffeisen, Luzzati e Desjardins criaram e difundiram na segunda metade do século XIX. Basta pensar na imensa pobreza do Terceiro Mundo e no ressurgimento dela, em proporções bem menores, em países do Primeiro Mundo (SINGER, 2002, p. 74).

A questão que fica é: em que medida o crédito pode ser um instrumento eficiente de combate à pobreza e de criação de mecanismos mais democráticos no que se refere ao acesso ao sistema financeiro, à inclusão social e a riqueza produzida?

Parte da resposta a essa questão é construída nesse trabalho a partir de uma análise da concepção das instituições de microcrédito. Nascidas da pioneira experiência do *Grammen Bank* (Banco da Aldeia), em Bangladesh, no final dos anos 1970.[14], essas

[13] Singer aponta as experiências italianas e na América do Norte, as quais, embora guardem diferença com a alemã, mantêm os princípios de solidariedade entre os membros e autogestão.
[14] No item 1.3.1 deste capítulo explicarei o sentido dessa experiência.

experiências foram ganhando diferentes formatos, linhas de ação e concepções ideológicas.

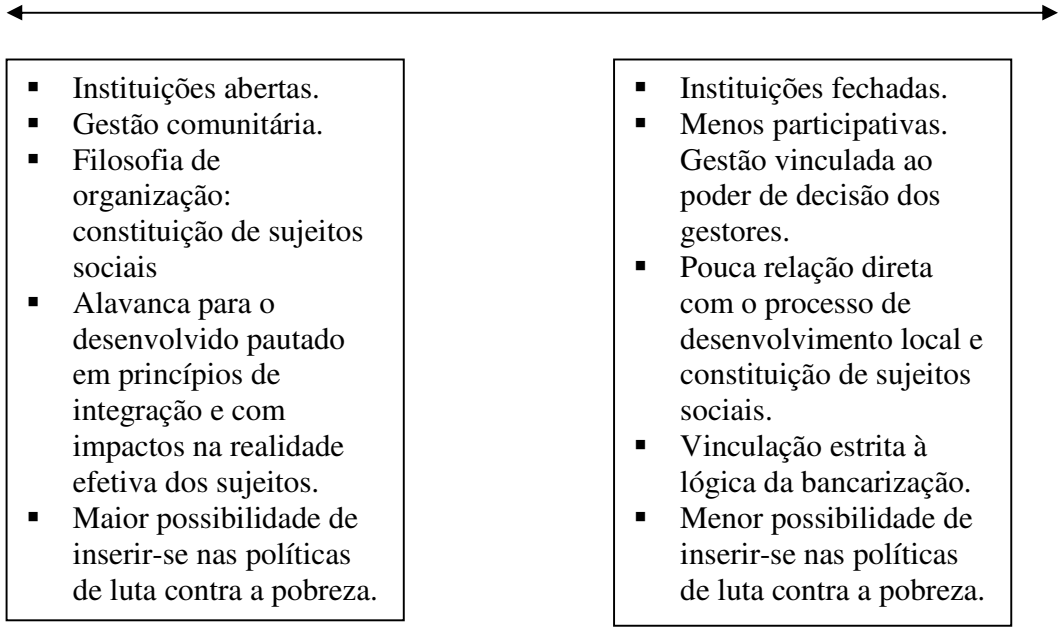
Boaventura Souza Santos (2002), analisando propostas e práticas alternativas de desenvolvimento, a partir de um tipo de produção não capitalista, assinala duas visões em torno do tema:

a) Uma, em que os microcréditos "em muitos casos providenciam meios de subsistência indispensáveis que têm efeito direto sobre o nível de vida dos seus beneficiários e que, com freqüência, são acompanhados de programas de educação e desenvolvimento comunitário".
b) E outra, que encara "os créditos como fins em si mesmo e rejeitam enfaticamente qualquer tentativa de associar a prestação de serviços financeiros aos pobres com projetos de construção comunitária". (SANTOS, 2002, p. 50)

A percepção da dualidade de concepções em torno das práticas, programas e políticas de microcréditos me auxilia a traçar um corte transversal que permite a identificação de lógicas diferenciadas para o desenvolvimento de ação das instituições criadas para essa finalidade. O corte transversal a que me refiro tem em uma de suas pontas instituições abertas, democráticas, constituídas por um parâmetro de envolvimentos das comunidades locais, criando emprego e também ampliando o processo de constituição de sujeitos políticos. Na outra ponta, figuram instituições mais fechadas, funcionado com uma lógica individual, nas quais a ação dos sujeitos volta-se apenas para a tomada do crédito, sem que haja uma necessária vinculação com a alteração de condições de vida, sejam elas: econômicas, políticas ou sociais.

Construindo um diagrama que permite visualizar a organização desses enfoques, apresento a figura abaixo;

Diagrama 1
Concepções e características em torno do micro-crédito.



O diagrama acima traduz parte das idéias identificadas na percepção apresentada por Santos (2002). Entretanto, as categorias que uso para construí-lo baseiam-se em bibliografia que assinala a lógica das instituições de microcrédito e sua eficácia na luta contra a pobreza. Um texto bastante ilustrativo acerca de disso é um estudo publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (1999), em que a autora, Hege Guili, descreve a abordagem para o microcrédito na mesma perspectiva que aponto no diagrama acima. Segundo a autora, há dois tipos de enfoque:

- Aquele relacionado ao sistema financeiro, cuja "meta global é proporcionar serviços sustentáveis a pessoas de baixa renda, porém não necessariamente aos mais pobres. Tais serviços não se dirigem exclusivamente aos mais pobres, mas também aos focos subatendidos pelo mercado em geral" (GULLI, 1999, p. 02);
- Aquele relacionado ao alívio à pobreza, "cuja meta deve ser reduzir a pobreza e facilitar a realização plena das pessoas. Para esse tipo de enfoque são necessários serviços complementares e que adotem enfoques integrados, tais como subsídios" (Ibidem). Nesse caso, o crédito é pensado como um direito inerente humano, de

acesso à riqueza.

Embora o estudo mencionado busque "um enfoque mais moderado", analisando questões referentes à forma, à medida e às condições em que as microfinanças podem ajudar a reduzir a pobreza. A perspectiva de que parte a autora desenha aspectos que serão abordados neste trabalho e se materializam no diagrama que apresentei acima. Vários estudos sobre as experiências de microcréditos, sejam eles brasileiros ou relatos de experiências internacionais, têm mostrado diferentes lógicas na concepção, condução, estratégias e fins a que se destina o microcrédito[15].

Essa categorização e diferença de formatos são recursos que possibilitam identificar em que medida o movimento que Singer (2002) assinala – acerca de como a proposta do cooperativismo de crédito, administrado e controlado pelos próprios trabalhadores vai ganhando a forma do circuito bancário tradicional – se confirmaria. Para este trabalho, é importante compreender como a perspectiva de microcrédito se coloca no debate como uma política de luta contra a pobreza. Sendo assim, no cap. 2 – *Microcrédito como estratégia de combate à pobreza* **–** a discussão que faço refere-se:

a) ao sentido de luta contra pobreza, principalmente, nos anos 90, com as caracterizações do chamado *tempo presente*[16] e em que medida a utilização do crédito como um instrumento de luta contra a pobreza se articula a partir dessa realidade.
b) a saber por que o crédito aos pobres passa a figurar na agenda de organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial; e que diferenciações entre discursos e práticas podem ser assinaladas;

[15] Aqui eu citaria basicamente duas experiências brasileiras que são relatadas como lógicas diferenciadas: O Banco Palma, localizado em um bairro de periferia na cidade de Fortaleza e o São Paulo Confia, instrumento de concessão de crédito organizado pela Prefeitura de São Paulo no período de 2001-2004. Essas experiências estão relatadas nos seguintes trabalhos: Joaquim Melo Neto e Sandra Magalhães (2003), sobre a experiência de Fortaleza, e Pochmann (2002) sobre a experiência de São Paulo. Cito também um estudo feito pela Organização Internacional do Trabalho – OIT (2003), em que os autores, Mezerra e Guimarães, entrevistam 17 instituições de crédito no Brasil e oferecem ao leitor um panorama de como elas se organizam e que pessoas atendem.

[16] - Cabe aqui, novamente, definir o que estou chamando de *tempo presente*. No início deste capítulo, destaquei que o mundo do trabalho sofre um conjunto de alterações ao longo dos anos 90, como diminuição dos postos de trabalho, ampliação da precarização da força de trabalho e aumento do setor informal. No capítulo 2, quero discutir porque esse conjunto de coisas aponta o microcrédito como uma alternativa a ser articulada a partir desse quadro, principalmente nas discussões acerca do setor informal. Sobre isso, ver Mezerra (1993).

c) às experiências que o uso do crédito como um instrumento de luta contra a pobreza permite identificar, destacando e diferenciando as concepções em torno da questão, ou seja, uma relacionada ao desenvolvimento social e político pautado na lógica dos sujeitos sociais e outra pautada na lógica do mercado.

Com base nesses três itens pretendo fundamentar as diferentes abordagens acerca do microcrédito e apontar que fundamentos o trabalho adota para observar a experiência estudada. Cabe, entretanto, adiantar aspectos dessa discussão, assinalando um exemplo paradigmático de crédito como luta contra a pobreza, que é experiência do Bangladesh. Para esclarecer as linhas que norteiam a análise que será empreendida no capítulo 2, em linhas gerais, descrevo-a a seguir e busco relacioná-la com a abordagem do trabalho.

1.3.1 Breves notas sobre o *Grameen Bank*

A pergunta que inicia este tópico é: por que uma experiência realizada em Bangladesh teria qualquer relação com um programa de crédito popular implementado na ilha de Vitória? O que liga Vitória a Bangladesh?

Em princípio não haveria nenhuma ligação. Enquanto Bangladesh é um país pouco industrializado, constantemente açoitado por enchentes e temporais[17]; Vitória é uma ilha em que a pobreza se liga à partilha do saldo do que têm sido as iniciativas empreendidas, no sentido da modernização e desenvolvimento local.

Ainda que as semelhanças sejam pequenas entre os dois espaços locais, é importante descrever o que foi a experiência de Bangladesh e como a partir dela observa-se o surgimento de uma série de programas de crédito popular que tem inspiração no *Grameen Bank,* o Banco da Aldeia.

De onde surgiu esta idéia? Por que um Banco da Aldeia? Uma leitura do relato do prof. Muhammad Yunus mostra que em suas andanças pela aldeia de Jobra, num dos períodos muito críticos da história do país – tratava-se do ano de 1974, marcado como o "ano da terrível fome – ele percebeu que algumas pessoas, que viviam do seu trabalho, não viviam melhor, pois estavam submetidas àqueles que tinham poder econômico e lhes forneciam crédito. Em seu relato sobre esta experiência, isto fica claro em uma conversa informal com uma das moradoras da Aldeia de Jobra (YUNUS, 1997, p.21).

A partir desta conversa, Yunus começou a pensar como outras mulheres, que se encontravam naquela mesma situação, estavam relegadas a uma posição de dependência de agiotas para dar continuidade às suas atividades laborais, e que este fato impedia que pudessem ampliar seu negócio ou se desenvolver mais, tendo em vista que a maior parte do que era ganho por essas mulheres se destinava ao pagamento de juros.

Certo que de era preciso garantir uma forma de empréstimo menos espoliativa, o professor Yunus, no dia seguinte chamou uma de suas pesquisadoras para que levantasse naquela aldeia o número de famílias que precisavam tomar dinheiro emprestado para

[17] - Dados apresentados no prefácio da edição francesa do livro *O Banqueiro do Povo* apontam que 40% da população do país não têm as necessidades alimentares mínimas satisfeitas; 90% da população é analfabeta. O país tem classificação 3, segundo a OMS (Organização Mundial da Saúde), ou seja, trata-se de um país em que os riscos de contrair malária e outras doenças tropicais é mais elevado e a densidade populacional é de 830 habitantes/km^2 por quilômetros quadrados. (YUNUS, 1997)

desenvolver seu trabalho. O resultado foi que 42 famílias estavam naquela condição e que o valor que cada uma delas necessitava era de 856 takas, o que equivalia a 27 dólares. O próximo passo foi obter esses 27 dólares em condições mais justas de empréstimo.

O relato de Yunus acerca de como as instituições de crédito tratam os pobres é bastante significativo para compreender o objetivo central do *Grameen Bank*;

> não havia nenhuma instituição financeira capaz de satisfazer as necessidades dos pobres em matéria de crédito. Esse mercado de crédito, na ausência de instituições oficiais, fôra açambarcado pelos agiotas locais, que sempre levavam seus "clientes" a se embrenhar mais fundo na estrada da pobreza. Uma estrada de mão única e muito congestionada. (Ibidem, p.23-4).

Na ausência de instituições que pudessem emprestar dinheiro aos pobres, o próprio Yunus através de um empréstimo pessoal, de 27 dólares, fez com que esse dinheiro chegasse àquelas 42 famílias que ele havia mapeado em Jobra. A partir daí estava germinada a idéia de criar um "banco" que pudesse emprestar dinheiro aos pobres. Ainda que nascendo para resolver o problema localizado de um grupo de famílias, essa experiência se constituiu num dos programas mais sólidos de microcréditos, cujo objetivo central não é o de uma instituição financeira tradicional, mas proporcionar empréstimos, àqueles que estão à margem de qualquer acesso ao crédito, para dar-lhes uma possibilidade de desenvolver seu trabalho, sem que nisto estejam embutidas taxas extorsivas de juros. A questão aqui é: por que um dos eixos da política do banco refere-se às taxas de juros baixas?

A resposta é que sua perspectiva de atuação não é acúmulo privado da riqueza, mas a possibilidade de que todos aqueles que são pobres tenham a possibilidade de desenvolver suas atividades sem criar laços de dependências, mas criando autonomia da produção e laços de solidariedade. Por isso, o papel do juro é apenas a ampliação do capital da instituição. E esta instituição não pertence a uma pessoa ou um governo – mas pertence à comunidade, daí a seu nome: "*Grameen*" significa "aldeia". Trata-se de um banco da aldeia, do povo que lá vive e reside. (Ibidem, p.105).

Sendo assim, a ação do banco volta-se para aqueles que vivem, precariamente, e necessitam desenvolver sua atividade/ofício de maneira digna, humana e autônoma. Partindo desta definição, que remonta muito mais a critérios de inclusão e ampliação do poder político e social, e não somente a critérios econômicos, os pressupostos

metodológicos do banco podem ser assim descritos:

a) Garantia baseada no aval solidário: Uma das grandes dificuldades de acesso ao crédito encontradas pelas pessoas pobres é: que garantias elas são capazes de oferecer? Pois, como se sabe, os pobres não têm bens. O *Grameen* resolve esta questão com um outro enfoque. Se todas as pessoas que recorrem ao banco são pobres, e como o objetivo da ação da instituição não é o de uma agência de financiamento tradicional, a prática que vem sendo adotada é que a garantia oferecida aos empréstimos venha do grupo, constituindo-se assim o "aval solidário". Isto funciona da seguinte maneira, o empréstimo é concedido individualmente, mas ele precisa ser aprovado por um grupo de, no mínimo, cinco pessoas, não aparentadas, com mentalidade e *status* socioeconômico semelhante. (Ibidem, p, 135). Desta forma, todos são responsáveis solidariamente pelo pagamento do empréstimo. Neste sentido, a formação de um grupo é o eixo do funcionamento da instituição. As razões e a importância dessa prática são, assim, caracterizadas:

> Descobrimos inicialmente que a constituição de um grupo era essencial ao sucesso de nossa empresa. Individualmente, um pobre se sente exposto aos perigos. O fato de pertencer a um grupo lhe dá a sensação de segurança. O indivíduo isolado tem tendência a ser imprevisível e indeciso. Num grupo ele se beneficia do apoio e do estímulo de todos e, com isso, seu comportamento se torna mais regular e ele passa a ser um financiado mais confiável. (Ibidem, p. 139).

b) Enfoque na perspectiva de pertencimento: Diferentemente da ação dos bancos tradicionais, o *Grameen* enfoca a idéia de que seus financiados sejam parte integrante da ação e da direção do banco. Sendo assim, uma vez os grupos constituídos, existe uma preocupação no desenvolvimento das capacidades de liderança, ajuda mútua e autogestão. Para tanto, são constituídos "centros" que integram até oito grupos, os quais promovem reuniões semanais onde "os membros fazem seus pagamentos, depositam dinheiro em contas de poupança, discutem novos pedidos de empréstimo ou qualquer outro assunto que lhes interesse" (Ibidem, p.140). Por fim, os objetivos destes centros se resumem em três principais: "dar autoconfiança ao grupo, reduzir o trabalho do empregado do banco e realizar programa de poupanças" (Ibidem, p.141).

c) Desburocratização, pequenas parcelas de pagamentos e juros baixos: Mencionando elementos do funcionamento do *Grameen*, Yunus, destaca os seguintes aspectos;

- empréstimos por ano;
- prestações semanais;
- pagamento imediato, uma vez que este começa a ser feito uma semana depois do recebimento do dinheiro;
- taxas de juros de 20% ao ano;
- a cada semana pagam-se 2% da soma emprestada, durante 50 semanas;
- o juros representam a soma de 2 takas por semana para um empréstimo de mil takas. (Ibidem, p. 141).

d) Não destruição do modo de vida das comunidades, enfoque na solidariedade, lealdade familiar, ajuda mútua e possibilidade de emancipação política: Estes elementos são todos percebidos ao longo da concepção e formas de atuação do *Grameen Bank*. Muito mais do que se voltar para a concessão do "crédito pelo crédito", o Banco da Aldeia tem, ao longo de sua existência, investido na perspectiva de que o microcrédito deve se constituir enquanto um instrumento de desenvolvimento capaz não só de gerar renda, mas de retomar os sentidos que se assemelham às experiências do cooperativismo de crédito e de processos produtivos, cuja lógica questiona elementos da exploração e submissão ao poder político e econômico das classes dominantes nos países pobres.

Uma síntese da ação do banco pode ser encontrada na comparação feita por Singer:

> Em suma, o Banco da Aldeia é o antibanco, faz tudo o que os bancos convencionais fazem...porém ao contrário. Estes se preocupam com a capacidade de reembolso do prestatário. O Banco da Aldeia se preocupa com que seus clientes sejam realmente pobres. Os bancos convencionais têm responsabilidade ante aos acionistas de maximizar o lucro sobre o capital próprio. O Banco da Aldeia tem como seus acionistas seus depositantes e mutuários. (SINGER, 2002, p. 81)

No Brasil, no inicio da década de 1990, a experiência de microfinanças ainda era muito pouco difundida.[18] Uma atuação que vem sendo destacada nesse debate são as linhas de crédito do BNDES, as quais têm apoiado organizações no âmbito urbano, do poder

[18] Documento do BNDES (2000) assinala que a 1ªexperiência de microcréditos no Brasil se dá em 1973, na cidade do Recife, através da ONG, Ceape. Faço considerações mais aprofundadas sobre o tema no capítulo 3, desta tese.

local. A mais antiga dessas experiências tem sido o Portosol, na cidade de Porto Alegre. Em análise acerca das experiências brasileiras, Singer aponta que

> No Brasil, há 30 "bancos do povo" apoiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e que pretendem aplicar aqui aquela proposta. O exame detalhado dessas experiências mostra que quase todas deixam muito a desejar. Elas são em geral desenvolvidas por bancários e financiadas por banqueiros, o que as deixa muito mais próximas dos bancos convencionais do que o antibanco de Bangladesh. (Ibidem, p. 83).

Tomando como referência a constatação de Singer, acerca do que se faz no Brasil em termos de microcréditos e que essas práticas "deixam muito a desejar", um dos desafios deste trabalho é discutir e apontar quais as matizes que o microcrédito vem se assumindo no Brasil. Para tanto, no capítulo 3, trago para análise a discussão do microcrédito no Brasil, na qual os principais aspectos abordados referem-se:

- a uma revisão da bibliografia sobre o tema, apontado em que estágio se encontra o debate acadêmico em torno do mesmo;
- à descrição dos percursos institucionais, dando destaque para os principais programas de micro-créditos existentes no país (Crediamigo, Sistemas Cresol, etc.);
- à análise dos desafios atuais das políticas de micro-crédito, assinalando quais as inflexões que elas passam ter a partir de 2002;[19]
- à importância que o plano local assume para o desenvolvimento dessas políticas e que lições advêm daí;

Essas questões desenham um outro eixo de abordagem da questão: o plano local. A pergunta a ser respondida, nesse caso, é: por que o plano local é importante para pensar as concepções de luta contra pobreza? Sendo assim, cabem, ainda que brevemente algumas notas acerca do papel do poder local na elaboração de políticas de luta contra a pobreza.

[19] Nesse ano, o governo federal articulou algumas alterações, ampliando o uso e a extensão do microcrédito. Ver Búrigo (2003).

1.4 PODER LOCAL E FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE LUTA CONTRA A POBREZA: CARACTERÍSTICAS, POSSIBILIDADES E DESAFIOS.

Se o *tempo presente* é caracterizado pelo que defini na seção 1 deste capítulo, ele também é caracterizado por uma alteração no olhar da teoria política no que se refere aos espaços para articulação e intermediação de interesses. Nesse sentido, no *tempo presente* ganham relevância os estudos sobre o poder local. A questão é: por que o plano local passa a figurar nas agendas políticas e se apresenta recheado de possibilidades inventivas para o desenvolvimento político e social?

Há uma vasta bibliografia que aponta essa questão, especialmente, no Brasil. Posso afirmar que o conjunto de lutas que aconteceram na sociedade brasileira no final da década de 1970 e inicio dos anos 1980 trouxe um novo elemento para análise, ou seja: pensar a política a partir do formato com que as classes populares se organizavam e empreendiam a defesa de seus interesses.[20] Isso permitiu identificar as potencialidades do poder local na formulação e gestão da política pública, remontando à trajetória desenhada pelo chamado campo "democrático-popular", cujo eixo de reivindicação era trazer para espaço do visível os inúmeros conflitos que povoavam o tecido político-social brasileiro, recolocando a necessidade de espaços de mediação mais democráticos.

Nesse sentido, a potencialidade a que me referi acima é assim interpretada por Silvio Caccia Bava

> A transformação do Estado no plano do poder local significa retirá-lo do controle das elites, das oligarquias, de guetos familiares que detém o poder econômico e que, durante décadas, se apropriaram do espaço público das prefeituras em proveito próprio. Na medida em que emerge uma representação popular e democrática ocupando a prefeitura, torna-se possível reverter este significado da apropriação privada da administração municipal no que diz respeito à garantia dos serviços públicos prestados à população e também no que se refere à democratização das relações entre as prefeituras e a sociedade local. (BAVA, 1994, p. 7)

Percebe-se que o resultado mais imediato do processo de luta das classes populares foi resignificar o espaço local, ampliando a sua perspectiva de democratização e de participação em espaços institucionalizados; mas do mesmo modo que se constata esse

[20] Sobre isso, ver Sáder e Paoli (1986) e Sáder (1988).

movimento não há uma garantia de que esse espaço é o *pólo virtuoso* da ação das classes populares.

Celso Daniel (1998) assinala que esse é o espaço de constante disputa entre o potencial democrático e o poder do grande capital. Para tanto, ao apresentar as características desse espaço, assinala que se trata de uma esfera do Estado capitalista, cujas atribuições encontram-se vinculadas às funções de acumulação e dominação. Atribuições essas definidas dentro de cada uma das unidades do Estado (União, estados e municípios) e que desempenham diferentes papéis no que concerne a essa questão.

Nesse caso, o poder político local ocupa-se, prioritariamente, de ações voltadas para a reprodução da força de trabalho; tais como oferecimentos de bens e serviços como saúde, educação, trabalho, etc. Sendo que as decisões relativas à reprodução do capital se dão em outras esferas, as quais passam ao largo do poder local (DANIEL, 1988, p. 26).

Em outras palavras, o que o autor destaca é que

> Uma listagem não exaustiva das atribuições municipais no Brasil – a despeito de eventuais alterações constitucionais – revela que a ação do poder político local se concentra muito mais nas condições para a reprodução da força de trabalho do que nas condições para a reprodução do capital. (Ibidem)

Essa constatação é importante para a compreensão de quais conflitos, dilemas, contradições e disputas vão atravessar o espaço local na elaboração das políticas, principalmente aquelas referentes à luta contra a pobreza. Em face de um processo de reforma do Estado, em que os orçamentos públicos voltados para políticas sociais vão diminuindo em nome da reprodução do capital financeiro, o papel do município se amplia no que concerne à responsabilização pelas ações sociais.

Analisando a trajetória das políticas sociais na América Latina e discutindo o escopo delas em face às transformações dos anos 90, Cohn (1998) identifica a emergência do tema desenvolvimento humano[21], que vai ganhando substância no debate à medida que recoloca um conjunto de questões, as quais assinalam a necessidade de verificar se as políticas e programas sociais implementados localmente possibilitam a efetivação da cidadania sob a ótica das classes populares. Nesse sentido, a autora questiona

> Se as propostas para área social efetivamente suplantam (ou buscam suplantar) a dicotomia própria da concepção do Estado desenvolvimentista entre as políticas econômicas e sociais; qual a relação entre Estado/mercado aí estabelecida diante do

[21] Sobre o qual a autora recomenda um exame das abordagens feitas pelos relatórios da Cepal e PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

> predomínio atual da concepção que atribui não ao Estado, mas ao mercado, a função reguladora básica de alocação de recursos na sociedade, relegando àquele somente as ações orientadas para a renda; qual o grau de autonomia local para a formulação e implementação de políticas sociais; qual o papel do governo local (do Estado, portanto) na construção de espaços institucionais e de incentivo a práticas de participação dos setores organizados da sociedade na gestão pública; e até que ponto essas ações e medidas do governo local promovem a possibilidade de autonomia desses segmentos sociais diante do Estado_ isto é, até que ponto se evidenciam aí indícios de construção da autonomia desses sujeitos sociais. (COHN, 1998, p. 150-51)

Embora as questões deste trabalho não se voltem para a perspectiva de compreensão que Amélia Cohn propõe, a utilidade dessa discussão é mostrar o pano de fundo em que se desdobra a pesquisa: o poder local. E em se considerando que as políticas elaboradas nesse espaço comportam diferenciadas visões de mundo, este trabalho, ao estudar a experiência dos microcréditos, não pode ignorar quais as motivações ideológicas e políticas que desenham a moldura da experiência em questão, pois é isso permite voltar ao quadro que apresentei no item anterior, para saber se se trata de uma instituição voltada para o desenvolvimento social partilhado com diferentes sujeitos sociais ou se os microcréditos são um fim em si mesmos.

Precisando melhor o que compreendo por "diferentes visões de mundo externadas no plano da concepção das políticas locais", destaco dois tipos de visão, os quais têm implicações objetivas no plano das políticas de luta contra à pobreza. Trata-se das seguintes abordagens para pensar o *local*: uma enquanto *empreendimento competitivo* e outra como *ativismo democrático* (MOURA, 1997).

Sob esta perspectiva, *empreendimento competitivo* corresponde à ação dos governos locais no sentido de assumir um papel catalisador de recursos capazes de promover a eficiência da gestão urbana, com vista a uma integração no mercado global. Já o *ativismo democrático* é definido como um movimento advindo dos setores democrático-populares nos anos 80 e que reivindica a construção de um espaço público pautado sobre elementos de democratização. (Ibidem, p.12-13). Nesse sentido, meu questionamento é: qual dessas visões a concepção do programa de microcrédito GrandeVitória Credisol se articula ?

Entretanto, ao mesmo tempo em que tenho esse instrumental, não posso perder de vista o que a literatura tem apontado enquanto potencialidades e desafios para o poder local nos anos 1990 – período que convencionei chamar nesse capítulo de *tempo presente*. Esse período, no Brasil, é, também, marcado por experiências verificadas no espaço municipal

que são significativas.

Além daquelas que remetem e enfatizam a participação política, como os orçamentos participativos, observam-se outras iniciativas, cujo enfoque reside no desenvolvimento econômico. Dentre essas experiências podemos destacar:

- a concessão de vantagens fiscais;
- a adoção de sistemas de parceria com a iniciativa privada e órgãos públicos de outras esferas;
- a criação de instâncias de participação e negociação de políticas públicas;
- o financiamento de ações de promoção da cidade;
- a adoção de medidas desburocratizantes ou de flexibilidade da legislação urbana;
- a criação de estruturas flexíveis para operar programas;
- a criação de Instituições de Crédito Comunitário, sob forma de entidade sem fins lucrativos, em nível local;
- a adoção de política fiscal especificamente voltada para viabilizar o financiamento das ações do poder público local (GUIMARÃES NETO; ARAÚJO, 1998).

Guimarães Neto e Araújo, ao mesmo tempo em que reconhecem as potencialidades e os desafios que esse processo permite, apontam os limites do espaço local e chamam a atenção para o fato de que esse é um espaço muito pequeno para enfrentar questões estruturais de maior monta, como a reestruturação do mercado de trabalho, que tem como conseqüência mais imediata um aumento significativo do desemprego. Sendo assim, o que esse trabalho pretende em relação ao exame as questões locais da cidade de Vitória é:

- discutir as transformações políticas econômicas ocorridas no Espírito Santo, a partir da década de 50, e quais contornos dos projetos políticos e econômicos que vão se tornar hegemônicos no Estado entre os anos 50 a 70;
- analisar os impactos sociais de uma estratégia de desenvolvimento, característica dos anos 70 e 80, voltada para os chamados “Grandes Projetos”;
- discutir como esta estratégia de desenvolvimento voltado para a industrialização vai sendo substituída, na década de 90, por um estratégia de desenvolvimento voltada para ampliação das atividades de comércio exterior e serviços e os impactos deste processo no plano social;

- analisar em que medida as políticas articuladas pelo poder local vão captar esta inflexão para o comércio exterior e como esta perspectiva vai ser estampada na concepção das políticas de combate à pobreza do Município.

Essas são as questões centrais do capítulo 4, intitulado – *Compreendendo elementos políticos, econômicos e sociais da ilha de Vitória*. Dessa maneira, procuro referenciar em que contexto histórico-político o objeto de análise se localiza.

Partindo das considerações feitas em torno do mosaico de idéias e teorias que fundamentam esse trabalho, cabe apresentar, ainda neste capítulo inicial os aspectos metodológicos da análise que estruturam, principalmente, o capítulo 5 – *Vínculos entre o local e o global: analisando a experiência do Banco do Povo em Vitória*, o qual tem como eixos principais:

- discutir a concepção de ação da instituição a partir de dados fornecidos pela instituição e a partir da fala dos gestores da política;
- identificar – na fala de alguns tomadores de empréstimo do banco – como, na prática, essa concepção vem sendo desenvolvida, que limites e que potencialidades se colocam para a condução desta política;
- analisar os nexos existentes entre a formulação produzida pelo Banco Mundial, principalmente sobre o papel dos microcréditos como estratégia de combate à pobreza, e a formulação do poder público local;
- discutir quais o contornos político-ideológicos do Banco do Povo da cidade de Vitória e, em que medida se aproxima ou se diferencia das concepções que se apresentam ao longo desse trabalho (diagrama 1).

1.5 APRESENTANDO A PESQUISA: ASPECTOS METODOLÓGICOS DA ANÁLISE

Antes de apresentar as ferramentas que utilizo para responder as questões apontadas em cada um dos capítulos, cabe apontar alguns dados que me auxiliam a precisar melhor o tema em estudo.

A cidade de Vitória está localizada na região central do Espírito Santo, com uma população de 292.304 habitantes, 100% urbana, e com uma taxa anual de crescimento geométrico de 1,16 da população residente, no período de 2000-2003 (Ipes, 2005) [22].A questão que cabe aqui é porque essa cidade, de um dos menores Estados da região sudeste enseja esse estudo?

Porque o processo de desenvolvimento da cidade e as características que ela adquire ao longo do mesmo são particularmente interessantes. Diferentemente do que ocorre nos processos de industrialização mais tradicionais, como o que ocorreu em São Paulo, Vitória tem um processo tardio, que data dos anos 1950, o qual se caracteriza por um intenso fluxo migratório, pela marginalização dos trabalhadores menos qualificados, pela acentuação de desigualdades regionais e sociais e pela concentração dos investimentos públicos na superação dos entraves infra-estruturais da produção (SIQUEIRA, 2001). [23]

Para a organização metodológica da pesquisa essa informação me permite estabelecer as diferenciações de processos e segmentações ocupacionais. Para se ter a noção dessa dimensão, observa-se que na década de 1990, no estado como um todo, as ocupações que mais cresceram foram as relacionadas com o comércio de mercadorias (2,1) e atividades de prestação de serviços (1,8)[24]. Ao mesmo tempo, verifica-se uma significativa diminuição do percentual de pessoas ocupadas com carteira assinada, conforme estudo sobre tema: "em 1986, no Espírito Santo, 37,3% dos trabalhadores ocupados possuíam carteira de trabalho, enquanto que em 1990, 1995 e 1999, esse percentual diminuiu para 35,5%, 30, 4% e 29, 4%, respectivamente" (NAKATANI *et alli*, 2002, p. 09).

Embora essa seja uma consideração ilustrativa, ela permite lançar pistas para compreender que a reestruturação do mercado de trabalho capixaba, e mais

[22] No capítulo 4 trabalharei mais especificamente esses dados.
[23] Essas características estão melhor desenvolvidas ao longo do capítulo 4.
[24] Trata-se de uma cifra que assinala a taxa de crescimento geométrico da população ocupada nessas atividades. (IPES, 2005).

especificamente, da cidade de Vitória tem mobilizado o poder público local a lançar políticas que se voltem para essa realidade: daí a instituição do programa de microcrédito que foi criado no ano de 1998 e vem se ampliando ao longo do tempo.

Sendo assim, o instrumental teórico que me auxilia nesse trabalho é a revisão e análise da literatura, que me permite compreender, do ponto de vista mais geral, como a temática em questão se organiza. Esse recurso é utilizado nos capítulos 2 e 3.

No capítulo 4, além de apoiar-me na análise nos trabalhos já existentes sobre Espírito Santo, procuro valer-me de alguns dados que me autorizam a caracterizar aspectos sócio-econômicos da cidade, tais como estrutura do mercado de trabalho, crescimento populacional, acesso da população aos serviços sociais (saúde, segurança, educação, etc.).

No capítulo 5, apresento aspectos da pesquisa realizada na instituição de micro-crédito, Grande Vitória Credisol, no período de 2002-2003. Para tanto, traço um histórico da instituição, buscando apontar elementos da sua lógica de funcionamento e comparando-a a outras experiências, exercício esse que permite caracterizar o tipo de enfoque da instituição. Também com base nas informações obtidas na instituição, traço um perfil geral da natureza dos empréstimos fornecidos pelo Banco.

Ainda nesse capítulo, discuto as falas dos tomadores de empréstimos acerca da sua percepção em torno da possibilidade de geração de emprego e renda a partir dos recursos disponibilizados pela instituição. O roteiro de questões que foram abordadas está anexado. A pesquisa foi realizada no período entre fevereiro de 2003 e janeiro de 2004, e seus resultados constam no relatório final da pesquisa: *Trabalho e renda: uma medida de inclusão social? Analisando aspectos referentes ao Grande Vitória Credisol* (coordenada por mim).

O objetivo do capítulo 5 é a partir dessas entrevistas, interpretar os elementos identificados na ação do programa. Quais os limites; quais as potencialidades que ficam para a análise? Um dos limites que encontrei refere-se especificamente ao acesso aos dados. Embora a direção do programa tenha atendido a todas as minhas solicitações, o fato de tratar-se de empréstimos pessoais implicou um cuidado maior com esse material. Ao aventar junto à direção executiva a possibilidade de ter livre acesso ao banco de dados da instituição, a mesma apontou-me a impossibilidade desse tipo de levantamento, tendo em vista que na forma de atuação do programa um dos princípios norteadores da ação era a

reprodução do princípio de sigilo bancário, o qual impede um livre acesso de pesquisadores aos dados da instituição.

A questão foi resolvida com a direção tendo optado por fornecer, ela própria, os dados que aparecem neste relatório. Em outras palavras, as informações contidas neste documento, acerca dos números da instituição, foram fornecidas pelo Grande Vitória Credisol, a partir de questões e indagações formuladas. Também pude obter informações na imprensa e tive a oportunidade de conversar com algumas das pessoas que são financiadas pelo programa, sendo esta a parte final da pesquisa.

Como forma de perceber aspectos da concepção que norteia a ação do Banco e, tomando como referência o diagrama 1, apresentado neste capítulo, optei por entrevistar pessoas beneficiadas pelos créditos concedidos pelo Grande Vitória Credisol, procurando marcas que conferem um sentido mais social à atuação da instituição ou que , alternativamente, mostram que sua preocupação dominante é apenas a concessão do "crédito pelo crédito".

Para a seleção tomei como referência os setores em que o banco atua: produção, serviços e comércio. Tentando ter um espelho desses setores, a partir do montante de crédito emprestado a cada um deles, pedi ao banco que indicasse de três a quatro pessoas de cada setor; em seguida, fiz uma escolha aleatória dos futuros entrevistados. Nas entrevistas trabalhei com a idéia de percepção do sujeito acerca de sua atividade e de seus impactos na coletividade, como fica externado no questionário anexo.

Meu objetivo não era ter amostra numérica representativa, mas, através de uma técnica algo similar aos relatos de *história de vida*[25], identificar percepções que permitissem caracterizar a instituição. Embora o número de entrevistas tendo sido sete, estas confirmaram algumas de minhas inferências, à medida que o trabalho de campo se desenrolava.

O recurso a esse tipo de técnica proporcionou a oportunidade de avaliar em qual das perspectivas desenhada para a concepção e características de microcrédito (diagrama 1) a instituição estudada está referenciada. Sendo assim, compreendo as falas e opiniões que ouvi como fragmentos de uma visão de mundo; como aspectos que permitem a avaliação a

[25] A técnica de história de vida constitui enquanto uma modalidade do gênero *entrevista*, conforme aponta Cruz Netto (1994), sua função é "retratar as experiências vivenciadas, bem como as definições fornecidas por pessoas, grupos ou organizações" (CRUZ NETTO, 1994, p.59)

partir de quem fala; como percepção constituída na perspectiva do cotidiano, das dificuldades, das noções pré-estabelecidas e daquelas que se constroem nos diferentes embates que os tomadores de empréstimo de uma instituição de crédito têm de enfrentar.

Nesse sentido, o discurso de cada indivíduo diz muito sobre como ele se percebe e percebe o mundo ao seu redor – no caso em particular, a instituição de crédito à qual se vincula. Gramci (1955), ao discorrer acerca da relação entre os indivíduos e sua percepção da natureza dos fatos, aponta a singularidade de cada uma das dessas percepções, ao mesmo tempo em identifica elementos que desenham aspectos de uma visão de mundo. Afirma, assim, que

> Deve-se conceber o homem como uma série de relações ativas (um processo) no qual, se a individualidade tem a máxima importância, não é, todavia, o único elemento a ser considerado. A humanidade que se reflete em diversos elementos; 1) o indivíduo; 2) os outros homens; 3) a natureza (...)Desta forma, o homem não entra em relações com a natureza simplesmente pelo fato de ser ele mesmo natureza, mas ativamente, por meio do trabalho e da técnica. (GRAMSCI, 1955, p.39).

A referência citada acima me auxilia a justificar que as entrevistas em questão não são fragmentos soltos, aleatórios, que carecem de materialidade e interpretação da realidade ao redor. Trata-se de falas que traduzem o que há de *político* na leitura que essas pessoas têm da sua atividade, do papel que assumem frente à comunidade, do impacto de seu trabalho, de como vêem a instituição que lhes empresta crédito e o que isso pode traduzir em termos de concepção do programa na elaboração de aspectos de desenvolvimento social, participação e aprofundamento da democracia.

Mais uma vez, utilizo as considerações gramscianas para justificar os recursos metodológicos que utilizo nesse trabalho;

> O homem deve ser concebido como um bloco histórico de elementos puramente subjetivos e individuais e de elementos de massa – objetivos ou materiais – com os quais o indivíduo está em relação ativa. Transformar o mundo exterior, as relações gerais, significa fortalecer a si mesmo. É uma ilusão, e um erro, supor que o "melhoramento" ético seja puramente individual: a síntese dos elementos constitutivos dessa individualidade é individual, mas ela não se realiza e desenvolve sem uma atividade para o exterior, atividade transformadora das relações externas, desde as com a natureza e com os outros homens – em vários níveis, nos diversos círculos em que se vive – até à relação máxima, que abraça todo gênero humano. Por isso, é possível dizer que o homem é essencialmente "político", já que a atividade para transformar e dirigir conscientemente os homens realiza a sua "humanidade", a sua "natureza humana". (Ibidem, p. 47).

Em face, dessa perspectiva – ouvindo os tomadores de empréstimo, agente de crédito, dirigentes políticos locais, dirigentes da instituição – é que construo o campo das análises

que permitirão chegar à conclusão final desse trabalho, que tem por finalidade conectar as percepções que os sujeitos apontam em suas falas com diferentes concepções em torno do papel do micro-crédito, assinalando aquela que mais define e se adequa às características dessa experiência sócio-política.

CAPÍTULO 2
POBREZA, POLÍTICAS E IDÉIAS: DOS POBRES OU DOS RICOS?

Nós, gente menor,
sentadas, convencidas, formais.
Respondendo à chamada.
Ouvindo atentas a leitura da ata.
Pedindo a palavra.
Levantando idéias geniais.
Cora Coralina.

2.1 INTRODUÇÃO

No capítulo anterior procurei situar a discussão do tema e apresentar alguns dos conceitos que sustentam este trabalho. Neste capítulo, meu objetivo é compreender como as políticas de microcrédito se conectam com o conjunto de políticas sociais desenvolvidas a partir do *ajuste econômico financeiro* dos anos 1990, e quais os elementos, – relativos à mudança de vida das pessoas pobres, – elas podem influenciar. O desafio refere-se à compreensão de qual o sentido das políticas de microcrédito no contexto descrito neste trabalho como *tempo presente*.[1]

Para tanto, as principais questões que esse capítulo se propõe a responder são:

- Qual o sentido que a luta contra a pobreza assume nos discursos e políticas sociais de corte (neo)liberal e em que medida a utilização do crédito para os pobres constitui um eixo dessa concepção? Cabe, assim, um breve exame do escopo das políticas sociais no contexto atual.
- Como os organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, vão construindo sua concepção de luta contra a pobreza? Qual o lugar do crédito popular nessa concepção e em que medida a mesma está conectada com as vozes dos pobres?
- Quais as experiências que o uso do crédito como um instrumento de luta contra a pobreza permite identificar, destacando e diferenciando as concepções em torno da questão? Ou seja, uma relacionada ao desenvolvimento social e político pautado na lógica dos sujeitos sociais e outra pautada na lógica do mercado. Aqui pretendo assinalar aspectos dos conceitos de economia popular e finanças solidárias.

[1] No capítulo 1, caracterizei elementos relativos ao *tempo presente*, os quais podem ser sintetizados nos seguintes aspectos: diminuição dos postos de trabalho, ampliação da precarização da força de trabalho, aumento do setor informal da economia e mudança nos paradigmas das políticas de proteção social.

2.2 O EIXO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA: ENTRE O ECONÔMICO E O SOCIAL

No capítulo anterior fiz umas breves considerações acerca de como as políticas sociais se articulam no *tempo presente*, a partir das considerações de Moraes (2001) e Salama (1997). Neste capítulo, pretendo rediscutir a natureza das políticas sociais nesse contexto, destacando os principais eixos que balizam as concepções produzidas pela hegemonia do pensamento neoliberal.

A literatura sobre a América Latina tem demonstrado que nos anos 1990 há uma intensa modificação do papel do Estado no que concerne à questão político-econômica.[2] Um dos fatos que se assinala é como a articulação política dos interesses das classes hegemônicas – que sempre privilegiou a ação do Estado em detrimento de uma ação própria – vai configurando-se na conjuntura atual. Sendo assim, se a trajetória latino-americana é marcada por um modelo de intermediação de interesses em que o Estado é um ator central no processo de desenvolvimento econômico e social, na década de 1990, pensar a questão do Estado, não só na América Latina, mas também nos países industrializados, implica referir-se à reformulação de seus fundamentos.

Trata-se, assim, de adequar a atuação social do Estado a um padrão de acumulação mais flexível e compatível com a necessidade de por fim a regulação econômica, como requisito fundamental para viabilizar a abertura dos mercados nacionais. O questionamento às regulações elaboradas pelo Estado ao longo da experiência social-democrata teve como ponto principal a crise econômica manifestada nas baixas taxas de investimentos produtivos e na aceleração das mais diversas formas de aplicação e especulação financeiras.

No tocante a essa crise, é importante assinalar que a perspectiva de crescimento econômico torna-se ameaçada em face de um crescente processo inflacionário que assolou todos os países de capitalismo avançado, trazendo como conseqüência uma longa e profunda recessão. É bem verdade que este não foi um processo homogêneo, ele se diferencia de país para país: mas, fundamentalmente, todos experimentam as conseqüências de um processo que combina baixas taxas de crescimento econômico com altas taxas de inflação. É neste contexto que a perspectiva de diminuir o papel do Estado passa a se

[2] - Ver Sader e Gentili (1995); Fiori (1995); Borón (1994).

constituir enquanto alternativa para a crise econômica e política. A melhor expressão desta perspectiva está na ascensão de governos liberais e conservadores desde o início da década de 1980.

Nesse caso, os remédios para a crise estariam em "manter um Estado forte sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas" (ANDERSON, 1995, p. 11). Ainda que no continente europeu nem todos os Estados tenham avançado no sentido de implementar estas ações de maneira abrupta, é possível notar que as ações dos governo nessas regiões privilegiaram políticas mais voltadas para a disciplina orçamentária do que para os cortes nos gastos sociais (Ibidem, p. 13).

Os exemplos mais paradigmáticos destas políticas na década de 80 foram os governos da Inglaterra e dos Estados Unidos. Nestes, medidas como a contração da emissão monetária, a elevação das taxas de juros, o rebaixamento dos impostos sobre os altos rendimentos, a abolição do controle sobre os fluxos financeiros, a imposição de uma nova legislação anti-sindical, o corte de gastos sociais e a implementação de um amplo programa de privatização em áreas que outrora contaram com investimentos do Estado (habitação, serviços de eletricidade, petróleo, gás, água, etc.) figuraram como os principais elementos dos programas implementados (Ibidem, 1995, p. 12).

Em relação ao processo produtivo, a reação de algumas empresas combinou aspectos do modelo fordista com o modelo de acumulação flexível.[3] Essa combinação vai ao encontro de um dos requisitos colocados pela abertura da economia: tornar os produtos mais competitivos. Nesse caso, a necessidade é desmontar toda a teia de bem-estar social promovida pela experiência social democrata. As conseqüências dessa nova lógica vão desde a diminuição dos postos de trabalho e aumento do desemprego até a alteração das formas de organização e representação dos trabalhadores.

Discutindo as inseguranças advindas desse processo, Jorge Matoso aponta que

> *A base destas políticas liberais foi o ajuste estrutural e a flexibilização do trabalho, supondo a submissão da alocação dos recursos e dos resultados econômicos ao mercado, bem como a eliminação de regulações governamentais protetoras que supostamente engessariam o mercado de trabalho, elevariam custos de produção e minariam a competitividade. Seu objetivo era reduzir os custos empresarias, acelerar a mobilidade/flexibilidade do trabalho entre setores, regiões, empresas e postos de*

[3] Ver Antunes (1995). Nesse ensaio, o autor faz uma leitura do conceito de acumulação flexível, a partir dos estudos existentes sobre o tema.

> *trabalho, eliminar a rigidez resultante da atividade sindical e das regulações trabalhistas e possibilitar, então, o propugnado e supostamente "indispensável ajuste de preços relativos.* (MATOSO, 1994, p. 523)[4]

Outro aspecto alterado pelas políticas do ajuste econômico-fiscal refere-se às políticas sociais. Percebe-se que ao longo da experiência social-democrata na Europa uma das facetas que se coloca para pensar o exercício da cidadania é a instituição de direitos sociais como forma de interferir na desigualdade produzida pelo mercado. À medida que diminui o leque de intervenção do Estado, observa-se que a questão relativa à criação de parâmetros mais igualitários fica relegada ao próprio mercado. Ou seja, a desigualdade – que até então fora encarada como um problema de direitos – passa a ser vista como uma naturalidade do mercado. A conseqüência mais imediata desse processo traduz-se numa fragilização do processo integração social. Nas palavras de Atílio Bóron:

> La visón de una "sociedad a dos velocidades" o, como, también se la denomina , una "sociedad de dos tercios" donde existe un tercio condenado a la exclusión parece ser ya un rasgo universal del capitalismo finisecular. Éste se presenta como una sociedad dual, muy débilmente integrada, y en donde la exclusión social del "tercio sobrante" se constituye como un párametro fundamental(...). (BÓRON, 1998, p. 148).

No que se refere, especificamente à América Latina, para compreender o caminho do ajuste econômico-financeiro é preciso lembrar que um dos compromissos assumidos pelos primeiros governos civis, após a fase das ditaduras militares, foi o de criar um padrão de desenvolvimento capaz satisfazer as demandas por melhor distribuição da riqueza produzida. Essa era a reivindicação que estava na pauta dos setores democrático-populares. Juntamente com essa demanda, os governos se viram diante de uma situação de aumento progressivo da inflação. Algumas medidas foram tomadas no sentido de acabar com a inflação, o exemplo mais bem delineado disto é o Plano Cruzado no Brasil. O problema é que mesmo que por um tempo a inflação deixasse de existir, novamente ela voltava à cena e continuava a ser apresentada como um dos mais graves problemas para a estabilidade econômica e política do continente.

Em sendo assim, no final da década de 1980, quando a maior parte dos países da região passava por um processo de alteração dos governos, a perspectiva de controle da inflação aparece como questão fundamental do debate político. Junto a ela, figurava a

[4] Ver também, Baglioni (1994).

questão relativa ao processo de abertura comercial que era imposto às economias dos países em desenvolvimento, além do questionamento sobre a intervenção do Estado no mercado. Esses são os ventos do norte que chegam à América Latina com força total.

Tudo isso tinha como pano de fundo o objetivo central de retomar o crescimento econômico que havia ficado estático ao longo da década de 1980. Entretanto, a principal perspectiva para esta retomada, certamente, não era o investimento em uma política de industrialização; até por que a lógica de economias totalmente abertas se divorcia cada vez mais do fortalecimento das indústrias nacionais. Tratava-se de abrir as economias para a livre circulação de mercadorias, produzidas em qualquer parte do mundo, pois o que passava a ser determinante naquele momento era a capacidade de atração de fluxos de capitais a qualquer custo.

A entrada neste circuito significava, cada vez mais, a transferência de recursos do orçamento fiscal para o orçamento financeiro nos países da América Latina (devedores das nações industrializadas). Daí o conjunto de propostas, que pode ser sintetizada em três aspectos principais: "desregulamentação, abertura econômica e privatizações." (FIORI, 1995, p.9). É interessante observar que, na mesma perspectiva do que ocorreu no contexto dos países industrializados, há um certo período de crescimento do PIB na América Latina, o suficiente para legitimar a consolidação do modelo. Segundo Fiori,

> A afluência líquida de capital para a América Latina, que chegara próximo de 6% do seu PIB em 1981, e reduzira-se a algo perto de 0% entre 1983 e 1990, voltou a ser de 4% em 1991 e 6% do seu PIB total em 1993 e 1994. Sendo que no caso considerado mais bem-sucedido do novo milagre, este ingresso de capitais chegou a mais de 8% do PIB, logo antes que o México fosse aceito como membro da OCDE e do Nafta. (FIORI, 1995, p. 09)

A conseqüência disso é que, por se tornar tão atraente ao capital internacional, o processo de ajuste econômico-financeiro na América Latina seguiu um rumo extremamente eletrizante e, os princípios de desregulamentação, privatização e abertura comercial foram aplicados até o limite. Pode-se notar isso ao observar uma significativa redução das tarifas de importação de Argentina, Chile, Brasil e México – o que pode ser interpretado como um indicador de diminuição das barreiras comerciais e liberalização para o comércio de produtos importados, com menor tarifas (conforme aconteceu nos anos 1990). Segundo André Urani (1996), no final dos anos 1980, esses países tinham a seguinte porcentagem para suas tarifas de importação:

Tabela 5
Média das tarifas de importação, países selecionados, em porcentagem

Países/ ano	**Percentuais tarifas de importação**
Argentina (1989)	38%
Chile (1985)	35%
Brasil (1988)	51%
México (1985)	24%

Fonte: Cepal (apud URANI, 1996)

Em 1993, esses números se alteram, sob a seguinte perspectiva:

Tabela 6
Média das tarifas de importação, países selecionados, em porcentagem

Países	**Percentuais tarifas de importação**
Argentina	15%
Chile	11%
Brasil	14%
México	12%

Fonte: Cepal (apud URANI, 1996)

O ritmo frenético das reformas também pode ser observado, também, à luz dos números produzidos pelos processos de privatização.

Tabela 7
Número de empresas privatizadas, países selecionados - 1990/95

Ano	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
Argentina	6	13	30	34	34	4
Brasil	0	5	15	6	12	5
Chile	4	2	0	0	5	1
México	90	70	28	21	12	0
Total/AL	**109**	**108**	**115**	**129**	**120**	**63**

Fonte: Cepal (apud URANI, 1996)

Diante dessas considerações a questão que fica é: como se desenham as políticas sociais nesse contexto?

2.2.1 – Políticas sociais na América Latina: o ontem e o hoje

Para compreender o atual desenho das políticas sociais na América Latina é importante retomar aspectos do Estado dito populista. Uma das características básicas do populismo refere-se à forma como os trabalhadores são "licenciados" para comparecer à esfera política e, a como essa licença limita a participação política. Esse limite consiste no fato de que os direitos políticos foram trocados por direitos sociais; e essa troca constitui-se na medida de exercício da cidadania.[5] Percebe-se, assim, que os direitos sociais funcionaram muito mais como uma estratégia de incorporação de um setor importante para a viabilização do processo de desenvolvimento econômico do que como uma perspectiva de ampliação da cidadania e de universalização de direitos.

Segundo Carlos Villas, essas políticas não se dirigem ao combate à pobreza, mas trata-se de criar as condições para a promoção do emprego, do salário, e do consumo individual e coletivo, numa estratégia de desenvolvimento extensivo. Nesse caso, configura-se um regime articulado com uma estratégia de acumulação de capital e um formato institucional em que os trabalhadores e suas organizações encontram-se incorporados de maneira subordinada e heterogênea – dependentes, portanto, de certo nível de taxas de lucro, de certo ritmo de crescimento econômico, de uma particular orientação do processo de acumulação, e de uma inserção determinada na economia mundial (VILLAS, 1995, p. 18-19).

Sendo assim, pode-se afirmar que o formato das políticas sociais ao longo do populismo implica conferir a certos atores sociais um estatuto dos direitos sociais parcial e licenciado, articulado de acordo com a lógica de acumulação de capital, o que, em certa medida, impede a possibilidade de uma constante ampliação desses direitos, definindo, apenas, aqueles direitos úteis ao impulso do desenvolvimento econômico. Por outro lado, nota-se que as camadas que se colocam fora do mercado de trabalho, também, ficam alijadas do acesso às políticas sociais, até porque o combate à pobreza é uma perspectiva que está fora de cena. [6]

[5] Sobre isso ver Santos (1979) e Villas, (1995).
[6] Este estar da fora da cena se justifica uma vez que o populismo licencia "alguns" na esfera política e não a todos. Ora se a política é para alguns, certamente aqueles que sequer têm licença para comparecer ao espaço político figuram na pauta dos programas sociais.

Nesse sentido, ainda que exista uma perspectiva acerca da questão social dos governos populistas, a mesma, entretanto, não está essencialmente voltada para o universalismo nas políticas. Há um setor – neste caso, não fundamentalmente importante para a viabilização dos interesses sob os quais se articula o Estado populista – que definitivamente fica fora do alcance dessas políticas. Este limite imposto pelo Estado populista não é alterado ao longo do processo de desenvolvimento econômico, pois no final dos anos 1950, quando se inicia a perspectiva de desenvolvimento a partir de uma articulação com o capital internacional, observa-se que o escopo da política social não se altera. Em outras palavras, alteram-se parâmetros de acumulação, entretanto não são criadas políticas sociais capazes de redistribuir a renda. A famosa frase *"é preciso crescer o bolo para depois dividi-lo,"* embora não seja dos anos 1950, ilustra bem esta perspectiva.

Quando se inicia o processo de democratização política nas sociedades latino-americanas (final dos anos 1970), uma das primeiras demandas que os setores democráticos populares apresentam refere-se à possibilidade de ampliar o grau de universalismo das políticas sociais. No caso brasileiro, o exemplo mais significativo é o caso da saúde que foi incorporada à Constituição de 1988 como um direito universal, através da criação do SUS (Sistema Único de Saúde). Mas, apesar de alguns avanços no modelo das políticas sociais latino-americanas, no final da década 1980, a década de 1990 produz uma alteração nesse processo e coloca o seguinte dilema para os governos que adotaram medidas de liberalização, abertura comercial e privatizações: como promover o crescimento econômico, se a pobreza continua a persistir?

Analisando a questão Cristina Bloj assinala que

> La pobreza es el indicador más elocuente de las fisuras del modelo económico y social en vigor y, aunque con énfasis y motivaciones dispares, nadie es indiferente a esta contundente realidad. Los gobiernos son concientes de que afrontan nuevas dificultades em la medida en que se diversifica el abanico de condiciones y necesidades de acceso a los bienes y servicios; por lo tanto, el reto consiste en detectar las estrategias de mayor eficacia para frenar la implosión y la crisis social (BLOJ, 1998, p. 144).

As políticas implementadas pelos governos latino-americanos após o ajuste econômico-fiscal passaram a ter uma característica muito própria e vão se afastando de um sentido de universalização para concentrar-se cada vez mais nas questões focalizadas. [7]

[7] Sobre isto ver Draibe,(1993), Fleury (1998), Lessa, (1997); Villas, (1995), Franco, (1996), Candia, (1998).

Além da focalização, pode-se destacar outras características dessas políticas, a saber:

1. descentralização da gestão e dos recursos;
2. privatização dos serviços em contraste com a intervenção e regulação estatal existente anteriormente,
3. combate à extrema pobreza,
4. emergência de um padrão assistencial com enfoques no indivíduo
5. enfoque na compensação em detrimento da distribuição de renda
6. corte nos orçamentos públicos para financiar a política social.

Em linhas gerais, esse é o desenho mais imediato das políticas sociais do ajuste-econômico financeiro, nos anos 90. Entretanto, para uma melhor compreensão dessa conjuntura é importante assinalar aspectos que se referem à reforma do Estado, cujo objetivo central é por em prática essa política. Nesse sentido, Moraes (2002), discutindo as reformas neoliberais e as políticas públicas, destaca os seguintes elementos acerca das propostas de reforma do Estado:

> suas agências são supostamente "profissionalizadas" e "despolitizadas" através de um enfoque "gerencial", voltado para o "cliente", para os "resultados", para a "qualidade do output" e não para a fidelidade a normas. Não se trata apenas de uma reforma administrativa, repare-se. Nem, muito menos, uma proposta de "abrir" o Estado para os olhos e para as falas dos cidadãos – conseqüência normativa (progressista) que também poderia ser extraída de uma análise crítica do "big government" do pós-guerra. Pelo contrário, trata-se de uma libertação da máquina do estado do universo alegadamente volúvel, incerto e destemperado da democracia representativa (MORAES, 2002, p.5)

Há nessa caracterização um importante elemento: o esvaziamento da democracia representativa, a qual deve (na elaboração política e ideológica do neoliberalismo) ser substituída pela regulação do mercado[8], o que implica uma perspectiva de privatizar os serviços públicos. Como assinala Moraes, trata-se de uma privatização "no sentido estrito do termo: transferir aos agentes privados (empresas) a propriedade e gestão de entes públicos", o que não implica somente esse movimento, mas se transmuta na delegação da gestão dos bens públicos e na implementação de uma lógica gerencial em que a eficiência dos serviços públicos pauta-se na racionalidade do mercado. Como o autor destaca, são

> Diferentes modos de descentralização e dispersão de operações – com a correspondente centralização e insulamento dos âmbitos de definição das grandes políticas, das práticas de avaliação de desempenho, de distribuição do bolo orçamentário – são pensadas como

[8] Sobre isso ver Moares (1996), em que o autor assinala os fundamentos da teoria política do neoliberalismo econômico.

> formas de introduzir o *ethos* privado dinâmico, purificador) do mercado no reino das funções públicas (MORAES, 2002, p.5)[9].

A esta altura da análise, cabe questionar em que medida esse desenho institucional se correlaciona com as questões atinentes ao crédito para pobres. Ainda que essa ligação seja retomada ao longo do capítulo, uma primeira observação a ser feita nesse momento refere-se ao fato de que a experiência do crédito para os pobres não nasce desse desenho institucional. Como descrevi no capítulo 1, tratou-se de uma iniciativa oriunda da sociedade civil; para ser mais precisa da ação de um professor de economia em Bangladesh. Não estava articulada a um conjunto de formulações para adaptar a política social às regras da economia de mercado.

No livro que Yunus escreveu para relatar a experiência há, inclusive, um capítulo em que ele assinala as incompatibilidades entre a prática da instituição dirigida por ele (*Grameen Bank*) e o Banco Mundial. Nas palavras do autor, ao manifestar-se em uma conferência sobre a fome realizada na sede do Banco Mundial, essa questão é expressa da seguinte maneira:

> Essa teleconferência deu início à rixa. Não tinha intenção de chamar para briga o presidente do Banco Mundial, mas fui forçado. Ele comentara que o Banco Mundial fornecia ajuda econômica ao banco *Grameen* em Bangladesh. Achando que devia corrigir a informação errada, educadamente disse que o Banco Mundial não fizera isso. Duas vezes mais, ignorando meus protestos, Conable repetiu que o Banco Mundial dava ajuda financeira ao Banco *Grameen*. Não queria passar por mentiroso, então insisti: "Nós, do Banco *Grameen*, nunca quisemos ou aceitamos dinheiro do Banco Mundial, porque não gostamos do modo como realiza seus negócios. Qualquer projeto que financiam acaba sendo assumido por seus especialistas e consultores. Eles não descansam enquanto não moldam o projeto do seu modo. Não queremos intromissão no sistema que nós construímos e não aceitamos ordens que modifiquem nossa maneira de conduzir o negócio" (YUNUS, 1997, p. 27)

O trecho destacado mostra muito claramemente diferente visões em torno das políticas de crédito para os pobres e uma crítica bem acirrada vinda da mais pioneira das experiências. Entretanto, a realidade tem mostrado que independentemente da crítica do prof. Yunus, o microcrédito virou, dentro do banco um dos eixos dos programas de

[9] Esse conjunto de formulações que Moraes aponta acerca das propostas de reforma do Estado está fundamentado em 03 escolas do pensamento político econômico: a) Escola Austríaca; b) Escola de Chicago; c) Escola da Virgínia ("Public Choise"). Em outro texto (2000), o autor explica detalhamente aspectos referentes à 3ª corrente, a qual segundo ele coloca-se como "presença constante que tem tido sua forma de argumentação na luta ideológica mais recente, como por exemplo nos relatórios e documentos que o Banco Mundial vem emitindo, desde os anos 80, sobre políticas sociais na América Latina."

combate à pobreza. Minha questão é: por que e em que medida?

Buscando responder a essa questão, passo a desenvolver no próximo item a discussão acerca de como o modelo das políticas sociais ganha força e forma nas elaborações do Banco Mundial e como o crédito para os pobres vai ganhando lugar nessa agenda. Antes de desenvolver essa discussão, quero problematizar um pouco mais o debate. Recorro, assim, às conclusões que Yunus apresenta no capítulo de seu livro que trata da relação entre o *Grameen Bank* e o Banco Mundial.

Segundo o autor, em 1997[10], o então presidente do Banco Mundial – Jim Wolfensohn – visitou Bangladesh. Havia por parte de Wolfensohn o reconhecimento do potencial do microcrédito como forma de debelar a pobreza. Yunus conta que isso o animara profundamente, imaginando que a partir daí as relações com o Banco Mundial seriam diferentes. Entretanto, ele descreve assim seu desapontamento ao conversar com os técnicos do Banco "empenhados" na luta contra a pobreza:

> Essa animação começou a arrefecer quando me sentei com o pessoal do banco. O entusiasmo que sentira em Jim Wolfensohn e que ele havia despertado em mim não se refletia na expressão ou nas palavras dos principais membros de sua equipe. Para uns, a nova missão era apenas uma reformulação da antiga; não viam nada de diferente nela, nada de anormal. Outros estavam perplexos, um pouco intranqüilos, imaginavam o que isso significava concretamente, como suas responsabilidades seriam alteradas, inseguros em relação a como iriam cumpri - lá. (Ibidem, p. 44)

Esse relato permite-me afirmar que a entrada do tema "pobreza" e, certamente do tema "crédito para os pobres", nada mais é do que uma forma de adapatar as práticas e discursos de resistência ao modelo neoliberal. Quero dizer que à medida que os setores populares produzem suas alternativas de sobrevivência, essas alternativas vão sendo recolocadas na agenda do modelo. Sob essa perspectiva é que a pergunta que lancei acima passa a ser respondida, tendo como referência a compreensão acerca da forma como tema da pobreza vai sendo moldado nas formulações do Banco Mundial.

[10] Nesse ano aconteceu a conferência mundial sobre microcrédito conhecida como *Microcredit Summit*. Tratou-se de um encontro mundial que contou com a presença de 3.000 pessoas representando organizações governamentais, agências de desenvolvimento, ONGs e instituições financeiras de 137 países do mundo. O objetivo central dessa conferência foi estabelecer um conjunto de metas acerca da ampliação do crédito para famílias pobres até o ano de 2005. Certamente esse evento provocou a manifestação do Banco Mundial à qual Yunus se refere no seu relato. Sobre esse tema ver DELNET – Boletim Informativo Eletrônico do programa de Apoio ao desenvolvimento Local, nº 04 – Especial Microcrédito. Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho, 2000 e OIT (2002)

2.3 A FORÇA E A FORMA DO MODELO: A ELABORAÇÃO DO BANCO MUNDIAL SOBRE POBREZA.

Se o modelo de políticas sociais compatível com a lógica do ajuste econômico-financeiro que se hegemoniza ao longo do que eu convencionei chamar de *tempo presente* é o que privilegia o mercado como *locus* das decisões eficazes, cabe, então, examinar como esse modelo vai ganhado força e forma. Como exemplo mais significativo para ilustrar e discutir a questão, escolhi examinar a formulação do Banco Mundial acerca de questões relativas à pobreza, com especial atenção para os anos 1990.

Em seu trabalho *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*, Lichtensztejn e Baer "tratam do funcionamento e da trajetória estratégico-política que, desde a sua criação simultânea, caracterizaram o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, incluindo os seus principais antecedentes históricos". (LICHTENSZTEJN E BAER, 1987, p.7). A partir desse objetivo, os autores dividem o livro em duas partes, que correspondem a cada uma das instituições mencionadas. Procuram, assim, mostrar algumas das nuanças da posição do Banco.

Os autores assinalam três etapas na evolução do pensamento do Banco:

- uma corresponde ao período da sua fundação, até meados da década de 1950. Nesse período, "o desenvolvimento é entendido como crescimento econômico", cujos requerimentos pedem a ampliação de capital destinada à infra-estrutura, financiado com poupança interna (Ibidem, p. 174).
- o período seguinte (anos 1960) continua articulado com a mesma abordagem, mas "os investimentos para o desenvolvimento – além dos de infra-estrutura – estendem-se ao campo industrial, agrícola e educativo" (Ibidem, p.175).
- o terceiro período é a era MacNamara[11] (anos 1970). Nesse período, a concepção de desenvolvimento não se esgota no crescimento econômico, mas passa a "incluir aspectos sociais e políticos ligados à planificação familiar, à urbanização e ao

[11] Na breve biografia que os autores apresentam sobre McNamara informam que ele foi "secretário de Defesa dos Estados Unidos entre 1961 e 1968 e protagonista da derrota do Vietnã". Segundo eles, "McNamara não dirigiu o Banco Mundial com a mentalidade própria de um banqueiro, mas com a de um estrategista internacional que pretendia conseguir na paz o que não se pôde conseguir na guerra: reconhecer as reivindicações populares e controlá-las, em um período de crise mundial do capitalismo industrial e da hegemonia norte-americana" (LICHTENSZTEJN; BAER, 1997, p. 183).

desemprego" (Ibidem, p. 175).

Para os autores, não há uma estratégia do banco; mas, sim, uma trajetória pontuada por diferentes objetivos no tempo, "os quais, não obstante, conservam um conjunto central de propósitos" (Ibidem, p. 175). O eixo central da abordagem é o crescimento econômico; em torno desse eixo, gravitam as diferentes concepções sobre desenvolvimento. Nesse sentido,

> as mudanças nas concepções globais de desenvolvimento giraram desde o ângulo das necessidades de capitalização básica (*basics utilities*) até a satisfação das necessidades sociais básicas (*basics needs*) e, nos últimos anos, com a crise, estão se dirigindo à necessidade dos ajustes estruturais (*structural adjusment*). (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p. 175).

Observe-se que o Banco vai moldando sua estratégia política a partir da forma como os interesses referentes à acumulação de capital, no plano mundial vão se conformando no cenário internacional. È certo, que isso faz com que sua noção de desenvolvimento seja mais ou menos incorporadora das reivindicações produzidas pelos países periféricos, ou melhor, "pobres". Sobre isso, Jaime Coelho (2002) assinala como a questão do desenvolvimento econômico vai entrando na agenda do Banco. Segundo o autor, trata-se de dois aspectos a serem examinados: o aspecto da intermediação financeira e o da intermediação simbólica, que corresponde à produção das idéias, das informações e da ideologia (COELHO, 2002, p.18/19).

Neste trabalho, as considerações de Coelho, – que se dirigem para a compreensão da forma como o Banco Mundial vai construindo sua agenda política e como essa construção possibilita o entendimento das "relações de poder na economia-mundo" (Ibidem, p.14) – auxiliam-me a assinalar as inflexões ideológicas e as propostas de combate à pobreza que o Banco Mundial constrói na década de 1990.

No início de sua criação o Banco Mundial ocupa-se com as questões da eficácia econômica, os anos 1970, 1980 e 1990 desenham um outro tipo de abordagem para agenda dessa instituição. Os anos 1970 são os chamados anos MacNamara,. Segundo Lichtensztejn e Baer, tratam-se de anos em que a questão do desenvolvimento econômico relaciona-se com aspectos do desenvolvimento social, que até então estivera fora do escopo de formulação da organização e, que a partir desse período passa a ser considerada um eixo necessário para atuação do Banco. Jaime Coelho (2002) – apresentando algumas

considerações sobre a Corporação Financeira Internacional (CFI) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)[12] – traduz essa perspectiva com a seguinte análise:

> A chegada de MacNamara na presidência do GBM levará a instituição para um rumo, fazendo da década de setenta um período de mudanças na política institucional. A idéia de uma empresa pública *x* empresa privada, tão cara nos anos iniciais da CFI cederá espaço para uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento, na qual esta dicotomia deveria ser posta de lado. O que importava a partir dessa nova direção eram as externalidades geradas pelos empreendimentos. Dessa forma, não importava muito se um empreendimento tinha ou não a participação do Estado, tampouco se a taxa de retorno era compatível com as do mercado (COELHO, 2002, p. 48).

Com isso a marca mais importante da gestão MacNamara é a forma como a questão da pobreza entra na agenda do Banco. Na avaliação de Lichtensztejn e Baer, nessa gestão, a formulação do Banco passa a encarar a pobreza "como um problema teórico e não somente moral" (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p.183-4). De acordo com ele,

> O Banco Mundial admitiu que o crescimento não conduziria mecanicamente ao bem-estar das grandes maiorias dos países subdesenvolvidos. O argumento, então, foi o de que uma estratégia adequada deveria cobrir tanto o *crescimento econômico* como a satisfação das *necessidades básicas:* reconheceu-se que um crescimento maior permitiria que uma parte dos recursos gerados no setor moderno pudessem ser utilizados no desenvolvimento de uma maior infra-estrutura social: e, por sua vez, a satisfação das necessidades básicas teria efeitos positivos na expansão do setor moderno da economia. (Ibidem).

Mesmo em face do reconhecimento da questão da pobreza e da necessidade de estabelecer uma estratégia de desenvolvimento que fosse capaz de enfrentá-la, isso não fez com que essa se tornasse a via preferencial de atuação do Banco Mundial, principalmente no que se refere aos países pobres. A análise de estudos sobre o tema mostra que essa é uma inflexão da gestão MacNamara; mas nos anos 1980 a perspectiva de atuação do Banco volta a privilegiar, fortemente, os arranjos de mercado como forma de promoção de crescimento econômico.

Compreender essa mudança requer compreender a conjuntura política e econômica dos anos 1980, cuja referência principal é a emergência do governo Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos. Pode-se afirmar que estava de volta a *nova era dourada* do

[12] Deve-se destacar que essas duas organizações são partes da estrutura do Grupo Banco Mundial. Conforme, assinala Jaime Coelho (2002), o grupo é composto de 05 instituições: a) Banco Internacional para a Recuperação e o Desenvolvimento (BIRD); b) a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); c) a Corporação Financeira Internacional (CIF); d) a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI) e e) o Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos (CICDI). Ao longo do cap. 1, do seu trabalho, Jaime Coelho caracteriza o papel de cada uma dessas organizações.

mercado. Nesse momento, todos os ataques ao Estado de bem-estar social se fazem presentes, tanto do ponto de vista ideológico quanto da efetivação de políticas. [13] Do ponto de vista da formulação do Banco Mundial, a questão do desenvolvimento ficou, assim, colocada,

> Os programas de ajustamento, com suas condicionalidades numa abordagem tipicamente neoclássica, seriam a pedra de toque da agenda para o desenvolvimento, que seria colocada em operação pelo GBM, em consonância com os esforços de curto prazo do FMI, durante a década de oitenta. De 1981-1986 todos os presidentes do banco teriam influência direta da aliança política republicana, caracterizada por uma ofensiva externa de retomada da hegemonia americana e de aperto no relacionamento com os países endividados, cuja crise do México em 1982, tivera a função de colocar às claras as fragilidades de um modelo substitutivo de importações que implicava numa crescente dependência externa, além de uma série de outros problemas de caráter político na base de sustentação dos regimes que deram suporte a este padrão de desenvolvimento (COELHO, 2002, p. 74).

Aqui faz muito sentido toda a caracterização feita no item anterior, acerca dos processos econômicos que envolveram controle rígido da inflação, quebra das barreiras de importação, privatização dos serviços públicos e alteração do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importação. Os ventos da *nova era dourada* do mercado chegaram a América Latina no final dos anos 1980 e, além das conseqüências no plano econômico, eles também, se fizeram sentir no universo da política social.

Novamente recorro às considerações feitas no item anterior acerca das principais características da política social entre os anos 1980 e 1990. O tripé focalização, privatização e descentralização dos serviços públicos está totalmente articulado com o as formulações do Banco Mundial. Retomando os argumentos de Moraes (2002), destacados no item anterior, o autor apresenta a seguinte interpretação para a questão do combate à pobreza na elaboração recente do organismo:

> Quem examina esses programas – nas recomendações das agências multilaterais, como o Banco Mundial, ou nos projetos efetivamente lançados por vários dos governos da região – nota a preocupação basilar com um traço: o da focalização, dos "target benefits". Esse traço terá várias vantagens para as elites conservadoras remoçadas nas transições-transadas. Em primeiro lugar, reduzem custos – setores no extremo da pobreza são conquistáveis com recursos limitados, pobre custa pouco, muito pouco. Em segundo lugar, racionalizam a velha política de clientela. Benefícios dirigidos e particularizados não correm o risco político de medidas que criam direitos universais, bens públicos etc,. Sempre submetidos a demandas de extensão, generalização, etc. Permitem também a distribuição mais discricionária dos recursos. Além de (e por causa de) seletivos, têm mais chance de impor

[13] No item 2.2 deste capítulo, apresentei elementos para caracterizar essa conjuntura. Entretanto, cabe destacar, novamente, o texto de Anderson (1995) que traz uma análise bastante lúcida do que significou esse momento.

> condições à concessão, dando forma mais clara às manifestações de gratidão dos beneficiados (MORAES, 2000, p.16).

A todos os elementos levantados acima, deve-se adicionar, também, o caráter compensatório das políticas sociais nesse contexto, as quais deixam de dirigir-se para um sentido universalista, de ampliação de direitos, para efetivamente evitar o *mal maior*, ou seja, que os pobres se rebelem contra a ordem. Por isso era preciso, de alguma maneira, compensar os "estragos" e "perigos sociais" da *nova era dourada* do mercado. Sobre isso é importante examinar como, na América Latina, as políticas elaboradas pelo Banco Mundial podem ser classificadas em duas fases distintas: uma 1ª fase , que eu denomino de *ajuste forte*, em que a questão social é totalmente relegada ao mercado e uma 2ª fase, que eu denomino de *ajuste abrandado*, em que a questão social ganha um *status* mais elevado no conjunto de propostas políticas articuladas à luz da formulação do Banco Mundial.

O conjunto de medidas que disciplinavam o orçamento fiscal e freava a ação do Estado na regulação econômica – denominado de neoliberalismo – enfrentou, ao longo da década de 1990, uma série de crises. [14] Para a discussão acerca de como isso condiciona aspectos de sua inflexão nas políticas sociais, a crise mexicana é bastante significativa. Uma vez que nela se observa que o remédio, elaborado com os ingredientes da força do mercado, gerou contra-indicações: os pobres estavam nas ruas. [15]

Essa crise caracterizou-se basicamente por uma ampliação do capital externo sem que a capacidade produtiva do país correspondesse a essa ampliação. Em outras palavras: havia muitos dólares em circulação, mas eles correspondiam ao capital volátil, que desapareceu no momento em que não foi possível manter a estabilidade cambial. Isso evidenciou a baixíssima produtividade econômica e manifestou todas as mazelas decorrentes dessa crise: desvalorização da moeda, queda do PIB, aumento do desemprego e, conseqüentemente, da pobreza.

A repercussão desse episódio na elaboração do Banco conduziu a estratégia do "ir mais rápido", conforme assinala Jaime Coelho (2002). Segundo autor isso queria dizer "abrir a segunda fase das reformas (ou a terceira?)", a qual consistiria em "combinar a

[14] Aqui me refiro à crise dos países da Ásia (*os tigres*), a crise da Rússia, a crise no México e na Argentina. Sobre isso ver, Stiglitz (1998) e (2000).

[15] Um dos episódios marcantes desse período é a Revolta de Chiapas, ocorrida em janeiro de 1994. Apresentando aspectos dessa conjuntura, Jaime Coelho (2002) assinala que se tratou de um "ano conturbado do ponto de vista político, com eleições presidenciais, assassinato de um candidato a presidente na disputa interna do PRI e de rupturas importantes na vida política mexicana". (p. 204)

"reconstrução do Estado" (ou destruição?) e redução da pobreza e das desigualdades". (COELHO, 2002, p. 205)

Dados acerca dessa inflexão podem ser observados no *Informe sobre el Desarollo Mundial 2000/2001 – Lucha contra la Pobreza* (Panorama General). No item *Una estratégia para el alivio de la pobreza*, a trajetória e visão do Banco acerca da luta são descritas, conforme assinalo no quadro a seguir:

Quadro 1
Banco Mundial : concepção sobre desenvolvimento e estratégias de luta contra à pobreza

Concepção geral: O enfoque utilizado para a redução da pobreza tem evoluído durante os últimos 50 anos à medida que tem se obtido uma maior compreensão da complexidade do processo de desenvolvimento.	
Anos 1950 e 1960:	Considerava-se que a realização de investimentos de grande envergadura em capital físico e infra-estrutura era o meio mais eficaz para impulsionar o desenvolvimento.
Anos 1970	Começou a haver uma consciência mais clara de que não era suficiente criar capital físico e a melhoria das condições de saúde e educação tinham igual importância.
Anos 1980	Produziu-se uma mudança de rumo por causa da dívida e da recessão mundial e de diferentes experiências dos países da Ásia Oriental, por um lado, e da América Latina, Ásia Meridional e África do Sul, por outro. O resultado foi um maior empenho na melhora da gestão econômica e ampliação das forças de livre mercado.
Anos 1990	Propôs-se uma dupla estratégia de combate à pobreza: promoção de crescimento baseado no uso intensivo da mão de obra mediante abertura das economias e nos investimentos em infra-estrutura e fornecimento de serviços sociais básicos de saúde e educação para a população pobre.

Fonte: Banco Mundial (*Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*)
Elaboração e tradução: próprias.

Com base na dupla estratégia, verificada nos anos 1990, as principais medidas adotadas pelo Banco dirigiam-se para a construção de ações com objetivo de gerar: *oportunidad*, *potenciamiento* e *seguridad.* Sendo assim, *oportunidad* corresponderia às oportunidades materiais, ou seja, acesso a recursos como: o emprego, crédito, rodovias, eletricidade, mercados para venda da produção, escolas e serviços de abastecimento de água, saneamento e saúde. Na definição do Banco, trata-se de um conjunto de condições imprescindíveis para poder trabalhar. (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 07)

Por *potenciamineto* compreende-se a articulação institucional capaz de responder às necessidades dos pobres e com objetivo de promover um processo de interação política, social e institucional. Nesse sentido, a melhor forma de criar potenciais é através de um sistema de governo que contribua para uma maior eficiência e responsabilidade da Administração Pública para com os cidadãos (Ibidem, p. 08). Aqui, a idéia que parece mais significativa é como as administrações públicas devem se abrir para o processo de voto

popular, ou seja: aprovação e participação da população.[16]

E no que se refere à *seguridad,* o Banco recomenda que sejam tomadas medidas nacionais eficazes para gestão dos riscos das graves crises econômicas gerais e se estabeleçam mecanismos eficientes para reduzir os riscos a que os pobres vêm sendo expostos (Ibidem, p.08). Pelo Informe, trata-se de um conjunto de medidas de ordem econômica e política com objetivo de evitar que crises dessa natureza ameacem (ou piorem) a vida dos pobres. Eu interpreto essas medidas, como as intervenções estatais permitidas para evitar um agravamento das condições sociais da vida dos pobres.

Embora o Informe apresente um conjunto de medidas que viabilizariam cada um dos eixos da estratégia de luta contra a pobreza, dois desses aspectos são importantes para análise que esse trabalho se propõe. O primeiro refere-se ao fato de como as considerações feitas acerca desses eixos assinalam uma mudança na abordagem do Banco. Como afirmei no capítulo 1, *os pobres eram (e são) cada vez mais numerosos*, por isso antes, que outras ações, como a de Chiapas, se colocassem no cenário político, ameaçando os fundamentos da nova era dourada do mercado, era melhor incorporar o tema a *perder os anéis*.

O outro aspecto de análise que esses eixos suscitam refere-se às questões relativas ao microcrédito. Encerrei o capítulo anterior destacando o descontentamento de Yunus em face da lógica dos técnicos do Banco Mundial, diante da questão. Para o precursor dessa idéia, em Bangladesh muito dificilmente o entusiasmo da fala do então presidente do Banco, Jim Wolfensohn, em 1997, seria captado pelos técnicos da instituição. Delinear as razões dessa desconfiança é o próximo passo a seguir.

---

[16] - É curioso observar como o tema participação entra na agenda do Banco Mundial. A observação que faço aqui é de que a experiência concreta não se propõe a uma ampliação da democracia, antes, pelo contrário, a participação popular, nesse caso, parece legitimar as propostas pautadas na razão e eficiência do mercado. Sobre isso ver SCHWARTZ (2000), onde o autor analisa como a questão da participação entra na agenda do Banco Mundial. É significativo destacar as seguintes observações do autor:
"Ao fazer o deslocamento da questão social do campo da política econômica para o da participação política na distribuição de verbas sociais, a exclusão surge como uma falta de organização e consciência dos pobres. Em tese, parece que se apresenta a oportunidade para a construção de uma nova utopia: os pobres, organizados, com voz e poder, seriam capazes de aumentar a transparência e a eficácia dos programas sociais. Na prática, o que se observa é um círculo vicioso: o pobre não supera a exclusão porque não tem poder, mas ele não tem poder porque a pobreza é também uma forma de exclusão dos circuitos de educação, saúde e participação política. A questão central é que, além da transferência de poder de decisão, torna-se necessária a mobilização política e a construção de instituições e formas de representação dos excluídos. Mas como promover essa construção se as políticas econômicas e as novas tecnologias promovem o enfraquecimento dos sindicatos e outras formas de representação coletiva?" (SCHWARTZ, 2000, p.B2)

2.3.1 Banco Mundial e estratégias de microcrédito: conjugação possível?

Em 1997 foi realizada a Conferência Global de Microcrédito – *Microcredit Summit*. Tratou-se de um evento que contou com a presença de três pessoas que representavam organizações governamentais, agências de desenvolvimento, ONGS e instituições financeiras de 137 países do mundo. A principal meta definida nesse evento foi a que previa a concessão de crédito para 100 milhões de famílias pobres, em particular às mulheres, até o ano de 2005 (OIT, 2002, p. 28).

As conclusões da Conferência, baseadas em experiências práticas, acerca da importância do microcrédito no combate à pobreza são:

a) os mais pobres são "um bom risco";
b) é possível implementar programas sustentáveis nos países em desenvolvimento;
c) os modelos de microcrédito podem ser facilmente replicados em outros países;
d) os programas se ampliam para atender às necessidades de um número elevado de pessoas muito pobres;
e) programas de microcrédito ajudam os pobres a sair da miséria;
f) programas de microcrédito estimulam a poupança e a acumulação de ativos;
g) programas de microcrédito estimulam um amplo leque de progressos sociais (OIT, 2002, p. 28)

Os aspectos apontados como forma de tornar os programas mais bem sucedidos foram :

a) a focalização nos mais pobres e, prioritariamente, nas mulheres;
b) o uso de procedimentos simples para a avaliação e aprovação do crédito;
c) a necessidade de liberações rápidas, em pequenas quantias, num curto prazo de tempo;
d) a existência de procedimentos e estratégias claras para a recuperação do crédito;
e) o estabelecimento de normas que condicionem a liberação dos créditos mais altos à qualidade dos reembolsos;
f) a necessidade de que as taxas de juros sejam baixas, com o objetivo de apenas cobrir os custos operacionais;
g) a importância do estímulo à poupança junto com o crédito;
h) a necessidade da participação democrática dos clientes

i) e a criação de sistemas eficientes de gestão e informação (Ibidem).

A Conferência, também, estabeleceu um plano de ação, cujos principais aspectos enfocados foram:

a) a ampliação do apoio institucional e financeiro às instituições de microfinanças (IMFs), com objetivo de garantir a sua sustentabilidade;
b) o papel a ser cumprido pelas instituições bilaterais e multilaterais no fortalecimento das IMFs;
c) a necessidade de reforçar a capacidade institucional das IMFs, sendo necessário um intercâmbio permanente de informações e conhecimentos sobre as atividades de microcrédito. (OIT, 2002, p. 28)

Nesse contexto, parece bastante pertinente que, sob alguma medida, o Banco Mundial reconhecesse o importante papel do crédito no combate à pobreza. Chamo atenção, novamente, para o Informe sobre Desenvolvimento Mundial 2000/2001, onde no eixo *oportunidad,* a relação com o crédito popular aparece da seguinte forma :

> Las políticas e instituciones básicas que pretenden crear nuevas oportunidades suponen acciones complementarias para estimular el crecimiento global, hacer que los mercados funcionen en beneficio de los pobres y multiplicar sus activos, en particular, acabando con las arraigadas desigualdades en la distribución de recursos como la educación (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 09).

Nesse sentido, as principais ações recomendadas pelo Banco, no sentido de criação de oportunidades são;

a) aliento eficaz de la inversión privada;
b) expansión en los mercados internacionales;
c) multiplicación de los activos de los pobres
d) corregir las desigualdades en la distribución de los activos por razón de sexo, etnia, raza y extracción social;
e) llevar la infraestructura y los conocimientos a las zonas pobres, tanto rurales como urbanas (Ibidem, p.9-10).

Embora não haja uma menção específica acerca do crédito para os pobres[17], a referência que se pode tomar para compreender como a questão vai ganhando o conjunto de elaborações da instituição reside na análise e potencial que o documento faz acerca das

[17] Mais adiante na análise apresentarei considerações específicas relacionadas à estratégia do Banco em relação às microfinanças, a qual é desenvolvida pelo *Consultative Group to Assist the Poor* (CGPA), criado em 1995.

pequenas e microempresas. Sendo assim, propõe-se que

> Entre esas medidas se incluyen la garantáa del acceso al crédito, promoviendo el desarrollo de las actividades financieras y reduciendo las causas de inoperancia del mercado; la reducción de los costos de transacción que supone el acceso a los mercados de exportación, ampliando el acceso a la tecnología de Internet, organizando ferias de exportación e impartiendo actividades de capacitación en practicas comerciales modernas, y la construcción de caminos secundarios para reducir los obstáculos físicos. La creación de un entorno económico sólido para los hogares pobres y las pequeñas empresas puede suponer también la liberalización y una reforma institucional complementaria, por ejemplo, la reducción de las restricciones al sector informal, en particular las que afectan a la mujer, y la corrección de los problemas de tenencia de la tierra o de registro de propiedad de la misma, que desalientan las pequenas inversiones. (Ibidem, p. 09)

Em face desse conjunto de propostas e do agravamento das condições de pobreza mundial, o crédito popular tornou-se um elemento extremamente importante para o combate à pobreza. Além dos pobres serem bons pagadores[18], há nessa ação a perspectiva de fornecimento de renda, a qual impede que o indivíduo fique em uma situação de marginalidade ou de dependência absoluta dos programas de assistência social. Aqui se explica, em alguma medida, porque o crédito cria oportunidades. [19]

Ainda sobre a formulação do Banco Mundial acerca das questões do microcrédito, destaca-se a atuação do *Consultative Group to Assist the Poor (CGAP).* Trata-se de um consórcio criado em 1995 e composto de 28 agências de desenvolvimento públicas e privadas, as quais "*working together to build financial systems that serve the poor in developing countries."* O CGAP atua em cerca de 75 países. Embora o grupo esteja alojado (*housed)* na estrutura do Banco, suas operações acontecem de maneira independente. A estrutura administrativa é composta de um Conselho de Presidentes formado por representantes dos membros doadores[20] *(Council of Governors of members donors*), um

[18] Em artigo intitulado *Quando os pobres seduzem os bancos*, Motchane (2000) assinala como as instituições de microcrédito foram se tornando altamente lucrativas. "A constituição do microcrédito em fonte de lucro era a grande descoberta desses últimos anos. É assim que o Banco Sol, na Bolívia e o K-REP, no Quênia, estabelecimentos especializados no empréstimo aos pobres exibem "taxas de rentabilidade superiores às de alguns maiores e melhores bancos do mundo". Nas Filipinas, o Kaunlaran Agricultural Corporation obteve lucro líquido de 294.000 dólares sobre uma carteira de créditos de 1,6 milhões de dólares. Segundo a CNUECED [Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento], o mercado potencial criado por estes 500 milhões de "microempresários" potenciais não ultrapassa os cem bilhões de dólares: um montante muito pequeno em relação ao volume de empréstimos clássicos, avaliado em 13 trilhões" (p. 25).

[19] Sobre isso, remeto o leitor à análise do programa Crediamigo, a qual será feita no capítulo 3, especialmente, à fala de uma entrevistada em que essa dimensão aparece claramente.

[20] A representação se constitui da seguinte forma: *Membros Bilaterais*: Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Suíça, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos. *Membros Multilaterais*; African Development Bank (AIDB), Asian Development Bank (AsDB), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), European

Comitê Executivo (*Executive Committee)* e um Comitê de Investimento (*Investment Committee)*.

A atuação do CGAP é marcada por uma visão institucional em que as microfinanças não estão à margem do sistema financeiro e nem são consideradas um nicho de mercado, mas trata-se de considerar as pessoas pobres como clientes importantes dentro do sistema financeiro[21]. "*Microfinance is an integral part of a competitive and diverse financial system that fosters innovation and growth in all segments of society".* (CGAP, 2004, p.07)

Do ponto de vista deste trabalho, essas considerações permitem-me identificar que se nos anos 1970 as experiências de microcrédito foram configuradas e articuladas na sociedade civil, nos anos 1990 esse debate ganha acento na agenda internacional, com a perspectiva de que o microcrédito seja utilizado como um eficaz instrumento de combate à pobreza mundial, ganhando escala e se organizando dentro de um conjunto de estratégias que façam o crédito chegar mais facilmente aos pobres.

Elementos que comprovam essa inflexão podem ser identificados nas prioridades-chave do CGAP:

a) *Develop a wide range of financial and non financial institutions serving the poor with abroad range of appropriate financial service;*
b) *Improve the quality and availability of financial information;*
c) *Enhance the policy and regulatory framework;*
d) *Improve donor effectiveness.* (Ibidem, 2004, p. 7-9)

Observe-se que todas essas prioridades são os desafios que estão presentes nas pautas dos programas de crédito popular. No capítulo 3, ao analisar aspectos referentes às experiências brasileiras, essa perspectiva se tornará mais clara. Entretanto, quero problematizar a concepção de microcrédito com um eficaz instrumento de combate à pobreza e, a sua conseqüente relevância na agenda do Banco Mundial, na medida em que parece haver um divórcio entre a elaboração acerca das políticas de alívio à pobreza e as políticas econômicas (disciplina fiscal, cortes no orçamento social, elevação das taxas de

---

Commission (EC), Inter-American Development Bank (IDB), International Bank for Reconstruction and Development (World Bank), International Fund for Agricultural development (IFAD), International Labour Organization (ILO) , United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Capital Development Fund (UNCDF) e as Fundações: Argidius Foundations e Ford Foundation. (CGAP, 2004, p. 09)

[21] No original: CGAP's vision is a world in which microfinance is no longer viewed as a marginal or niche sector – a world where poor are considered legitimate clients of their country's financial system (CGAP, 2004, p. 06).

juros) implementadas na América Latina.

Para tanto, recorro, novamente, a Lichtensztejn e Baer (1987). Uma questão que os autores lançam refere-se a compreensão de como e por que os *temas sociais* entram na pauta do Banco. As respostas que oferecem para isso residem nas seguintes razões:

a) "tentativa de apresentar ideologicamente uma resposta à conseqüência que provoca o próprio estilo de crescimento propugnado pelo Banco" (Ibidem, p. 192);
b) "satisfazer necessidades básicas só é possível através da elevação da produtividade em setores pobres rurais e urbanos e da sua integração na economia de mercado, ou seja, a sua dependência dos capitais dominantes nos diferentes setores. Nesse sentido, essa satisfação poderia ser um objetivo compatível e, inclusive, reforçador do processo de acumulação vigente" (Ibidem).

Os autores aprofundam a discussão, destacando "outro problema que constituiu um desafio teórico para o Banco Mundial: como associar a satisfação das necessidades básicas ao tema da redistribuição de renda, sem contradizer as suas colocações em torno da acumulação?" (Ibidem, p. 193).

A resposta que oferecem vai na seguinte direção:

> O Banco faz uma referência constante em torno da eqüidade; porém a sua exposição do tema lhe permite superar as propostas mais agressivas de redistribuição da renda e, inclusive, desacreditar os termos em que usualmente são esgrimadas.
> (...) O que equivale dizer que o Banco sustenta que o estoque de capital (ativos antigos) não deve ser tocado, e que o afetado deveria restringir-se aos excedentes gerados (ou ativos novos), mediante uma reorientação dos investimentos que, em parte, se identifiquem com a política de necessidades básicas. (Ibidem, p.193)

Por fim, os autores procuram identificar como a elaboração sobre os temas sociais proporciona um maior controle ideológico. A satisfação das necessidades básicas implicaria que o conjunto de propostas se adequem "economicamente às necessidades capitalistas de expansão", não afetando as bases da propriedade e propiciando "uma plataforma mínima de controle preventivo diante de situações social críticas ou explosivas." (Ibidem, p. 194).

Assim, concluem que

> o submodelo de satisfação de necessidades básicas está colocado pelo Banco de tal maneira que não entra em contradição com a lógica, por si mesma excludente e concentradora, do desenvolvimento capitalista nos países subdesenvolvidos." No fundo, isso significa que não objeta as assimetrias produtivas, de renda e de consumo o que caracterizam a sua dinâmica (p. 195)

Com base nessa interpretação é possível afirmar que a tendência das políticas de crédito nos países onde tem se verificado o ajuste econômico-financeiro não é de ampliar o poder político e econômico dos pobres, mas de amenizar as mazelas criadas nessa conjuntura. Nesse sentido, o crédito popular funcionaria como um mecanismo capaz de gerar renda para aqueles segmentos que dentro do mercado de trabalho perderam a sua posição mais estável.

Sendo assim, e para finalizar essa discussão, examinarei as questões referentes ao mercado de trabalho, as quais aparecem na agenda do Banco Mundial. Para traçar linhas gerais do argumento, tomarei como referência o trabalho de Sônia Martins, cujo eixo central é a "investigar alguns dos fundamentos da ideologia neoliberal" (...) "sobre os temas do desenvolvimento, do trabalho e da educação." (2000, p.1).

Relativamente às questões do trabalho, a autora analisa o relatório de 1995 sobre o mundo do trabalho *(O Trabalhador e o Processo de Integração Mundial)*, o qual, segundo ela, fundamenta "as políticas neoliberais de flexibilização das relações de trabalho e desregulamentação dos direitos sociais" (Ibidem, p. 88). Basicamente, são identificadas quatro teses, a saber:

a) defesa dos benefícios do crescimento econômico, aumento da produtividade e investimento em capital físico e capital humano para o bem-estar dos trabalhadores de todos os países. O exemplo citado pelo Banco são os países da Ásia Oriental. A principal idéia que essa tese congrega refere-se ao crescimento econômico como benéfico para os trabalhadores e que ele só ocorre numa economia de mercado, a resolução dos problemas sociais é decorrente do crescimento econômico (Ibidem, p.94).

b) a importância das transformações no âmbito do trabalho como meio através do qual se efetiva a integração entre os países, destacando-se o lugar que as migrações ocupam nesse processo. Nesse sentido, "os governos podem desenvolver políticas que aproveitem as oportunidades no nível internacional, como abertura ao comércio e a atração de capitais, gerando novas oportunidades de emprego" (Ibidem, p. 94).

c) a necessidade de um "bom governo" com relação ao mundo do trabalho. Essa tese consiste no fato de que as políticas trabalhistas sejam harmonizadas com o mercado,

"criando uma estrutura que complete os mercados de trabalho informais e rurais e apóiem a negociação coletiva no setor formal" (Ibidem, p. 95).

d) a preocupação com os trabalhadores que não estariam se beneficiando das mudanças em curso, isto é, o papel dos governos é "oferecer apoio aos trabalhadores e suas famílias, quando esses se ressentem das mudanças que implicam em redução temporária do emprego e dos salários." (Ibidem, p. 95). A autora interpreta essa tese assinalando a "força atribuída pelo Banco aos governos, que devem apoiar aos trabalhadores que ficaram desamparados" em face do processo de alteração econômica. Segundo ela, "há um grande deslocamento de sua atuação na esfera dos direitos conquistados pelos trabalhadores para uma função assistencialista e subordinada à sua prioridade que é a de garantir a estabilidade macroeconômica e a credibilidade do pacote de reformas" (Ibidem, p. 95).

Essa última, certamente, é a tese que melhor dialoga com as questões que este trabalho levanta. Nesse sentido, na medida em que o mercado de trabalho vai sofrendo alterações, os programas de crédito vão cumprindo a função de proporcionar que aquele trabalhador que perdeu a sua posição nos postos de trabalhos formais, possa continuar inserido no mercado de trabalho a partir das oportunidades geradas no interior desse mercado. Em outras palavras: mesmo sem o emprego estável o trabalhador pode continuar provendo o seu sustento e de sua família, uma vez que as oportunidades estão à disposição de todos, inclusive dos pobres. [22]

Entretanto isso não parece ser suficiente para gerar um *mundo livre da pobreza*. Martins, depois de destacar as teses do Banco sobre as transformações do trabalho, assinala elementos acerca das políticas de mercado de trabalho. Os principais elementos a serem destacados são:

a) "a ausência ou diminuição da regulação pública", o que se evidencia a partir das "políticas sociais muito restritivas da descentralização das negociações e da flexibilização nas relações de trabalho." (Ibidem, p. 112)
b) o papel que o Banco imputa a intervenção dos governos no mercado de trabalho.

[22] Aqui remeto o leitor às considerações que fiz, nesse capítulo, acerca do *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001*, do Banco Mundial.

> Primeiramente, a autora assinala que essa intervenção, para o Banco, tem duas características marcantes: "uma é o papel normativo e regulador para harmonizar as políticas trabalhistas com o mercado e a outra é o apoio que os governos devem oferecer aos trabalhadores e suas famílias quando estes se ressentem das mudanças" (Ibidem, p.118).

A autora assinala, também, algumas das ambigüidades do Banco, ao defender a intervenção dos governos no mercado de trabalho. Nesse sentido, elas se materializam a partir da contradição entre os "valores mercantis expressos no conceito de eficiência e os valores 'humanistas', presentes na noção de eqüidade" (Ibidem, p. 120). Parte dessas ambigüidades estão expressas na forma como Banco discute as questões da legislação trabalhista, cujo objetivo é "corrigir os defeitos do mercado e não garantir os direitos dos trabalhadores, num processo de conquista da cidadania" (Ibidem, p. 122).

A partir desse conjunto de observações, a conclusão que aponta, acerca do papel do governo em face do mercado de trabalho, é a de que se trata de um papel cujo sentido não é de "formular propostas e elaborar política econômica de desenvolvimento, mas sim o de implementar o programa de reformas já definido. (Ibidem, p. 132). Essa conclusão, permite-me afirmar que os aspectos referentes a *geração de oportunidade para os pobres* carregam um *ethos* de utilidade[23], no qual observo que a oportunidade gerada não conduz, necessariamente, à condição de integração social. O que parece significativo é que a oportunidade gerada evita o mal maior, mas não amplia a condição de sujeito, tão cara aos valores produzidos pela *sociedade salarial.*[24]

Em face da constatação assinalada acima, encerro esse capítulo discutindo se estamos diante de único modelo possível ou se, através das idéias dos pobres, aquelas a que

[23] Cabe, aqui, destacar o que compreendo por *ethos da utilidade*. Tomo como referência as elaborações dos utilitaristas do século XIX (Bentham e Mill), cujas idéias são interpretadas por BOBBIO (1988) sob a seguinte perspectiva. "Em contraposição à secular tradição do jusnaturalismo, Bentham formula o "princípio de utilidade", segundo o qual o único critério que deve inspirar o bom legislador é o de emanar leis que tenham por efeito a maior felicidade do maior número (...) Nesse sentido, o utilirarismo se preocupa não com utilidade do indivíduo isolado com respeito à dos outros indivíduos, mas com a utilidade social, não com a "felicidade singular de quem age, mas com a felicidade de todos os interessados", tal como pode ser avaliada por um "espectador benévolo e desinteressado". (p. 63/64). Sendo assim, os efeitos referentes à geração da oportunidade são essencialmente promover o bem social, a partir do sucesso de cada um e da utilidade social que aquela oportunidade tem para a comunidade.

[24] Ver Robert Castel (1998). Desenvolverei alguns dos aspectos abordados pelo autor no próximo item.

o verso de Cora Coralina utilizado na epígrafe do capítulo se refere, é possível ir além do caráter de mercado produzido pelas formulações do Banco Mundial.

2.4 PARA ALÉM DO MUNDO POSTO: O DESAFIO DAS POLÍTICAS DE MICROCRÉDITO

Na elaboração acerca do combate à pobreza produzida pelo discurso do ajuste econômico-financeiro, o crédito possui um papel de geração de oportunidades e se coloca como uma alternativas às inseguranças decorrentes das transformações no mundo do trabalho. Cabe, então, compreender em que medida essa perspectiva pode gerar novos vínculos sociais, capazes de produzir um sentido de *integração social*[25], mediado não somente pelas forças de mercado, mas pela construção de parâmetros sociais que respondam às condições vigentes no *tempo presente*.

Nesse sentido, as considerações desenvolvidas por Castel (1998) auxiliam-me a esboçar alternativas que estão sendo construídas ao programa ideológico que dá sustentação às formulação de políticas sociais articuladas a partir dos anos 90, na América Latina.

O trabalho de Castel – *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário* – ganhou notoriedade na medida em que se propôs a analisar as metamorfoses ocorridas no mundo do trabalho, não como uma decorrência natural do processo em curso, mas buscando o sentido de uma *nova questão social*, na medida em que os alicerces da sociedade salarial se tornam frágeis. Sendo assim, o autor justifica o título de seu trabalho, apresentando a definição de *metamorfoses* e *questão social.* Para ele, as *metamorfoses* implicam a

> Dialética do mesmo e do diferente: evidenciar as transformações históricas desse modelo, sublinhar o que suas principais cristalizações comportam, ao mesmo tempo, de novo e de permanente, ainda que sob formas que não as tornam imediatamente reconhecíveis. (CASTEL, 1998, p. 27)

Para a *questão social*, a abordagem que o autor propõe é que se trata de

> Uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. È um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que, em termos políticos, se chama uma nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência. (Ibidem, p.30)

[25] Trata-se de um conceito apresentado por Castel (1998), o qual examinarei ao longo do texto.

Com base nessa lógica, o autor olha as questões do mundo moderno para além de uma naturalidade que permeia a análise liberal do problema. Para tanto, faz uma discussão acerca de como as questões sociais do século XIX e XX foram se moldando à construção de um paradigma pautado no trabalho assalariado. No capítulo VIII, detém-se mais especificamente nas questões acerca da nova questão social. Procurando compreender como é possível criar um sentido de pertencimento social em face do processo gerado pelas circunstâncias atuais, Castel, assinala os seguintes elementos sobre a *nova questão social.*

a) Desestabilização dos estáveis: o ponto que o autor destaca refere-se à forma por que "uma parte da classe operária integrada e dos assalariados da pequena classe média está ameaçada de oscilação." Sendo assim, a comparação que estabelece relaciona-se com a forma como a "sociedade salarial havia ampliado continuamente a base das posições asseguradas e preparado as vias de promoção social, o que prevalece é o movimento inverso. (p. 527)
b) Instalação da precariedade: a consideração que o autor faz sobre esse aspecto é de como o mercado de trabalho tornou-se incerto. Nesse sentido, as estratégias de sobrevivência são as mais diversificadas possíveis. "Assim, volta para primeiro plano do cenário social uma obrigação muito antiga, imposta ao que então era chamado de povo: "viver o dia-a-dia." Não se poderá falar de um *neopauperismo?*" (Ibidem, p. 529).
c) Déficit de lugares ocupáveis na estrutura social: o autor apresenta o que compreende por *lugares* – "posições às quais estão associados uma utilidade social e um reconhecimento público". Nesse sentido, cada vez mais aqueles trabalhadores que não incorporados/utilizados pelo mercado (*"os supranumerários"*) perdem não somente o *lugar econômico* mas também perdem o sentido de *pertencimento social.*

Ao longo da análise, o autor vai aprofundando as análises acerca desses pontos, sempre comparando os parâmetros constituídos sob a égide de um Estado de bem-estar social e os parâmetros que se desenham no contexto atual. O que é significativo na análise proposta é identificar os elementos capazes de gerar perspectivas para integração social, uma vez que o emprego estável[26] vem sendo substituído por formas de ocupações

[26] É importante destacar que o argumento do autor não vai ao encontro daqueles que propugnam o fim da sociedade do trabalho, trata-se, para Castel, de uma crise da sociedade salarial, a qual foi capaz de gerar os laços de solidariedade vigentes da segunda metade do século XIX até os anos finais do século XX.

diversificadas e limitadas para fortalecer os laços de solidariedade social[27].

Sob essa perspectiva uma das considerações importantes que o autor faz refere-se ao sentido das políticas sociais nessa conjuntura. Para ele, "o sentido das novas políticas de inserção poderia ser exatamente o de criar essas sociabilidades ou consolidá-las quando existem, mas são demasiadas inconsistentes para apoiar um projeto de integração." (Ibidem, p. 536).

Nesse ponto, o autor estabelece uma diferença crucial que me auxilia a olhar as políticas de crédito popular. Trata-se da diferenciação entre *políticas desenvolvidas em nome da integração* e *políticas conduzidas em nome da inserção*. Para ele as políticas de integração

> são aquelas que são animadas pela busca de grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro. São desenvolvidas através de diretrizes gerais num quadro nacional. É o caso das tentativas para promover o acesso de todos aos serviços públicos e à instrução, uma redução das desigualdades sociais e uma melhor divisão das oportunidades, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial. (Ibidem, p. 538).

Já as políticas de inserção "obedecem à lógica da discriminação positiva: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas." Segundo o autor, elas podem ser compreendidas "como um conjunto de empreendimentos de reequílibrio para recuperar a distância em relação a uma completa integração (um quadro de vida decente, uma escolaridade "normal", um emprego estável, etc.) (Ibidem, p.538)". E continua, afirmando, que

> As políticas de inserção vão se mover nesta zona incerta onde o emprego não está garantido, nem mesmo para quem quisesse ocupá-lo, e onde o caráter errático de algumas trajetórias de vida não decorre somente de fatores individuais de inadaptação. Para essas novas populações, as políticas de inserção vão precisar inventar tecnologias de intervenção. Vão situar-se aquém das ambições políticas das políticas integradoras universalistas, mas também são distintas das ações particularistas com objetivo reparador, corretivo e assistencial da ajuda social clássica. Aparecem numa conjuntura específica em que, no fim dos anos 70, começa a se abrir uma zona de turbulência na sociedade salarial. (CASTEL, 1998, p. 542)

A questão que pode surgir é: em que medida a diferenciação que o autor faz é importante para análise sobre microcrédito? A resposta a essa questão é que, com base nas formulações de políticas sociais do *ajuste econômico-financeiro,* as políticas e programas de microcrédito se colocam muito mais como políticas inserção do que efetivamente como

[27] Refiro-me ao sentido durkheimiano de solidariedade: *a mecânica e a orgânica* (DURKHEIM,1967).

políticas de integração social. Os aspectos que vou desenvolver nos capítulos seguintes assinalam isso. Sendo assim, vale destacar que o desenho que se apresenta para tais programas tem sido muito mais de estancamento de realidades sociais em processo de erosão, do que efetivamente de geração de emprego e renda e desenvolvimento. [28] Especificamente, retomo, essa discussão no capítulo 5, ao examinar aspectos do programa de Grande Vitória Credisol.

Entretanto, ainda que esse seja o aspecto mais delineado para pensar as experiências de crédito popular articuladas a partir da lógica social que vem se hegemonizando na América Latina nos anos 90, resta saber se não há elementos que se colocam para além do modelo posto e se constituem como, de fato, possibilidades de integração social. Nesse sentido, e como nota final desse capítulo, cabe examinar parte do discurso político-ideológico produzido sob a perspectiva da economia popular e das finanças solidárias.

2.4.1 Economia popular e finanças solidárias: utopia dos pobres?

Ao mesmo tempo em que o mundo do trabalho vem se transformando e que soluções voltadas para o mercado vão se desenvolvendo, as soluções pensadas *pelos e para os pobres* vão se articulando, também, nessa conjuntura. Parte da discussão acerca das *soluções pelos e para os pobres* está vinculada à perspectiva da economia popular e solidária. [29] Embora não seja meu objetivo mergulhar profundamente nessa concepção, para este trabalho é importante identificar elementos de uma outra perspectiva na concepção das políticas de microcrédito e, a partir dela, extrair aspectos que auxiliem na conclusão do estudo.

---

[28] Retomando as considerações de Castel, o autor aponta essa perspectiva afirmando que "a política social local voltada para os "excluídos" corre o risco de, assim, ser um jogo à margem que consiste em fazer, no local, o mínimo para evitar os disfuncionamentos demasiado visíveis, quando não puder descarregá-los sobre a municipalidade vizinha." (p. 548).

[29] Há várias experiências sendo realizadas dentro desse marco ideológico. Eu cito como referência os SELs (Système d'Exchange Local), na França. Sobre isso ver Araújo (2004). Embora haja uma riqueza de interpretação da realidade sob a perspectiva de um outro paradigma que não seja apenas o mercado, vale a pena ressaltar a leitura de Castel (1998) dessas experiências em face dos desafios para as políticas de integração social e para o emprego. "A preocupação de promover uma "economia solidária", isto é de ligar a questão do emprego e a da coesão social, de criar vínculos, ao mesmo tempo que atividades, entre as pessoas, é respeitável ao máximo. Porém, na situação atual, trata-se mais de declarações de intenção do que da afirmação de uma política" (p. 575)

No capítulo 1 apresentei uma breve discussão acerca do crédito como forma de combate à pobreza[30]. Fiz questão de destacar as primeiras experiências de crédito: o cooperativismo de crédito. Agora, quero destacar o debate acadêmico em torno de práticas populares de sobrevivência e de acesso ao mercado. O conceito útil, nesse sentido, é o conceito de economia solidária.

Singer (2003) assinala que as práticas de economia solidária nasceram "pouco depois do capitalismo industrial, como reação ao espantoso empobrecimento dos artesãos provocado pela difusão das máquinas e da organização fabril da produção." (p. 24). Então, não se trata de uma novidade dos tempos modernos, mas de um recuso alternativo à lógica de expropriação do capital. O principio básico que norteia a lógica da economia solidária é o do cooperativismo e auto-gestão dos trabalhadores. Aprofundando aspectos da definição, o autor afirma

> A economia solidária casa o princípio da unidade entre posse e uso dos meios de produção e distribuição da produção (da produção simples de mercadorias) como princípio da socialização destes meios (do capitalismo). (...)
> O modo solidário de produção e distribuição parece à primeira vista um híbrido entre o capitalismo e a pequena produção de mercadorias. Mas na realidade, ele constituiu uma síntese que supera ambos. A unidade típica da economia solidária é a cooperativa de produção, cujos princípios organizativos são: a posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que a utilizam para produzir; gestão democrática da empresa ou por participação direta (quando o número de cooperados não é demasiado) ou por representação; repartição da receita líquida entre os cooperados por critérios aprovados após discussões e negociação entre todos; destinação do excedente anual (denominado "sobras") também por critérios acertados entre todos os cooperados. A cota básica do capital de cada cooperador não é remunerada, somas adicionais emprestadas à cooperativa proporcionam a menor taxa de juros do mercado (SINGER, 2003, p. 13).

Uma consideração importante acerca da conexão entre o microcrédito e a lógica da economia solidária reside no fato de que esses princípios podem desfazer o caráter individual do crédito e podem ser articulados com a perspectiva da autonomia da produção, potencializando uma lógica de desenvolvimento diferente daquela que privilegia apenas os processos de crescimento econômico (como foi destacado ao longo deste capítulo).

Outro conceito, que auxilia esse trabalho no sentido de pensar o crédito popular, é o que define a lógica da economia popular. Lisboa (1996), discutindo aspectos da economia popular, assinala que pensar os caminhos para erradicação da miséria requer mais do que as políticas orientadas para o crescimento econômico, – "as quais consideram o pobre como

[30] Ver item 1.3, do capítulo 1.

sujeito passivo que receberia os benefícios do desenvolvimento" (Ibidem, p.15) –, e do que as políticas compensatórias podem oferecer. Segundo o autor, trata-se de perceber "os pobres como sujeito ativo, capacitando-os a tomar iniciativas a favor de si mesmos, a incorporar seu próprio potencial produtivo desaproveitado". Sendo assim, o autor sugere o conceito de "economia popular", cujas características não estão referenciadas na condição da *informalidade*[31], mas que estão articuladas à lógica de produção-reprodução da sociedade, ou seja: "as atividades não motivadas pela idéia de lucro, não sujeitas ao mercado e a controles burocráticos, por meio das quais as pessoas satisfazem suas necessidades cotidianas." (Ibidem, p. 15)

Esse mesmo conceito é trabalho por Icaza e Tiriba (2003), em um dicionário organizado por Catani, no qual aparecem os principais conceitos atinentes a uma "outra economia". As autoras ao se referirem ao conceito de "economia popular" problematizam as fronteiras entre a economia popular e a economia informal[32]. Afirmam que uma não se confunde com a outra. A primeira relaciona-se com universo sem fronteiras da globalização, assinalando elementos da "legalidade" e da "ilegalidade" e a segunda suscita questões acerca de como se articulam as relações sociais de produção. Nesse caso, e na mesma perspectiva que ressaltei em Lisboa (1996), a economia popular se caracteriza sob a "lógica de reprodução ampliada da vida" (ICAZA E TIRIBA, 2003, p. 105).

Sendo assim, no universo da economia popular, "além daquelas iniciativas econômicas, cujo objetivo imediato é a geração de renda", as atividades " se verificam nas ações espontâneas de solidariedade entre familiares, amigos e vizinhos e também nas ações coletivas organizadas no âmbito da comunidade". Exemplos dessas práticas, são: a) os mutirões populares (construção de casa, limpeza de valão ou a ajuda para conserto do telhado do vizinho); os cuidados com as crianças e a socialização do saber (cursos de formação e habilidades profissionais estabelecidos pela própria comunidade); "clubes de troca", mercados populares e mercados solidários. (ICAZA e TIRIBA, 2003, p. 101/102)

A questão aqui é: em que medida a possibilidade de maior autonomia – não somente econômica, mas política e social – dos pobres amplia-se com as políticas de microcrédito?

[31] O autor refere-se à informalidade da seguinte maneira: "mera "sombra" da economia de mercado (imprescindível para a sua expansão econômica, pois não contabiliza inúmeros custos)" (p. 15).
[32] As autoras fazem uma longa discussão acerca do tema ao longo da definição do conceito, apresentada no verbete.

Será que os programas existentes hoje, no Brasil, articulam-se com as definições da economia popular? Entretanto, essa é uma questão que examinarei nos próximos capítulos. Buscando algumas pistas para sua resolução, cabe destacar como as autoras analisam as potencialidades da economia popular no capitalismo. Afirmam que

> Neste sentido, pode-se inferir que na economia popular, ao produzir-se a si mesmo como trabalhador e produzindo um excedente de trabalho que lhe pertence, ao invés de produtivo ao capital, o trabalhador é produtivo em relação a si mesmo. Assim, mesmo inseridas e subsumidas ao modo de produção capitalista, na economia popular, as forças produtivas do trabalho social não desempenham o papel de forças produtivas do capital, mas do próprio trabalho (ICAZA; TIRIBA, 2003, p. 107/108).

Essa consideração auxilia-me a olhar o crédito como um instrumento a favor das classes populares, e não somente como remédio aos efeitos sociais do ajuste econômico e financeiro. Sendo assim, outro conceito necessário para caracterizar o crédito como uma *solução pensada pelos e para os pobres* é o de finanças solidárias. Aqui tomo como referência as considerações de Franklin Dias Coelho (2003a). Segundo esse autor, o conceito se constitui

> Em formas de democratização do sistema financeiro ao procurar adequar produtos financeiros às necessidades básicas da população e ao fortalecimento do trabalho social acumulado em cada território, priorizando os excluídos do sistema bancário tradicional, constituindo-se num elo de integração e sustentação de uma relação mais duradoura entre economia e sociedade, construída sob a égide da ética e da solidariedade e criando condições para um desenvolvimento humano que necessariamente terá de ser integrado e sustentável (COELHO, 2003, p. 153)

Ao identificar na noção elementos acerca da democratização do sistema financeiro, das necessidades de acesso dos pobres a esse sistema, do apoio que o crédito pode conferir ao trabalho dos pobres e à integração territorial, o autor amplia o escopo de intervenção desse mecanismo para além da simples concessão do crédito. A questão que o autor coloca é se os instrumentos financeiros podem propiciar a democratização das relações econômicas. Aponta, então, a visão que norteia aspectos relativos às finanças, a qual se "concentra em torno do setor bancário e sugere finanças como a ciência que trata da utilização do dinheiro, seu custo, seu rendimento, proteção e controle, captação e reciclagem de seus distintos produtos." (Ibidem, p.154).

Por outro lado, o autor assinala aspectos que quebram essa visão tradicional de finanças, discutindo o surgimento do termo *microfinança*. Sendo assim,

> A microfinança, em particular o microcrédito, surge como alternativa para a população que não tem acesso ao sistema bancário e financeiro tradicional. A microfinanças é o desenvolvimento das finanças a serviço de uma população excluída deste sistema, criando condições de garantia deste acesso e se constituindo numa engenharia financeira para produtos que respondam à necessidade dessa população excluída da indústria financeira tradicional. Desse modo, a microfinança tem sua origem na idéia de democratização do recurso financeiro (COELHO, 2003, p. 154) [33].

Mesmo identificando essa ruptura entre a visão tradicional das finanças e a noção de microfinanças, Frankiln Dias Coelho assinala o limite do conceito, afirmando que ele "se transformou apenas em um sistema de pequenos créditos, em sua miniaturização que trabalha com produtos compatíveis com as possibilidades e limitações de renda da população excluída do sistema tradicional." (Ibidem). Para o autor, o conceito de *finanças solidárias* amplia a noção de microfinanças, "tirando-o do pequeno gueto em que está colocada a economia popular quando trabalhamos com pequenos créditos e principalmente voltados para capital de giro" (Ibidem)

A questão que posso apresentar é: em que consistem as finanças solidárias, afinal? E em que medida esse conceito auxilia-me a olhar alternativas pensadas *pelos e para os pobres?* A resposta oferecida a essa questão, a partir das considerações do autor, mostra o potencial que as finanças solidárias carregam no sentido de integrar diferentes formas de articulação econômica, orientadas pelo viés da economia solidária, possibilitando, assim, a integração comunitária e territorial às políticas de desenvolvimento local (Ibidem, p.162-63).

Algumas experiências nesse sentido vêm sendo desenvolvidas no Brasil, ao longo da década de 90. Relatos delas estão descritos e analisados em Abramovay (2004). Trata-se de uma coletânea de estudos[34] sobre a vida financeira de famílias vivendo próximo à linha da pobreza. Basicamente esses estudos vão mostrar "a diversidade no uso - e, portanto, na

[33] Embora esse trabalho apresente e use de maneira preponderantemente o termo *microcrédito* não está fora no meu horizonte essa distinção. Devo, inclusive, ressaltar que o debate no Brasil se designa pelo termo m*icrofinanças*, mas para mim isso ainda tem um significado intencional, uma vez que a maioria das instituições ainda trabalha preponderante com empréstimos e não com um conjunto de serviços financeiros a serviço dos pobres. Exceção deve ser feita à atuação do Banco do Nordeste – através do Crediamigo, a qual é objeto de análise no terceiro capítulo.

[34] São estudos realizados em quatro regiões do país, nas quais se constituem cooperativas de crédito do Sistema Ecosol de Economia Solidária. São elas: Chapecó (SC), Pajeú (PE), Sub-médio São Francisco (BA) e Cariri (CE).

demanda – de serviços financeiros por parte de famílias urbanas e rurais, distantes, na sua grande maioria, do sistema bancário formal" (ABRAMOVAY, 2004, p. 21).

Na introdução geral do livro, Abramovay destaca aspectos, que permitem considerar um conjunto de desafios a serem cumpridos pelas políticas e programas de microcrédito no Brasil. Nesse sentido, um primeiro ponto a ser assinalado refere-se ao papel cumprido pelas *finanças informais*[35], as quais "são extremamente eficientes no âmbito restrito de relações localizadas, de amizade e até familiares." (Ibidem, p. 23) Para o autor, elas são extremantes eficazes no sentido de fornecer informação "a respeito da reputação dos indivíduos, de sua disposição a pagar o que devem e do que fazem com o dinheiro que tomam emprestado." (Ibidem, p. 23).

Essa referência é importante, pois a metodologia utilizada pelas instituições de microcrédito têm sido a que privilegia o conhecimento da história de vida do indivíduo, como uma dos fatores de manutenção da confiança. [36] Entretanto, ao mesmo tempo em que assinala essa potencialidade nas *finanças informais*, o autor alerta para o perigo de encará-las como um negócio.

> As finanças informais não podem ser encaradas como solução econômica para a demanda de serviços financeiros dos que estão distantes do sistema bancário (...) elas são marcadas pela propensão permanente a ligar proximidade, baixos custos de transação à dominação clientelista e formas perversas de exploração do trabalho. Sua regulação com o proprietário de terra e seu credor não é puramente econômica nem se regula por um suposto mercado que leva em conta, antes de tudo, a taxa de juros: é um vínculo personalizado, que envolve obrigações morais recíprocas. É aí que reside a impressionante força das chamadas "finanças informais". Elas não podem ser encaradas simplesmente como "negócio", mas misturam, permanentemente, as atividades econômicas a vínculos cuja desigualdade não suprime o cimento afetivo que lhes dá origem. (Ibidem, p. 25).

Em face desse contexto, o autor assinala que há uma distância entre o que é a lógica

[35] O autor apresenta a seguinte conceituação para os termos: "Mais que um setor, as finanças informais são a própria rede de relações sociais de que dependem os indivíduos e as famílias. Comprar fiado, vender "na palha", guardar um produto esperando melhor preço, desfazer-se de um animal para enfrentar uma doença, tomar dinheiro emprestado apara aproveitar oportunidades econômica, constituir uma caixinha entre amigos e vizinhos, fazer seguro funeral, são apenas algumas das formas pelas quais a reprodução dos indivíduos passa por laços que são, ao mesmo tempo, sociais, muitas vezes pessoais e quase sempre financeiros." (Ibidem, p. 21/22)

[36] No capítulo 03, falarei acerca da experiência do Crediamigo em que essa metodologia fica bem delineada. Por outro lado, na instituição objeto do estudo – o Grande Vitória Credisol – também se adotou a metodologia que privilegia a obtenção de informações acerca do tomador de crédito a partir de suas relações. Esse tipo de metodologia é desenvolvida por meio do trabalho que o agente de crédito realiza junto aos clientes (potenciais e efetivos) do programa.

das *finanças informais* e o acesso aos serviços bancários.[37] As questões levantadas pelo autor referem-se ao uso escasso de serviços financeiros formais por parte das famílias vivendo próximas à linha da pobreza e à possibilidade de que a criação de cooperativas de crédito contribua para a redução da vulnerabilidade das famílias pobres e amplie as possibilidades de geração de renda (Ibidem, p.30). Os cinco estudos que compõe o livro *Laços financeiros na luta contra a pobreza* investigam as respostas cabíveis a essas questões.

Buscando sintetizar a análise das experiências, Abromovay apresenta duas considerações importantes que encerram esse capítulo. A primeira delas refere-se ao escopo que as políticas de crédito popular adquiriram no Brasil dos anos 1990. Segundo o autor,

> O interessante no caso brasileiro é que as políticas voltadas a combater a pobreza por meio da atribuição de crédito formal são fortalecidas a partir da segunda metade dos anos 1990 e passam fundamentalmente por organizações bancárias comerciais pertencentes ao Estado – Banco do Brasil e Banco do Nordeste do Brasil e, e m menor proporção Banco da Amazônia. Coincidem, portanto, curiosamente, com o auge das políticas de liberalização e de privatização que atingiram todos os setores econômicos, inclusive o bancário. O caso mais emblemático destas políticas é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf, que teve início efetivo em 1996. (Ibidem, p. 32).

O aspecto mais significativo, assinalado pelo autor, acerca do Pronaf[38], é que se trata de observar "os dilemas que enfrenta uma política de alcance redistributivo inequívoco, baseada, entretanto, na idéia de que é preciso oferecer fundamentalmente crédito e que isso deve ser feito por meio de bancos estatais" (Ibidem, p. 32).

No que se refere à analise empreendida neste capítulo, as considerações que Abramovay destaca permitem afirmar que ultrapassar o escopo da focalização, da descentralização e do caráter compensatório, presente também, nas políticas de crédito

---

[37] Os dados que o autor apresenta são: 115 milhões de eleitores contra 66 milhões de contas bancárias existentes em 2002. Reconhece que a existência dos correspondentes bancários (medida autorizada pelo Governo Federal em 2003) contribui para reduzir essa distância. E afirma que, "apesar destes significativos avanços, pode-se dizer que, na sua grande maioria, os pobres não encontram nos bancos um prestador de serviços à altura de suas necessidades" (ABRAMOVAY, 2004, p. 26). Sobre isso, no capítulo 3 desenvolvem-se mais elementos acerca do acesso dos pobres ao sistema financeiro.

[38] O autor apresenta a seguinte descrição acerca do nascimento do Pronaf: **"**Nascido de uma forte pressão da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), o Pronaf tem estrutura descentralizada e fortemente capilarizada. As avaliações são unânimes em mostrar que o programa atinge, de fato, o público ao qual se destina (Abramovay e Veiga, 1999; Belik, 2000): estimativa feita em 1998 pelo Ibase (Ministério do Trabalho, 1998) mostra que 56% dos beneficiários nunca tinham tomado crédito bancário antes (p. 32)." Vale ressaltar que há uma importante diferenciação entre essa experiência e uma outra (Proger), que corresponde ao seu similar, no mundo urbano. Sobre isso faço comentários no cap. 03.

popular, requer soluções alternativas as quais ultrapassem o cenário do mercado e da oportunidade conferida aos pobres. Trata-se de identificar como as ações implementadas nesse sentido se articulam com a possibilidade de redistribuição de renda. Por isso, os pontos levantados sobre o Pronaf são significativos. Nesse sentido, as principais características do programa levantadas por ABRAMOVAY são:

a) ampliação da base social da política creditícia. Isso significa que na base de operação há um certificado de aptidão "pelo qual cada sindicato ou escritório local atesta ao banco que o candidato ao financiamento e, de fato, um agricultor familiar." (Ibidem, p. 32)
b) oferecimento de subsídio para um público de renda mais baixa, aqueles agricultores cujo faturamento anual não ultrapasse certo limite (Ibidem, p. 33)[39].
c) diversidade dos recursos creditícios, parte se origina do Orçamento Geral da União, parte dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), diminuindo a lógica dos riscos bancários. Nesse caso, "o crédito não é um fator de alargamento do círculo de relações sociais localizadas de quem recebe e sim uma forma de transferência pública federal." (Ibidem, p. 35-7).

Sendo assim, a conclusão que ABRAMOVAY apresenta acerca das potencialidades do crédito para as famílias vivendo próximas a linha da pobreza é que essa não pode se "reduzir ao crédito e que os bancos não são o melhor – quando não o único caminho – para a sua concessão" (Ibidem, p. 38):

> A própria diversidade aqui revelada mostra o papel decisivo que organizações locais intermediárias entre as finanças informais e o crédito bancário podem desempenhar nos processos locais de desenvolvimento. È tautológico dizer que os pobres precisam de renda: mas não é trivial a afirmação de que precisam de liquidez. O pressuposto desta afirmação é que a capacidade de geração de renda está comprometida pela forma como têm atualmente acesso aos recursos e serviços financeiros de que depende sua sobrevivência. A satisfação desta necessidade de liquidez amplia as chances de geração de renda e de apropriação desta renda gerada (e não de sua transferência para outros segmentos sociais). (Ibidem).

Os elementos destacados pela análise de Abramovay, bem como os conceitos relativos à economia solidária, economia popular e finanças solidárias, colocam o debate sobre microcréditos numa perspectiva diferenciada, ou seja: a que vai além do "crédito pelo

[39] Trata-se de um faturamento de R$ 14 mil anuais.

crédito" e aponta uma agenda que se relaciona com aspectos do desenvolvimento local. Não apenas como um processo *natural,* mas como um processo que requer coordenação política, definição de estratégias e elementos de intervenção governamental. Acerca disso é que no próximo capítulo examinarei que rumos as políticas de microcrédito assumem no Brasil dos anos 1990.

CAPÍTULO 3
BRASIL E MICROCRÉDITOS: CONVERGÊNCIAS, SEMELHANÇAS... POLÍTICAS E EXPERIÊNCIAS INSTITUCIONAIS

Nunca fomos catequizados. Fizemos foi Carnaval. O índio vestido de senador do Império. Fingindo de Pitt. Ou figurando nas óperas de Alencar cheio de bons sentimentos portugueses.
Oswaldo de Andrade

3.1 INTRODUÇÃO

A provocação que move esse capítulo está relacionada com a epígrafe extraída do Manifesto Antropófago, de Oswald de Andrade. Isso por que a principal questão que busco responder refere-se à compreensão de quais as matizes que o microcrédito vem assumindo no Brasil. Para tanto, é importante investigar o que das experiências internacionais vem sendo aplicado por aqui e o que vem sendo alterado. Até onde, para lembrar Oswald de Andrade, fomos "catequizados"? O que há novo nos formatos institucionais brasileiros e quais os principais desafios identificados nas agendas políticas? Sendo assim, as idéias que desenvolverei organizam-se da seguinte forma:

- revisão da bibliografia sobre o tema, apontando em que estágio se encontra o debate;
- análise dos contornos que a política assumiu no governo Fernando Henrique Cardoso, destacando a experiência do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e do Banco do Nordeste (BNB);
- análise dos desafios atuais das políticas de microcrédito, assinalando quais as inflexões que elas passam ter a partir de 2002.[1]

[1] Nesse ano, o governo federal articulou algumas alterações ampliando o uso e a extensão do microcrédito. Ver Búrigo (2003).

3.2 O ESTADO DA ARTE: DIFERENTES MOMENTOS DAS EXPERIÊNCIAS DE MICRO-CRÉDITO NO BRASIL

As experiências de microcrédito chegam ao Brasil no final dos anos 1970. Entretanto o caminho institucional feito por essas experiências é bastante diverso. Para efeitos de compreensão e análise, divido-o em quatro fases, cujas características vão apontando diferentes inflexões no tratamento do tema. Ressalto que se trata apenas de um recurso metodológico que facilita a compreensão e que ao longo do capítulo a análise será feita com bases nos parâmetros apontados abaixo. Dessa maneira, as fases a que me referi, podem ser caracterizadas sob os seguintes aspectos;

- 1ª fase: Essa fase se inaugura no inicio dos anos 1970 e sua característica principal refere-se ao processo de construção de uma rede de ONGs pioneiras no financiamento de pequenos negócios, ligadas ao Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (CEAPE), filiado à *Acción Internacional*. A experiência pioneira se localiza nas cidades de Recife e Salvador, no ano de 1972. Tratava-se do fornecimento de crédito para setor informal, a partir de recursos externos vindos da cooperação técnica da *Acción Internacional* (AITEC). [2] Nesse período, chamado de inaugural (anos 1970 e 1980) também se pode destacar a experiência do Banco da Mulher (BM), associada ao *Women's World Banking*.

Uma característica importante dessa 1ª fase é como o sentido do microcrédito está totalmente ligada à ação das ONGs, financiadas através de recursos e aportes internacionais. São fundos rotativos, cuja preocupação central é o financiamento dos tomadores de créditos e não o retorno do crédito. Em outras palavras, não se tratam de organizações especializadas em microfinanças, voltadas para sua auto-sustentabilidade, mas o saldo final dessa fase refere-se ao desenvolvimento de uma metodologia para atender comunidades mais pobres, fazendo com que o crédito pudesse chegar aqueles que não tinham acesso aos sistemas mais formais e tradicionais de crédito no Brasil.

[2] Sobre isso ver Dantas (2000), em que o autor descreve a história de constituição da rede Ceape no Brasil.

- 2ª fase: Esta fase corresponde ao nascimento de ONGs especializadas em microfinanças, cuja experiência pioneira é o Portosol. A característica principal dessa fase é que essas ONGs, devidamente encaixadas na normatização do Banco Central, envolvem governos municipais e estaduais para o financiamento de seus clientes, e a novidade de sua ação consiste na busca de taxas de juros bem menores do que as do mercado. Essa fase corresponde a um período que vai de 1993 a 1998, e é a partir dela que se desenham na agenda política os principais desafios para a expansão e massificação do microcrédito no Brasil. As perspectivas desse período vão além do oferecimento do crédito aos pobres ou do desenvolvimento de uma metodologia de proximidade (agentes de crédito que monitoram o processo de concessão de crédito indo diretamente ao cliente), como evidenciado na fase anterior, a questão agora é articular programas/ instituições vinculados a uma noção de geração de renda para a população.

Do ponto de vista da experiência rural, nesse período, verifica-se uma expansão do cooperativismo de crédito, o qual até os anos 80, por força da reforma do Sistema Financeiro Nacional, havia se restringindo às cooperativas de crédito mútuo e às de crédito rural vinculadas às cooperativas de produção. A mudança significativa nessa área é a ampliação do crédito rural para os agricultores familiares, a partir dos anos 90 (BITTENCOURT, 2001).

- 3ª fase: É marcada pelo envolvimento de bancos e financeiras do sistema bancário formal que, a partir de apoio às ONGs que operam nesta área, inserem-se nos segmentos das microfinanças. Trata-se de uma fase em que a construção de um marco legal mais sólido para o desenvolvimento dessa perspectiva se coloca como um desafio. Nesse sentido, era preciso garantir um estatuto jurídico que viabilizasse a entrada de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e das Sociedades de Créditos ao Micro-Empreendedor (SCMs) nesse segmento de mercado.

Aqui, o fato mais significativo é como a discussão da ampliação do mercado das microfinanças passa a figurar na agenda política do governo federal (então, governo FHC).

É importante recuperar a forma como o Comunidade Solidária vai definindo o desenho de atuação para as microfinanças.[3] Nesse período, o BNDES cria o programa de Crédito Produtivo Popular, com o objetivo de "divulgar o conceito de microcrédito e promover a formação de uma ampla rede institucional, capaz de oferecer crédito aos pequenos empreendedores, formais e informais" (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 2002).

Também, é desse período a criação do Programa Crediamigo, do Banco do Nordeste, cuja importância refere-se ao fato de ser uma iniciativa articulada a partir de um banco estatal, o que assinala a ampliação do leque de atuação de um banco de desenvolvimento, que inserido no universo das microfinanças passa a ter um formato menos burocrático, mais ágil e com impactos sobre a questão do desenvolvimento econômico. Mundialmente, as experiências nesse segmento estiveram pouco referenciadas em experiências de bancos estatais[4], o que faz com que esse programa tenha um aspecto de novidade. Outro aspecto a ser considerado na experiência do Crediamigo é o crescimento da sua carteira ativa, bem como de sua clientela, com baixa inadimplência[5].

Dois outros aspectos são característicos desse período: a) a permissão para atuação dos correspondentes bancários e b) o fato de que as instituições envolvidas com a temática voltaram sua atenção apenas para o crédito. Nesse caso não foi estabelecida correlação com os bancos comerciais e nem ofertado outros produtos financeiros tais como: poupança, seguros, contas correntes, etc. Exceção dever ser para o caso das cooperativas de crédito (BITTENCOURT, 2005).

- 4ª fase: Essa é uma fase mais recente que se inaugura a partir de 2002, ano em que a regulamentação e a política de microcrédito são alteradas a partir da formulação do Governo Lula[6]. Conforme entrevista obtida com o assessor especial do Ministério da Fazenda e coordenador do Grupo Interministerial de Microcrédito e Microfinanças, essa fase tem as seguintes características:

[3] Ao longo deste mesmo capítulo desenvolvo mais aspectos dessa questão.
[4] Sobre isso, ver OIT (2002). Nesse estudo, os consultores apresentam um panorama acerca dos modelos das instituições de microfinanças (IMF). Percebe-se uma inflexão modular entre os bancos comerciais e as ONGs. Ao longo dessa pesquisa observei que a entrada dos bancos estatais nesse segmento pode ampliar o micro-crédito como um instrumento de política de desenvolvimento. Mais a frente, neste mesmo capítulo, desenvolvo essa discussão.
[5] Segundo informações obtidas no Relatório Anual de 2004, a carteira ativa do Crediamigo era de R$ 106,7 milhões e mais de 160 mil clientes (BNB, 2004).
[6] Desenvolvo mais detidamente aspectos dessa alteração ao longo deste mesmo capítulo.

1. inclusão bancária massificada, associando-a ao oferecimento de outros serviços bancários para a população de baixa renda,
2. conta simplificada,
3. viabilização de recursos para o crédito de uso livre e para microempreendedor,
4. constituição do Banco Popular do Brasil,
5. apoio ao Cooperativismo de Crédito, incluindo a permissão para constituição de Cooperativas abertas (livre adesão),
6. ampliação do número e da atuação dos correspondentes bancários,
7. crédito consignado em folha de pagamento para trabalhadores assalariados e, no INSS, para aposentados e pensionistas,
8. ampliação e consolidação do Programa Crediamigo.

Ainda, dentro dessa 4ª fase, observa-se, no final de 2004, a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), o qual redesenha aspectos da agenda do microcrédito no Brasil, procurando uma articulação maior entre o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), através do M TE, e o Conselho Monetário Nacional (CMN). [7]

Feita essa breve caracterização das fases, desenvolverei nos próximos itens uma abordagem mais detalhada de cada uma delas, enfocando aspectos que marcam o microcrédito no Brasil a partir dos anos 1990 e os desafios da política atual, procurando, assim, identificar as principais inflexões dessa política e como essa trajetória será percebida no programa local estudado. Antes, entretanto, cabe assinalar alguns elementos de compreensão acerca do funcionamento e das características do Sistema Financeiro Nacional, e em que medida o crédito para os pobres foi sendo articulado dentro dele.

[7] Sobre isso, ao longo deste capítulo, amplio os comentários a essa informação.

3.3 SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: ASPECTOS PARA COMPREENDER A DEMANDA POR CRÉDITO POPULAR

Conhecer o movimento do sistema financeiro nacional parece ser uma tarefa importante para que se possa compreender sob quais aspectos o crédito popular vai se desenvolvendo no Brasil. Sendo assim, uma primeira noção para desenvolver esse tópico é apresentar aspectos que definem o que é o sistema financeiro. Gilson Bittencourt (2002) discutindo o cooperativismo de crédito assinala que

> Um sistema financeiro é o conjunto de instituições que atuam no sentido de propiciar um fluxo de recursos adequados entre poupadores e investidores. O sistema financeiro é capaz de realizar a intermediação de forma que os recursos disponíveis sejam distribuídos entre aqueles que têm a intenção de investi-lo. Os poupadores, que fornecem os recursos, recebem o dinheiro de volta após certo tempo, remunerado por uma determinada taxa de juros. Nesse sentido, o sistema financeiro pode ser um impulsionador do crescimento econômico, pois disponibiliza recursos para investimento (BITTENCOURT, 2002, p. 19).

Essa definição traz aspectos centrais que me levam a pensar as relações entre sistema financeiro e crédito popular. São eles: a) investimento e poupança; b) desenvolvimento econômico (crescimento + investimentos). Indo além na perspectiva de compreender as sendas dos mecanismos financeiros, uma outra referência, que aparece em Costa (1999), permite compreender a historicidade das instituições financeiras, constituídas como um fenômeno político, datadas e localizadas. Sendo asssim, afirma que

> Instituições financeiras, enquanto construções resultantes de ações coletivas, constituem um fenômeno político. São, portanto, datadas e localizadas. Frutos de um contexto histórico, em determinado país, sofrem o condicionamento da origem. Senão se adequarem às condições mutantes, correm o risco de ficar esclerosadas. (COSTA, 1999, p. 251).

Considerar as instituições financeiras como um fenômeno político ajuda a observar as concepções políticas que vão nortear as políticas de microcrédito no Brasil dos anos 1990, pois não se trata de idéias que vão passar ao largo do movimento de centralização bancária que marcou a década de 1960. Na verdade, para olhar a forma como o microcrédito vai se desenhando na agenda política brasileira é essencialmente ter no espelho retrovisor o processo de articulação do interesses dos grandes bancos. Sendo assim, cabe retomar algumas das análises feitas por Ary Minela (1988) acerca do poder bancário e suas

articulações e influência na agenda política. [8]. Mais uma vez, enfatizo que, com essa discussão procuro (re)construir o campo relativo à forma como o crédito popular vai tomando acento na agenda política brasileira.

3.3.1 Centralização bancária: a exclusão dos pobres.

O trabalho de Minela analisa aspectos da ação e estrutura dos órgãos de representação de classe do universo bancário, no período referente a 1960 a 1980, passando pelo processo de reforma bancária; pela análise da posição dos banqueiros em relação à reforma e pelo resultado dessa reforma; pelo processo de centralização e concentração bancárias; pelo processo de internacionalização do sistema financeiro brasileiro e; por fim, pela análise que permite a compreensão da atuação classista de banqueiros e bancários (MINELA, 1988, p. 14-15). Para o foco específico desse trabalho, ater-me-ei às considerações acerca do processo de centralização e concentração bancária.

Em 1964, estava concluída a chamada reforma bancária, que havia se iniciado em 1946, no governo Dutra. Tratou-se de um processo recheado de idas e vindas, nas quais o resultado final consistiu na Lei 4.595/64, que, além de criar o Banco Central, vai favorecer a centralização do capital financeiro e fortaleceu o poder dos banqueiros no Brasil. [9] Nesse sentido, a refererida legislação é interpretada pelo autor, da seguinte maneira:

> A Lei promulgada e aprovada por um Congresso mutilado era completamente omissa em alguns aspectos básicos como, por exemplo, a definição de prioridades para o crédito, tanto para empresas públicas como privadas. Isso não quer dizer que não existia tal prioridade. Na verdade, o sistema bancário teria agora a importante função de, juntamente com o capital financeiro, internacional, sustentar o projeto político-econômico delineado pela nova composição de forças no poder. Os rumos da economia e o desenvolvimento geral do país nos anos seguintes demonstrariam claramente a serviço de quem estaria o sistema bancário brasileiro (Ibidem, p. 71).

Observa-se, assim, que as bases para que o controle do crédito estivesse na mão de alguns bancos privados estavam lançadas. Juntamente com isso ficava a questão acerca de

[8] Nesse trabalho, o autor partiu da perspectiva de que a análise sobre o poder dos banqueiros necessitava de uma compreensão acerca de questões como: o que existe de real e de ficção em relação ao poder dos banqueiros? Como eles organizam para fazer prevalecer seus interesses econômicos e políticos? O que pensam e planejam? Como se relacionam com os demais empresários e com os bancários? Como reagem às críticas ou acusações a eles formuladas? Defendem algum modelo de desenvolvimento para o país? Que papel jogam no processo de acumulação de capital no Brasil? Têm alguma pretensão de hegemonia política? Que transformações sofreu o sistema bancário nas últimas décadas? (MINELA, 1988, p. 13)

[9] Acerca desse processo, ver Minela (1988).

como se daria o desenvolvimento regional, uma vez que parecia não ser essa a preocupação colocada na pauta política. Para compreender os meandros de como o *novo* sistema financeiro se relacionaria com as questões referentes ao crédito e ao desenvolvimento, Minela descreve e analisa o processo de concentração e centralização do capital na mão dos grandes bancos privados.

Primeiramente, o autor assinala como é intrínseca a lógica do sistema capitalismo a centralização de capitais (Ibidem, p.130). Entretanto, na questão específica do sistema bancário, essa centralização representa uma ampliação do poder sobre o "processo de acumulação e reprodução de capitais"; o que no caso brasileiro, coloca em questão a perspectiva do monopólio do crédito (Ibidem, 1988, p. 130).

Nesse caso, o autor aponta que em 1960 o número de bancos e casas bancárias no Brasil era de 358. Em 1980, incluindo os oito bancos estrangeiros, esse número era de 111 (Ibidem,p. 133). [10] Minela assinala algumas das conseqüências desse processo:

a) modificação nas formas de captação de recursos financeiros, ampliando-se a composição dos ativos para recursos não monetários e ensejando uma competição maior entre os banqueiros por recursos e clientes;
b) centralização, também, do ponto de vista geográfico, passando haver uma concentração bancária na região sudeste do Brasil, com destaque para São Paulo, o que vai gerar uma tendência a oligopolização ou monopolização regional;
c) diminuição do número de bancos privados nos estados, o que também se constitui como um indicador do processo de oligopolização por parte dos bancos privados (Ibidem, p.134-148). Ressalte-se, também, que esses aspectos são identificáveis nos bancos estaduais, os quais "à semelhança dos bancos privados", seguiram a tendência a expandir suas fronteiras geográficas (Ibidem, p.156).

Em resumo, as conseqüências acerca do processo de centralização são assim apresentadas pelo autor:

> Ao ter em suas mãos o poder de decisão sobre 80% das operações de crédito dos bancos privados do país, os bancos de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, particularmente os grandes bancos aí localizados, têm uma posição privilegiada para incidir (senão decidir) sobre o processo de acumulação de capital em dimensão geográfica nacional. Mostraram também em que medida conseguem manipular a política econômica e, inclusive, as estratégias de desenvolvimento (...). (Ibidem, p.158).

[10] Ao longo da discussão, o autor vai apresentando aspectos desse processo e ampliando as análises em relação à diminuição do número de bancos.

A questão que se pode fazer refere-se a como tudo isso interfere no processo de concessão de créditos para os pobres. Na medida em que o processo de centralização bancária ia se delineando, tanto as decisões relativas ao investimento regional quanto o acesso ao crédito iam se moldando de acordo com esse processo. Minela, ao referir-se à perspectiva das decisões do investimento regional assinala que:

> Parte considerável das decisões financeiras, que afetavam as atividades regionais, foram transferidas para instâncias alheias aos círculos burgueses locais, diminuindo dessa forma sua influência. Em outros termos, as determinações que incidiam, ou até decidiam, os negócios da burguesia local, passavam a receber uma forte influência ou controle de setores da burguesia bancário-financeira dos principais centros econômicos do país, mais precisamente do Estado de São Paulo (MINELA, 1988, p. 453-54).

O que essas considerações mostram é que os investimentos locais desse período (anos 1970-1980) – embora fossem formulados em uma perspectiva de regional – eram definidos a partir de uma estratégia econômica delineada de acordo com os interesses do capital estrangeiro. A conseqüência mais imediata desse processo é que ele abafa a possibilidade de estabelecer um desenvolvimento voltado para as peculiaridades locais. Um exemplo dessa afirmação refere-se à forma como no estado do Espírito Santo o processo de decisão do desenvolvimento nos anos 1970, passou ao largo das classes populares.[11]

Sendo assim, as decisões de investimento guardaram pouca conexão com o processo de articulação dos investimentos locais. Neste caso, cabe assinalar aspectos relativos ao financiamento de determinados setores, a partir dos empréstimos concedidos pelos bancos privados. Minela (1988) sustenta que ao Banco do Brasil, no período estudado (1960-1980), coube um volume maior de empréstimos para as atividades rurais e pecuárias (cerca de 54,5% do total do montante concedido, em 1980), vindo em segundo lugar as atividades da indústria (29,9%) e, em seguida, o comércio (10,0%).

Nos bancos comerciais a alocação de recursos aparece de forma inversa. Em primeiro lugar, a indústria (50,5%, em 1980); em segundo lugar, o maior percentual de empréstimos concedidos refere-se a "outros" (21,4%); em seguida, o comércio (15%) e, por último as atividades agropecuárias (12,3%). A conclusão a que o autor chega revela o papel do Banco

[11] Volto a essa discussão no cap. 04.

do Brasil no fomento agropecuário e sua importância como um banco de desenvolvimento[12] (Minela, 1988, p. 159-160).

Por outro lado é significativo examinar como o chamado crédito a particulares, que eu estou interpretando como incluindo o crédito pessoal, também vai se desenhando nesse contexto. Tomando como referência os dados produzidos por Minela, é possível estabelecer a seguinte relação:

Tabela 8
Empréstimos concedidos a particulares nos anos 1963/1973 (em percentual)

Ano	Banco do Brasil	Bancos Comerciais	Total
1963	0.4	8.8	5.6
1964	0.3	9.1	5.9
1965	0.5	9.1	6.6
1966	1.4	12.0	8.5
1967	3.0	12.3	9.5
1968	6.8	14.1	11.9
1969	7.5	15.7	13.0
1970	7.8	18.1	14.7
1971	6.5	21.5	16.4
1972	6.6	21.6	16.6
1973	5.8	21.7	16.2

Fonte: MINELA (1988, p. 160)

Observa-se que os percentuais destinados ao crédito a particulares são relativamente baixos. Ainda que a percentagem deles vá aumentando ao longo do período, dos setores apontados pelo autor, esse é um dos que possui os menores percentuais[13]. Um outro ponto sobre a questão da estrutura dos empréstimos nos diferentes setores refere-se ao percentual que cada um deles possui. Nesse caso, a indústria fica com 37,5% do percentual global; em seguida vem o setor agropecuário (24,6%), o comércio (22%), os empréstimos pessoais (8,4%) e outros (7,5%) (Ibidem, p. 162) [14]. Esses percentuais me permitem constatar, por

[12] Ver também Rodrigues (2004). Na análise, a autora busca compreender processo de reestruturação do Banco do Brasil, e, para tanto, busca compreender elementos acerca do papel do Banco no processo de desenvolvimento brasileiro.
[13] Dos setores que o autor enumera: comércio, indústria, lavoura, pecuária e particulares, para efeito de empréstimo, os particulares só perdem para a lavoura.
[14] Esses são percentuais obtidos a partir de informe do Banco Central do Brasil, tomando como referência o mês de julho de 1978.

inferência, o lugar que o crédito fornecido a pessoas terá nas operações bancárias da década de 1970.

A reforma bancária gerou a concentração bancária e junto com ela um conjunto de entraves ao crédito pessoal. Considerando o formato de financiamento existente no Brasil, a partir do final dos anos 1960[15], posso afirma que o acesso dos pobres ao sistema de crédito estava vedado. Para fundamentar um pouco mais essa afirmação é importante analisar o comportamento do crédito nos anos 1980.

Analisando aspectos dos mecanismos de financiamento da economia brasileira, Costa (1999) assinala que

> O problema do financiamento não é só de insuficiência de oferta de fundos de empréstimos, mas de carência de demanda, nas condições contratuais oferecidas; por isso o estado diminuto do crédito no período pré-estabilização do nível de preços, já que o risco de fragilidade financeira era imenso, dado o grau de indexação da economia (COSTA, 1999, p. 278).

A afirmação do autor me permite analisar que a lógica de financiamento da economia brasileira, nos anos 1980, estava totalmente fechada para ampliação do crédito às empresas do mercado. Conseqüentemente, como aponta Costa, os mecanismos mais utilizados para tanto são o autofinanciamento, ou seja, a perspectiva colocada é de fugir do mercado de crédito e uma das razões para isso são as altas taxas de juros. Nesse caso, há uma retração de investimentos e a lógica da produção é substituída pela lógica da financeirização. [16]

Mas, qual a relação de todas essas informações com a questão do crédito popular? Ora se o sistema financeiro tornou-se oligopolizado e elitista e se as grandes empresas não estiveram inseridas em uma estratégia de financiamento de médio e curto prazo, os empreendimentos de médio e pequeno porte, bem como as famílias que necessitam de pequenas quantias de dinheiro para incrementar seu negócio estarão totalmente fora desse sistema. À margem de qualquer possibilidade de acesso ao crédito ou intervenção no

[15] Costa (1999) mostra uma tendência de *desintermediação bancária* (redução da fração de riqueza em circulação pelos bancos comerciais). Nesse sentido, o autor enumera algumas formas de financiamento que não somente reguladas pelo sistema bancária. São elas a securitização, o *factoring,* o *leasing*, lançamento de ações, debêntures, eurobônus.

[16] Concluindo aspectos dessa questão, Costa (1999) aponta o que vai acontecendo com as empresas nesse contexto. A principal fonte de investimento – reinversão dos lucros – vai se tornando extremamente limitada, uma vez que com a abertura externa e a estabilidade financeira tiraram dela o poder de fazer o preço. Segundo o autor, o processo delineado é o que faz com que essas empresas estejam submetidas ao preço estabelecido pelo mercado internacional, e carecendo de lucro que possam ser re-investidos no longo prazo. A solução para manutenção dessas empresas é recorrer ao mercado de capitais (no caso brasileiro, incipiente) ou ao risco cambial, lançando mão da captação externa (COSTA, 1999, p.279).

debate, formatos e lógicas de financiamento. Essa pode parecer uma conclusão patente, mas ela me auxilia a explicar porque nos anos 1970, as experiências de microcrédito, no Brasil, estavam restritas as ONGs no Nordeste (como mencionei acerca da 1ª fase) e por que nos anos 1990 esse tema entra na agenda política do governo federal.

Antes de ater-me a essa discussão, faz-se necessário assinalar como a exclusão dos pobres do sistema financeiro pode ser observada no formato que os bancos tomaram e na forma como, ao longo dos anos 1980-1990, conduziram sua ação. Novamente, recorro às principais características apontadas por Costa para examinar o movimento de reestruturação bancária do pós-1988:

a) estruturas enxutas;
b) número reduzido de agências;
c) ocupados de áreas muito bem definidas do mercado;
d) atuação em segmentos específicos e ausência de competição pelo serviço massificado dos bancos varejista;
e) poucos funcionários;
f) relacionamento estreito com médias e grandes empresas;
g) principais coordenadores de colação de debêntures e ações de grandes empresas (Ibidem, p. 295).

Cabe, por último, no sentido de identificar sob que cenário se articulam as concepções políticas em torno da estratégia de microcrédito no Brasil dos anos 1990, destacar que mesmo em face do processo de centralização do sistema financeiro nacional e do estabelecimento de lógicas bancárias que foram, em grande medida, excludentes dos pobres, as estruturas bancárias não se tornam homogêneas.

Basicamente identificam-se dois perfis nas estruturas bancárias. Os *bancos varejistas* que vão se ocupar de captar um volume de recursos de "uma clientela pulverizada e operam com baixa margem operacional de risco"; e os *bancos atacadistas,* que se ocuparão de "atender uma clientela preferencial", que oferece mais riscos, mas ao mesmo tempo compensável com "maior agilidade operacional" (Ibidem, p. 295). Isso permitiu uma diversificação de produtos e serviços, voltados para públicos específicos, sem, contudo, incorporar a população de baixa renda às lógicas e estruturas bancárias.

O final desse processo de centralização bancária, diversificação de público e

ampliação de competitividade culminou com uma crise bancária[17], no início do governo FHC, cujas soluções de resolução tiveram a forte intervenção do Estado, através do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer). Para análise deste trabalho a identificação desses elementos auxilia-me a compreender o escopo da atuação do governo FHC. Nesse sentido, a opção política adotada foi a de criar uma estrutura de crédito popular que passava ao largo do sistema financeiro, ou melhor, que não tinha como objetivo central a democratização da estrutura financeira vigente e o acesso dos pobres a esse sistema. Sobre isso, passo, a seguir, a analisar as articulações em torno do microcrédito evidenciadas no governo FHC.

[17] Sobre isso ver Paula e Marques (2004)

3.4 DÉCADA DE 1990: A CONSTRUÇÃO DE UMA ARTICULAÇÃO POLÍTICA

Retomando as considerações do tópico anterior, é possível identificar que na consolidação do atual sistema financeiro a questão do crédito popular não esteve colocada na construção desse sistema. Um outro elemento que ajuda a perceber como o crédito popular passa ao largo desse sistema, é o olhar que pode ser lançado em relação ao cooperativismo de crédito.

No capítulo 1, apresentei uma breve discussão acerca de como o cooperativismo de crédito nasce de uma iniciativa de financiamento dos pobres, adotando mecanismos de gestão, cujos princípios baseiam-se na solidariedade, autogestão e descentralização. No Brasil, esse formato surge no inicio do século XX, a partir das experiências dos imigrantes italianos e alemães (BITTENCOURT, 2001, p. 31). Entretanto, com a reforma do sistema financeiro nacional, as exigências para o funcionamento dessas cooperativas tornaram seu funcionamento amarrado e centralizado.

Nos anos 1980, as cooperativas de crédito rural passaram a se constituir vinculadas às cooperativas de produção, limitando o leque de decisão dos cooperados e verticalizando os processos decisórios, uma vez que os maiores produtores pertencentes ao quadro de cooperativados teriam maior poder de decisão. Nos anos 1990, alguns aspectos desse processo foram se alterando e ampliando a possibilidade de democratização do crédito no meio rural. [18]

A conclusão a que se pode chegar refere-se à constatação, já apresentada no item anterior, acerca de – *um não acesso dos pobres ao sistema formal de crédito*[19]. Entretanto, a questão que surge é: existia algum contraponto a esse processo? Existiam ações/perspectivas de inclusão dos pobres ao sistema creditício nacional, articulado a partir de políticas do Estado? A resposta é: não.

Embora possam ser identificadas ações nesse sentido, um exame mais detalhado da 1ª fase do microcrédito no Brasil, aponta que as questões relativas a democratização do

[18] Sobre esse tema, mais especificamente, ver Burigo (1999); Bittencourt (1999 e 2000) Abramoway e Bittencourt (2001); Schröeder (1998).

[19] Dados apresentados em documento do BNDES assinalam que, em 1999, 70% da população brasileira estava completamente excluída do sistema bancário, o que significa que não possuíam qualquer tipo de conta bancária. Se a esse grupo for incluído, também, aqueles que não possuem caderneta de poupança, sem qualquer privilégio de cheque ou saque a descoberto, a proporção aumenta para 85% da população *desbancarizada.* (BNDES, 2000).

sistema bancário, através de políticas de crédito às classes populares, continuaram a não figurar na agenda das políticas governamentais.

Conforme descrevi, a 1ª fase do microcrédito no Brasil (anos 1970) foi marcada pela predominância de ONGs que ofereciam crédito em pequeno valor para o setor informal urbano, nas cidades de Recife e Salvador. O principal legado dessa fase refere-se ao uso da metodologia de assessoria ao crédito, aplicada pelos agentes, e à construção de mecanismos de garantias, através da criação de grupos solidários de crédito. Sob essa perspectiva, foi criada a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (Programa UNO), cujas características são assim, descritas por Valdi Dantas (2000);

> A UNO já nasceu profissionalizada. Um grupo de profissionais das áreas de Ciências Sociais, Economia e Administração de Empresas, criaram uma base técnica para análise das "propostas de crédito" para o setor informal, produziram cartilhas para capacitar nos temas básicos do gerencial, acompanhavam o crédito (assessoria), produziram pesquisas sobre o perfil do microempresário informal e sobre o impacto do crédito (a UNO tinha um Setor de Avaliação estruturado), promoveu o trabalho associativo criando cooperativas, associações de artesãos e grupos de compra e proporcionou assistência técnica a vários ramos da pequena produção. A UNO financiou milhares de pequenos empreendimentos em Pernambuco e na Bahia. Formou dezenas de profissionais especialistas em crédito para o setor informal e durante muitos anos foi a principal referência para a expansão na América Latina.

Esta é a síntese da 1ª fase do microcrédito no Brasil: uma articulação que passa ao largo das políticas governamentais de acesso ao crédito e se localiza na ação da sociedade civil. Essa consideração é útil, pois ela permite-me constatar que enquanto a política econômica, deste período, dirigia-se para o atendimento dos interesses do capital financeiro; os interesses das classes populares, na questão relativa ao acesso crédito, eram atendidos por iniciativas da sociedade. É certo que isso coloca um problema para o exercício do direito, uma vez que este deixa de estar referenciado no quadro normativo da institucionalidade política para se constituir em programas nos quais o voluntarismo é a tônica principal. Em outras palavras, na 1ª fase das experiências de microcrédito, a principal característica é a ajuda e o socorro e não a lógica da proteção do Estado, fundante na sociedade contemporânea. [20]

[20] Aqui quero me referir à clássica geração dos direitos:
a) século XVII – direitos individuais (afirmação do indivíduo contra o poder do Estado);
b) século XIX – direitos políticos (afirmação do direito de escolha para o exercício do poder político);
c) século XX – direitos sociais (afirmação dos direitos da coletividade e de proteção do Estado contra os riscos do mercado).

A conseqüência mais imediata dessa não-constituição do microcrédito como uma política de estado é que a demanda pelo crédito vai se acentuando na sociedade brasileira, principalmente, com o aumento do desemprego nos anos 1990. Nesse sentido, um dos diagnósticos produzidos (BNDES, 2000) acerca do mercado de microfinanças assinala:

a) ausência de um contexto macroeconômico favorável às microfinanças; a explicação para tal afirmativa reside no longo período de taxas de inflação alta, que possibilitou aos bancos a opção por uma estratégia que privilegiava aplicar seus recursos em títulos do governo a uma outra que se dirigiria para o oferecimento de crédito para empresas locais;
b) existência de um acesso de linhas de crédito governamentais subsidiados para pequenas e médias empresas; aqui a perspectiva é identificar a existência de programas de crédito subsidiados por bancos estatais para determinadas atividades econômicas, sem que dentre essas figure o universo das pequenas e médias empresas. Nesse caso, a solução encontrada pelos pequenos empreendedores é utilizar modalidades de financiamento através de *factoring* (venda de contas a receber para firmas especializadas em oferecer dinheiro rápido). Uma das perspectivas inovadoras apresentadas para essa questão é o envolvimento do Banco do Nordeste (BNB) no financiamento de negócios de médio e pequeno porte, através de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e Social (BNDES).
c) estrutura normativo-regulamentar pouco receptiva à lógica das microfinanças; o que se identificou acerca dessa questão é que, tradicionalmente, no Brasil, as instituições financeiras não reguladas não poderiam cobrar mais que 1% de juro ao mês, tendo em vista a Lei da Usura. Sendo assim, muitas das ONGs que operavam microfinanças, o faziam à margem da lei. Isso levou a uma reestruturação da legislação em 1999, ampliando o campo de atuação das ONGs e criando uma institucionalidade normativa receptiva ao microcrédito.
d) existência de um mercado de crédito ao consumidor potencial, sem, entretanto, estar articulado com os empréstimos para pequenas e médias empresas; o diagnóstico do BNDES (2000) acerca dessa questão assinalava a existência de várias financeiras

que oferecem empréstimos de pequeno valor, entretanto com juros altos, no sul do país. Essa realidade não é a mesma para o nordeste do país[21] . Mas, o que é significativo nessa afirmação é o fato de que as financeiras puderam se ocupar de uma fatia do mercado de crédito – o crédito ao consumidor –, mas não se articularam em torno do crédito para a produção dos micros, pequenos e médios negócios e, também, para o chamado setor informal. Nesse sentido, uma das estratégias escolhidas pelos micro e pequenos empresários é o uso dessas fontes de crédito para incremento do próprio negócio. Sendo assim, o mercado das microfinanças no Brasil, no início dos anos 1990 carecia de uma estruturação, com vistas a dirigir o crédito para a produção.

e) fragilidade das instituições de microfinanças; diferentemente das experiências internacionais, mencionadas no capítulo anterior, no Brasil não se constituiu instituições como o BancoSol, da Bolívia. No início dos anos 1990, além das ONGs ligadas à rede Ceape, observa-se uma ação dos governos municipais no sentido de criar ONGs que pudessem se ocupar da concessão de crédito para as camadas mais pobres da população. Entretanto, um envolvimento mais significativo dos atores do setor privado, nesse período, está fora de cena. Análise do BNDES mostra que "embora o Brasil não tenha um exemplo a ostentar, os atores do setor privado estão observando o setor de microfinanças (...), algumas empresas financeiras e bancos têm se envolvido, por enquanto, basicamente, através do apoio às ONGs existentes"(BNDES, 2000).

Essas eram as principais discussões elaboradas acerca de por que no Brasil não se havia desenvolvido de maneira sólida uma política de crédito voltada para pobres. Sendo assim, um dos desafios enfrentados pelas estratégias de combate à pobreza era trazer essa questão para o escopo das políticas a serem implementadas. Coube ao Conselho da Comunidade Solidária cuidar desse debate. Nesse sentido, a questão que esse trabalho destaca é como a concepção política em torno do crédito popular passou a figurar na agenda política e qual o desenho institucional resultante dessa concepção.

[21] Outros estudos vão apontar uma carência de crédito no Nordeste: Rosa (1998); Castelar, e Rosa, (1998); Schonberg (1999).

3.4.1 Comunidade Solidária e microcrédito: elementos e formatos institucionais de uma concepção.

Falar de como o microcrédito vai ganhando formato institucional e passa a envolver as ações do governo federal em torno da questão, suplantando assim a 1ª e 2ª fases dessas experiências, é trazer para o debate as perspectivas que se colocavam na agenda do governo FHC (1995-2002) para o combate à pobreza. O aspecto mais significativo dessas ações foi articulá-las a partir do Conselho da Comunidade Solidária, criado em 12 de janeiro de 1995, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso, e cujos objetivos, nas palavras da presidente, eram:

- o fortalecimento das capacidades de pessoas e comunidades para atuar como agentes de seu autodesenvolvimento;
- o direcionamento dos projetos para as áreas geográficas e setores mais pobres da população;
- a parceria entre múltiplos atores, públicos e privados, como estratégia para ampliar os recursos investidos na área social;
- a descentralização e participação da comunidade como condição para uma maior eficiência e sustentabilidade das ações;
- o monitoramento e avaliação para medir custos e resultados bem como facilitar a replicação dos programas em larga escala (CARDOSO, 2001). [22]

O exame desses objetivos assinala como nos anos 1990 assistimos a um conjunto de novos procedimentos e concepções em torno da questão das políticas sociais[23]. Em termos mundiais, houve um progressivo desmonte de alguns Estados de bem-estar social, em nome de um ajuste econômico-financeiro, cuja principal promessa era a retomada do crescimento

[22] Entrevista baixada do site Portal do Voluntariado (www.portaldovoluntariado.org.br), em 11 de setembro de 2005. O que chamou a minha atenção ao pesquisar os documentos do Comunidade Solidária é que ao entrar no Portal do Conselho (www.comunidadesolidaria.org.br), o usuário é redirecionado para o Portal do Voluntariado, onde se encontram algumas das informações sobre o que foi essa experiência e o seu nexo constitutivo com a perspectiva do voluntariado e da articulação com a sociedade civil. A questão que esse fato me colocou foi: como uma experiência da política pública encontrava-se registrada num site do "mercado"? Isso é no mínimo curioso, mas ao longo do texto apresento alguns elementos de interpretação.
[23] Sobre isto ver Draibe (1998).

econômico. No Brasil, e na América Latina como um todo, o enfoque dirigiu-se, principalmente, para a quebra de um padrão mais universalizado das políticas públicas, que vinha sendo gestado nos anos pós-ditadura militar, pela idéia de focalização, descentralização e parceria entre Estado e sociedade civil no que se refere à elaboração e execução das políticas sociais. Neste sentido, programas específicos seriam desenvolvidos para as áreas tomadas como prioritárias pelo governo federal. Surge, assim, um conjunto de ações que visam o combate à extrema pobreza e nas quais estavam referenciados os objetivos do Comunidade Solidária, conforme transcritos no parágrafo anterior.

Percebe-se que um dos núcleos centrais da formulação deste programa residiu num chamamento da sociedade civil como principal agente na condução da política social. Aqui, a tese da parceria ganha vez e voz. E uma das ações que mais foram incentivadas pelo programa é a que remete ao desenvolvimento do voluntariado.[24] Embora não seja meu objetivo ampliar o escopo da análise e valorar o sentido deste chamamento, tal perspectiva ajuda a compreender a concepção que permeou a construção das políticas de microcrédito.

Para tanto, cabe verificar que, na versão apresentada pelo Programa da Comunidade Solidária, a sociedade civil aparece como responsável por efetivar uma série de ações, as quais conduziriam a construção do bem comum. Nesse sentido, é importante destacar a seguinte afirmação, em que essa responsabilidade fica bastante evidenciada;

> A cidadania não se limita ao voto, mas se prolonga numa participação múltipla e quotidiana dos cidadãos na administração de sua cidade, na melhoria da qualidade de vida no seu bairro, na escola, no hospital, na biblioteca, no museu, enfim onde houver um trabalho em prol do bem comum, seja ele de iniciativa do Governo ou de uma organização da sociedade civil.
> Em sua irredutível diversidade, as iniciativas espontâneas das ONGs, fundações empresariais, entidades filantrópicas, clubes de serviços, centros de voluntariado, grupos informais de apoio e auto-ajuda, respondem a demandas pouco percebidas, dão visibilidade a problemas vividos por grupos vulneráveis da população, testam – ainda que em escala pequena – soluções inovadoras. Este exercício de cidadania participativa contribui para ampliar significativamente as energias, competências e recursos investidos no desenvolvimento social. (CARDOSO; FRANCO; OLIVEIRA, 2000).

Uma vez que o papel a ser desenvolvido pela sociedade civil era o que remete à participação e promoção de bem comum, é possível afirmar que o desenvolvimento de uma

[24] Conforme, o Conselho da Comunidade Solidária, o Programa Voluntários:
"é um programa nacional de articulação e promoção do voluntariado. Desde o seu lançamento, em 1997, vem desenvolvendo condições para a disseminação de uma cultura moderna do voluntariado, preocupada principalmente com a eficiência dos serviços e a qualificação dos voluntários e instituições." http://www.programavoluntarios.org.br/capa.html, baixado em 14 de outubro de 2001.

estratégia de crédito popular estaria totalmente articulada às organizações não governamentais e ao setor privado. Para constatar tal afirmativa examinarei o formato institucional que deu sustentação ao microcrédito no governo FHC.

Considerando-se que os principais desafios acerca do crédito popular eram: a possibilidade de construir uma institucionalidade que quebrasse com a rigidez da Lei da Usura e a ampliação da oferta desse serviço, as medidas do governo FHC, anunciadas em 2 de agosto de 1999, foram as seguintes:

a) Medida Provisória 1.914/1999, que eximiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), de que tratava a Lei 9.790/1999, das estipulações da Lei da Usura; ou seja, elas poderiam cobrar juros de mais de 1% ao mês (12%, ao ano);
b) Medida Provisória 1.958/2000, que criou as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), regulamentadas pela resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN).

A síntese que se pode obter da análise dessas medidas é que a concepção política do governo FHC, nessa questão, estava fortemente ligada ao papel da sociedade civil, e isso se materializava na medida em que o formato escolhido eram as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e as Sociedades de Crédito ao Microempreendedores (SCM). A questão que isso suscita é: quais as implicações desses formatos e por que eles se colocavam como importantes para viabilizar as políticas de microcrédito?

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) constituem-se como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e que para conseguir a declaração de *interesse público* devem fazê-lo junto ao Ministério da Justiça. Pela lei 9.790/1999, uma organização social se torna Oscip na medida em que ela promove determinadas atividades voltadas para consecução de objetivos sociais. No caso, específico do microcrédito, as Oscips organizadas nessa área tinham por finalidade desenvolver a "experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito".

Já as Sociedades de Crédito para Microempreendedores (SCMs) foram autorizadas a funcionar em 1999, pela Resolução 2.627 e pela circular 2.915, do Banco Central e constituem-se com o "objetivo social exclusivo de concessão de financiamento a pessoas

físicas, com vistas à viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial de pequeno porte, bem como pessoas jurídicas classificadas como microempresas nos termos da legislação em vigor." (BITTENCOURT, 2001, p. 25). A principal diferença a ser estabelecida com as Oscips é que as SCMs têm fins lucrativos e dependem de autorização do Banco Central (Bacen), que fiscaliza e controla seu funcionamento. São mais assemelhadas a lógica bancária, embora não integrem o Sistema Financeiro Nacional.[25]

Observa-se que nesses dois modelos as articulações e desenhos políticos não tinham uma intervenção direta do Estado, uma vez que a este cabia a regulamentação mais geral e as operações ficariam na mão de particulares. Dessa forma, em 2001, de acordo com as disposições da Lei 10.194, de 14 de fevereiro, o desenho institucional das modalidades de atuação para o microcrédito era o que descrevo no quadro a seguir:

[25] - Sobre isso, ver BITTENCOURT (2001). O autor afirma que quando da elaboração do regulamento que autorizou seu funcionamento, o Banco Central apresentou uma série de restrições: alto valor exigido para patrimônio líquido, impedimento de captação de recursos por meio de depósitos de seus associados, restrições ao uso do crédito para consumo. Nesse caso, a conseqüência mais objetiva é que as SCMs ficam à mercê dos interesses das fontes de onde podem captar recursos (organismos e instituições nacionais e internacionais de desenvolvimento; orçamentos estaduais e municipais; fundos constitucionais; doações e outras fontes, desde que autorizadas pelo Bacen), o que muitas vezes pode impedir uma política de financiamento compatível com as necessidades do crédito produtivo popular.

Quadro 2
Formato Institucional do Microcrédito no Brasil (2003)

Natureza	Formato	Principais características
Sem fins lucrativos (Pessoas Jurídicas de Direito Privado)	Organizações não governamentais (ONGs)	Sujeitas a restrições quanto aos juros praticados (máximo de 12% a.a.)
	Organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips)	Reguladas pela Lei 9.790/1999, e devendo ser registradas junto ao Ministério da Justiça, não sujeitas a restrições quanto a estipulações usurárias (taxa de juros de livre)
Com fins lucrativos	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM)	Autorizada pelo Banco Central, controlado por qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive instituição financeira ou Oscips.
	Instituições financeiras (diretamente)	Oferecendo crédito ao público diretamente.
Poder Público	Bancos de Desenvolvimento, com participação indireta, fomentando entidades especializadas ou participação direta, por intermédio de bancos públicos com carteira especializada.	Indiretamente: como "banco de segunda linha". O principal exemplo, na época era o BNDES que atuou através do Programa Crédito Produtivo Popular (PCPP). Diretamente: o exemplo mais recorrente é o BNB que atua através do programa Crediamigo.
Programas Municipais e Estaduais	Trata-se de diferentes experiências que vem sendo implementadas pelos governos municipais, de diferentes formatos institucionais, cuja principal referencia é o Portosol, criada em 1995, como instituição de crédito comunitária ligada às políticas de geração de emprego e renda da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.	A principal característica dessas experiências é que elas estão ligadas às políticas de geração de ocupação e renda, sendo conhecidas pelo nome fantasia de Banco do Povo. Na maior parte das situações, os governos municipais e estaduais criam fundos públicos destinados especificamente ao microcrédito, os programas são operacionalizados por órgãos públicos, por entidades criadas para esse fim e por meio de parcerias com a sociedade. Os principais exemplos são o Banco do Povo Paulista; o Banco do Povo de Goiás, o Banco do Povo de Juiz de Fora e Creditrabalho, do Governo do DF.
Diversos	Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Caixa Econômica Federal e Agências de Fomento.	Atuação indireta oferecendo recursos ou outros serviços de apoio ao microcrédito.

Fonte: Banco Central do Brasil (2003) e Conselho da Comunidade Solidária (2002)
Elaboração própria.

Aqui, retomo a questão que fiz nos parágrafos acima: qual a concepção que esses modelos evidenciam? Um elemento claro nessa análise é o papel que o setor privado assume. Esse era um eixo importante no arcabouço das políticas sociais do governo FHC. Nesse sentido, a estratégia de microcrédito não estava baseada na criação de um programa nacional com capilaridade nos municípios e que estivesse submetido à gestão centralizada de algum ministério específico. A idéia que prevaleceu foi a da pulverização de diferentes instituições que pudessem cobrir a demanda por crédito popular no território brasileiro.

Em conversas com o Assessor Especial do Ministro da Fazenda, - Gilson Alceu Bittencourt, ele fez-me uma avaliação acerca do percurso do microcrédito no Brasil, apontando aspectos de como o governo Fernando Henrique foi construindo a estrutura normativa e de operações de microcrédito. Esse aspecto da importância do setor privado fica bastante evidente em uma de suas falas.

> De 1998 até praticamente 2002, no governo Fernando Henrique, as ações foram no sentido de viabilizar a estrutura jurídica das instituições que operam com o microcrédito. O foco central foi a criação do marco legal dessas instituições, embora o BNDES tenha criado, com apoio do BID, um programa de microcrédito e de desenvolvimento institucional, que apoiou 32 instituições de microcrédito neste período. Foi neste período que surgiram as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) operadoras de microcrédito. As SCM são instituições privadas e com fins lucrativos de microcrédito, reguladas pelo Banco Central. Já as Oscips são ONGs sem fins lucrativos, que obtêm este título junto ao Ministério da Justiça. Estas instituições constituiriam o futuro das microfinanças no Brasil, portanto, vislumbravam-se instituições sustentáveis economicamente, atuando basicamente com concessão de microcrédito.

A questão que esse trecho traz é: mas se a prioridade eram as SCMs, por que surgem tantas ONGs e formatos diferenciados em torno do microcrédito, nesse período? Continuando seu depoimento o entrevistado apontou alguns elementos desse processo.

> Quando da criação do marco legal para as Oscips, o objetivo central não era para que atuassem com microcrédito, tanto que este tema aparece apenas como um das 12 finalidades previstas na legislação (IX - Experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito). E a solução governamental foi, de certa forma, se apropriar da legislação que regulamentava as Oscips para tentar resolver o problema dos diferentes formatos necessários para as instituições de microcrédito. É assim que as Oscips entram no campo do microcrédito. O Comunidade Solidária teve um papel decisivo nisso, pois ele garantiu uma grande articulação política dentro do governo, e que tinha entre uma das suas atribuições, a estruturação do microcrédito. Com isso, as ONGs que operavam com microcrédito começam a se constituir em Oscips, ganhando nomes fantasias, em muitos casos, de Bancos do Povo. Hoje, de um universo de mais de 2000 Oscips, cerca de 10% (200) são focadas no microcrédito.

Esses dois trechos comprovam traços da concepção das políticas de microcrédito no Brasil. Tratava-se de uma articulação política que envolvesse um grande debate societal e que do ponto de vista da organização estivesse descentralizado em diferentes instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, as quais poderiam ter acesso a recursos públicos, buscando com isso minimizar os problemas de acesso ao crédito para as classes populares e pobres. Mais uma vez, é pertinente assinalar elementos dessa concepção na fala da D. Ruth Cardoso, presidente do Conselho da Comunidade Solidária;

> (...) Medidas que ampliam a oferta do microcrédito em todo o Brasil também foram implementadas a partir dessa ação convergente de interloculação, reunindo os mais variados setores da sociedade.
> È, portanto, pelo conjunto dessas e de outras atividades que o Conselho se apresenta como um instrumento inovador de ação social, em que os projetos e ações são submetidos a constantes processos de avaliação e aprimoramento. Ressalte-se que, apesar de ter sido criado no âmbito de um programa governamental – o Comunidade Solidária–, o conselho não é responsável pelas políticas oficiais da área social, circunscritas aos ministérios, nem se constitui em fundo de financiamento de projetos fragmentados, impostos às comunidades.
> Em resumo, além da promoção do debate e da busca da diversidade de idéias, o conselho está articulando de modo transparente, recursos de todos os tipos, provenientes do Estado, da iniciativa privada e do setor provado sem fins lucrativos(o terceiro setor). (CARDOSO, 1999, p. 3).

Esse é um trecho de um artigo em que a presidente do Comunidade Solidária presta contas acerca das ações do Conselho e de sua atuação (segundo ela própria, inovadora) no sentido de fazer a interlocução (e ações) com a sociedade civil. Uma afirmação que aparece nesse texto comprova elemento da concepção que externei acima: não se tratava de uma política centralizada e articulada no âmbito dos ministérios, mas tratava-se de um conjunto de medidas que viabilizariam o crédito para os pobres, a partir da autorização das organizações da sociedade civil (com fins lucrativos ou não) para receberem recursos públicos e atuarem mediante a questão. A questão que fica é como o Conselho tratou desse tema?

Basicamente, as principais medidas do governo Fernando Henrique, na questão do microcrédito, foram no sentido de viabilizar a estrutura jurídica capaz de oferecer suporte às operações. Não estava na pauta do governo criar um sistema articulado com os bancos, inclusive públicos, no sentido de fornecer crédito aos pobres. A questão era: como fazer

com que Oscips, SCMs e outros formatos institucionais pudessem cumprir esse papel ? O exame de um dos documentos do Comunidade Solidária revela pistas para responder a questão.

O documento a que me refiro é o resultado da Quinta Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária, cuja temática era dedicada à expansão do microcrédito no Brasil, realizada em 5 de março de 2001. O objetivo geral dessa rodada era "a superação dos obstáculos que ainda impedem a expansão do microcrédito no país" (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 2001). Especificamente, pretendia-se:

- expandir e consolidar as microfinanças como um novo setor econômico;
- chegar às regiões do interior do País com baixo índice de desenvolvimento (aos mais pobres);
- capitalizar a oferta de crédito em todo país.

Tratou-se de grande reunião que contou com a participação de representantes de governo e de organizações da sociedade civil, os quais deveriam apontar os principais problemas e as alternativas para o desenvolvimento do microcrédito no Brasil. Os principais temas sob os quais deveriam versar essas soluções eram:

a) marco legal;
b) divulgação e fortalecimento institucional;
c) capacitação e
d) avaliação.

O resultado desse processo foi a apresentação de um conjunto de propostas dentro dessas linhas de atuação. O que chama minha atenção é que não havia nessa rodada de interlocução uma discussão mais sistematizada dos nexos entre microcrédito e democratização do sistema bancário. É significativo destacar que as propostas que buscavam uma popularização do acesso ao crédito, tais como;

- ampliação dos empréstimos de modo que eles não fossem direcionados unicamente para a produção, mas que também pudessem ser destinados ao consumo – principalmente para os mais pobres, que fazem pouca distinção entre uma coisa e outra e ao crédito habitacional;
- utilização de correspondentes bancários, por exemplo, casas lotéricas e postos de correios, no repasse de recursos de uma agência ou órgão central de microcrédito

para a gestão em nível local, como alternativa para expandir o microcrédito.

Ambas foram negadas pela Comissão responsável pelo Marco Legal. Sob certa medida, isso me autoriza a afirmar que a entrada do Governo Federal na elaboração de uma estratégia de microcrédito teve como resultado a constituição de uma rede de instituições que ampliaram o escopo do microcrédito, mas não se constituíram num sistema de políticas de emprego e acesso democrático ao sistema de crédito nacional.

Para continuar a análise e obter mais elementos que me permitam fundamentar mais essas observações, é importante analisar como o governo operacionalizou a sua relação com as SCMs e Oscips, através dos financiamentos fornecidos a essas organizações. Nesse sentido, a lógica era constituir instituições de "segundo piso", que emprestariam às SCMs e Oscips e essas operariam tais recursos para os clientes. O exemplo mais significativo desse formato foi desenvolvido através do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). É sobre ele que a análise se debruça no próximo tópico.

3.4.2 A experiência do BNDES: autonomia, fortalecimento institucional, capacitação e desenvolvimento de um sistema de monitoramento.

Se o papel do governo federal foi o de incentivar e ampliar a discussão acerca da regulação das instituições aptas a operar o microcrédito, cabe discutir de onde provinham os recursos para essas instituições e quais as suas relações com a perspectiva do desenvolvimento.

Nesse caso, a experiência do BNDES oferece pistas significativas para compreender mais elementos desse processo. A área social do Banco foi (re)criada em 1996[26], e seu principal desafio era a conexão entre as questões colocadas na agenda social, a partir de ações definidas com esse objetivo, e a "oferta de recursos financeiros reembolsáveis de longo prazo, características maior do BNDES" (AZEREDO, 2002, p. 09). Conforme, avaliação dos responsáveis pela área,

> Isso significou preparar o Banco para trabalhar em setores para os quais seu grau de conhecimento era reduzido, como saúde e educação, e em novas áreas de conhecimento, como microfinanças e desenvolvimento local. Além disso, dadas as características da área social, significou também se envolver com potenciais novos clientes, para os quais se discutiram novos produtos e procedimentos operacionais, como o próprio setor público – fundamentalmente no nível municipal, e as instituições sem fins lucrativos do terceiro setor. (AZEREDO, 2002, p. 9-10).

Em 1997, foi criado o Fundo Social, integrado por parcela do lucro do banco e cuja finalidade, entre outras, permitia o "apoio financeiro a projetos de cunho social, voltados para a população de baixa renda" (BNDES, 2002, p. 10). As principais linhas de atuação dessa área referiam-se a:

a) projetos de investimento básico em setores sociais básicos, como saúde e educação,
b) modernização do setor público, envolvendo a gestão municipal,
c) investimentos multi-setoriais em regiões urbanas degradadas, e em programas de geração de trabalho e renda, incluindo, principalmente, microcrédito, empresas autogestionárias e ações de desenvolvimento local (Ibidem, p. 10).

Nas questões relativas às estratégias de microfinanças, a ação do Banco encontrava-se em compasso com a atuação do Conselho da Comunidade Solidária, o que permitiu definir como objetivo central a promoção da "estruturação de um novo canal de distribuição, a

[26] Segundo entrevista realizada com Beatriz Azeredo, em agosto de 2005, na década de 80 havia acontecido uma experiência nesse sentido, mas que foi extinta. Em 1996 essa área foi recriada.

partir de instituições especializadas voltadas para a concessão de crédito aos empreendedores formais e, especialmente, informais" (BANDES, 2002, p. 16). Esse objetivo central assinala como nesse contexto o BNDES constitui-se no principal agente financeiro de repasse de recursos às Oscips e SCMs.

Assim, se por um lado havia um movimento do governo e de interlocutores da sociedade civil no sentido de discutir e ampliar a legislação acerca do funcionamento dessas instituições, o BNDES se colocava como o provedor de *funding* dessas instituições. Entretanto, não se tratava apenas disso, mas de ter um papel, também, importante na construção de um modelo institucional para as microfinanças. Ou seja, além de prover recursos para as instituições criadas para esse fim, o Banco envolveu-se no processo de fortalecimento institucional das estruturas criadas para assegurarem o acesso ao microcrédito, naquele momento. Observe-se a seguinte definição do papel do BNDES nessa questão:

> A constatação da fragilidade institucional desse segmento [microfinanças] , em meados da década de 90, e a ausência de ferramentas operacionais e metodologias adequadas levaram o BNDES a desempenhar um papel muito mais amplo do que o que o de provedor de *funding*. A sistematização de uma metodologia para a formação de agentes de crédito foi o primeiro passo nesse sentido e permitiu, desde 1997, a criação de novas instituições. Além disso, em parceria com o BID, está sendo produzido um conjunto de estudos e manuais envolvendo desde a avaliação do mercado de microfinanças até as modelagens de auditoria, os sistemas de informações gerenciais, novos produtos, um guia para gestores de instituições microfinanceiras, entre outros (AZEREDO, 2002, p.17).

Basicamente, a entrada do BNDES nesse campo consistiu no fato de que ele seria instituição de "2º piso", pois emprestava recursos às instituições de microcrédito que operavam na ponta e em contato direto com o microempreendedor. Além dessa função, o BNDES assumiu a responsabilidade de proporcionar fortalecimento institucional às ONGs e Oscips que atuavam com microcréditos. Dentro do banco essas duas atividades se constituíram no Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), cuja concepção permeava duas modalidades: uma mais referenciada nos aspectos governamentais, através da criação de um fundo estadual (BNDES – Trabalhador) e outra mais referenciada nos aspectos das organizações não governamentais (BNDES – Solidário).

O BNDES Trabalhador consistia em apoiar iniciativas estaduais, articuladas a partir da parceria com os municípios, no sentido de criar um programa de crédito produtivo

popular. A lógica do programa era envolver as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego na definição de prioridades para aplicação dos recursos repassados pelo Banco. Nesse sentido, o fundo seria constituído por 60% de recursos do BNDES, 20% dos recursos do Estado e 20% de recursos dos Municípios. A idéia era que os Estado organizariam um Fundo, que deveria ter no mínimo 10% de Comissões Municipais de Trabalho reconhecidas e constituídas para ter acesso aos recursos do FAT (nesse caso, repassados pelo BNDES). Sendo assim, caberia aos municípios a concessão do crédito e o desenvolvimento de um programa de fortalecimento institucional voltado para a formação dos agentes de crédito e de clientes. O papel das comissões de emprego era tomar as decisões referentes a esse processo, articulando a estrutura das Secretarias e Comissões de trabalho estaduais e municipais aos programas de crédito popular.

Em alguma medida, essa concepção evidencia uma perspectiva de integração das políticas de emprego e renda dos níveis estaduais e municipais ao programa federal de microcrédito, nesse caso articulado pelo BNDES. Tratava-se de uma concessão em que o crédito não é um fim em si mesmo, mas se vincula às estratégias de emprego, renda e desenvolvimento dos governos locais. Entretanto, esse foi um modelo que não se efetivou na experiência do BNDES, tendo em vista que nenhum dos Estados da Federação aderiu à criação do fundo previsto nessa modalidade. [27]

A outra modalidade criada pelo BNDES para a concessão de crédito popular foi o BNDES Solidário que consistia em reconhecer o papel das ONGs especializadas na área de crédito de popular e possibilitar a essas instituições um melhor desempenho de suas funções. Sendo assim, caberia ao programa oferecer às ONGs, Oscips e SCMs aportes de crédito, os quais baseavam-se na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Nesse caso, o aporte de recursos do BNDES seria limitado a R$ 3milhões por contrato, devendo-se, de acordo com cada tipo de instituição, estabelecer os seguintes critérios de contrapartida:

[27] Aqui é interessante observar que no relatório do BNDES (2002) que descreve a experiência da área de desenvolvimento social no período de 1996/2002 não há registros dessa modalidade de programa oferecida pela instituição. As informações em que me baseei para escrever esse parágrafo estão contidas em Schenberg (1999), em ata da 21ª reunião da Comissão Tripartite e Paritária de Emprego (Sine/RJ), de 28 de agosto de 1996 e em entrevista realizada com a ex-diretora da área social do BNDES, Beatriz Azeredo (agosto, 2005).

Quadro 3
Critérios de contrapartida, segundo tipo de instituição, dos recursos oferecidos pelo BNDES/Programa Crédito Produtivo Popular.

Tipo de Instituição	Critérios de Contrapartida
Oscips	Um para um, no caso da primeira operação e dois para um, no caso de ter apresentado bom desempenho em operação anterior.
SCMs	Dois para um, no caso de primeira operação e, três para um, no caso de ter apresentado bom desempenho em operação anterior.

Fonte: BNDES (2002).
Elaboração própria

O objetivo desse modelo era garantir que os recursos emprestados pelo Banco voltariam e que a renovação dos contratos feitos com as instituições de "1º piso" (Oscips e SCMs) se pautaria a partir do princípio de sua auto-sustentabilidade, o que garantiria que o banco poderia continuar aumentando seu aporte financeiro, desde que a instituição cumprisse suas obrigações contratuais e apresentasse bom desempenho. Entretanto, nos casos em que a contrapartida da fosse inferior a R$500 mil, o Banco poderia já na primeira operação aportar recursos financeiro dois para um, limitados aos R$ 500mil.

Uma questão instigante a ser levantada aqui se refere à que lógica essa prática remete. Em que medida isso desenha a concepção do Banco? Fica muito evidente que a idéia era a criação de um fundo que teria recursos públicos, mas que esses recursos deveriam ser devolvidos como empréstimos sobre os quais se pagam juros. A questão que estava colocada era: as instituições que se constituíssem em *bancos do povo* se auto-sustentariam e o papel do poder público era apenas de indutor de processo, sem subsídios ou aportes que comprometesse os recursos emprestados? Não é meu objetivo entrar no mérito acerca da necessidade ou não do subsídio público para operação dessa natureza, mas o que quero destacar nessa visão é como as instituições de microcrédito foram se autonomizando das políticas federais e locais.

Em entrevista concedida para esta pesquisa, a ex-diretora da área social do Banco assinala que a motivação do programa era aproveitar o ambiente favorável nos governos municipais, no sentido de que eles estimulassem um processo de criação de organizações não governamentais em suas cidades e, que ao mesmo tempo, caberia ao Banco fortalecer essas organizações, tornado-as independentes, profissionalizadas, cobrando o preço do

serviço de forma a fazer crescer o Fundo e possibilitando que elas trabalhassem com uma lógica mais financeira.

Essa perspectiva é relevante para o trabalho, pois retoma algumas considerações feitas no capítulo 1, acerca do papel do crédito oferecido aos pobres. No cap. 1 usei uma referência de SANTOS (2002) em que o autor aponta os dois cenários para natureza do crédito: a) se voltado também para articulação com projetos sociais e desenvolvimento comunitário; b) se um fim em si mesmo, oferecendo serviços de empréstimos para população sem acesso ao sistema bancário formal, mas sem, contudo, criar vínculos de "empoderamento" político, econômico e social.

O sentido de autonomia e profissionalização que permeou o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), do BNDES leva-me a afirmar que a perspectiva de desenvolvimento comunitário e de ampliação, não só do poder econômico, mas também político e social dos atores sociais ficou relegada aos resultados do processo. Como na versão smithiana de *mão invisível do mercado*, os resultados do processo tomaram o lugar da ação política e pública na construção da concepção do programa. No horizonte de preocupações do programa, a lógica financeira estava mais bem desenhada do que a do desenvolvimento social, articulado com as políticas de emprego, integrando sistemas e criando políticas referenciadas, não somente no modelo compensatório, mas apontado soluções na direção de uma concepção de desenvolvimento econômico e social com maior possibilidade de eqüidade.

Por outro lado, é importante continuar apresentando as principais regras do BNDES para empréstimo às Oscips e SCMs. No que dizia respeito aos prazos de amortização do empréstimo, esses eram de oito anos, com parcelas trimestrais e vencimento no 15º dia do primeiro mês de cada trimestre civil, com uma carência de nove meses. A questão da inadimplência seria resolvida da seguinte forma:

a) para os casos de inadimplência superior a 30 dias, se esse índice estivesse entre 6% e 8% em dois trimestres civis consecutivos, ou se fosse superior a 8% , em algum trimestre, os recursos a serem restituídos ao BNDES deveriam ser equivalentes ao total do inadimplemento;
b) para os casos de inadimplência com prazo superior a 30 dias, apurado trimestralmente e que excedesse o montante cumulativo a 15% do valor total do

financiamento concedido, caberia à instituição suspender a concessão de novos financiamentos e promover a liquidação antecipada do contrato.

Outras duas regras aplicáveis às organizações que recebessem *funding* do BNDES (OSCIPs e SCMs) referiam-se à :

a) necessidade de constituição de um fundo de cobertura de inadimplemento, no montante de 15% dos recursos financeiros recebidos pelo BNDES, ou a ele devidos;
b) possibilidade de ter participação do poder público, desde que sua representação no conselho de administração, ou órgão equivalente, fosse de até 1/3 do total de membros, sendo-lhe vedada a indicação do presidente e, também, o preenchimento de cargos executivos, ainda que remunerados pela instituição. [28]

Uma outra vertente da concepção do BNDES referiu-se ao fortalecimento institucional das organizações que, a partir daquele momento se especializariam no ramo das microfinanças. Nesse sentido, o Banco criou o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), que nasce de uma cooperação técnica não reembolsável com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cujos objetivos eram:

a) apoiar instituições com bom desempenho e que poderiam se constituir como modelo a ser seguido por outras instituições do segmento;
b) disponibilizar ferramentas de gerenciamento, operação e controle para a consolidação das microfinanças no Brasil. (BNDES, 2002, p. 135-36)

Basicamente, as áreas de atuação do programa eram dirigidas para investimentos na infra-estrutura do segmento[29]; sistema de informação gerencial; desenvolvimento e adoção de novas tecnologias e disponibilização de informações técnicas sobre microfinanças no

[28] Essa regra evidencia bem o caráter da relação entre poder público e as instituições de microcrédito. O poder público seria mais um participante da instituição, mas a instituição não estaria vinculada às estratégias governamentais de combate à pobreza, a não ser como referência programática, como é o caso do objeto em estudo, mas efetivamente o conceito de *autonomia* institucional ganha corpo e forma. Para os defensores desse modelo, essa relação seria uma forma de evitar clientelismos e criar um sentido institucional vinculado às regras de mercado. Para mim, ainda que eu compreenda as perspectivas da autonomia no caso da concessão de crédito popular, creio que o grande desafio, ainda hoje, é evitar clientelismos, mas ao mesmo tempo não perder de vista o sentido de *res publica*, aquilo que pertence à uma coletividade e cujas regras de funcionamento passam pela dimensão do público e não somente pela lógica e os requerimentos do mundo privado. Cabe, ainda, uma última reflexão, a que constata que essa não foi a via de mão única na forma como se deu as relações Oscipss e poder público. Em muitos casos, e aqui os mais paradigmáticos são o Portosol, instituição da cidade de Porto Alegre e o São Paulo Confia, a busca por uma vinculação entre a política governamental e atuação financeira da instituição trouxe bons aprendizados acerca da construção de políticas sociais mais integradas. Sobre isso ver Beltrão e Barcelos (2003) e Pochmann (2002).

[29] Essa infra-estrutura corresponde a transparência das informações financeiras e operacionais das instituições de microfinanças, através de serviços de classificação institucional (*rating)* e auditoria.

país. Em suma, o PDI dirigia-se para a construção de um conjunto de procedimentos de formação, treinamento e gestão das Oscips e SCMs que se tornassem clientes do BNDES. O resultado desse programa foi a organização de vários seminários com objetivo de difundir estratégias de microfinanças, bem como a elaboração de manuais para gerentes das Instituições de Microfinanças (IMFs) e estudos sobre os principais desafios do segmento no Brasil.[30]

No que concerne ao processo de treinamento e formação de pessoal para operar nas organizações, o resultado que se teve foi a realização de treze oficinas de capacitação de agentes de crédito, envolvendo quase trinta técnicos das organizações em fase de estruturação ou expansão.

Ainda sob a perspectiva de identificar os resultados a serem contabilizados na ação do BNDES como instituição emprestadora de recursos para Oscips e SCMs, no período de 1998-2001, o total de créditos concedidos era de 320 mil, totalizando cerca de 407 milhões de reais. Existiam 32 instituições em carteira (28 ONGs, 3 SCMs e 1 cooperativa de crédito rural). Essas organizações estavam em dezesseis estados da Federação e 491 municípios, sendo 28,4% delas localizadas no Norte e Nordeste; 18%, no Sudeste; 51%, no Sul; 2,6% no Centro-Oeste e 14 capitais. (Ibidem, p. 139-40)

Quanto ao perfil da carteira do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), essa apresentava um valor médio do empréstimo de R$ 1.188; com prazo médio de retorno de 5,1 meses; taxa média de juros referentes a 4,6% a.m.; inadimplência menor que 30 dias de 4,3%, e tempo médio de atendimento às demandas das organizações de seis dias. Do total dos empréstimos concedidos, 91% destinaram-se ao capital de giro; 84% ao comércio e serviços; 75% ao setor informal e 53% ao público feminino (Ibidem).

A conclusão que se pode tirar de tudo isso é que a concepção capaz de articular as políticas de microcrédito, preferencialmente, com as instituições autorizadas pelo Banco Central (Oscips e SCMs) foi a que ganhou voz e vez na experiência do BNDES. O problema que isso coloca refere-se especialmente à natureza que os créditos populares vão

[30] Os principais manuais elaborados foram: Técnicas de gestão Microfinanceira; Marketing para Microfinanças; Regulamentação das Microfinanças; Sistemas de informação para Microfinanças; e Auditoria externa para Microfinanças. Quanto aos estudos publicados, eles são: Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro; Entendendo a história das microfinanças; Entendendo a demanda para as microfinanças no Brasil: um estudo qualitativo em duas cidades. Para obter mais detalhes acerca dos resultados dessas ações ver BNDES (2002).

assumindo no Brasil: voltam-se ele apenas para visão bancária, de acesso ao crédito por pessoas que, tradicionalmente, estiveram fora do mercado financeiro e que naquele momento representam para os grandes bancos um nicho de mercado – pois com um índice menor de inadimplência de seus compromissos, isto garantiria aos bancos um retorno certo de seus lucros; ou o potencial do microcrédito consistiria numa possibilidade de desenvolvimento social partilhado entre os cidadãos, de caráter democrático e construindo uma racionalidade mais voltada para a solidariedade e emancipação, do que para a concentração da riqueza?

Sobre isto, Costa (2003) questiona o diagnóstico do BNDES acerca dos clientes potenciais que poderiam ser incorporados aos programas de microcréditos – cerca de 70% da população não bancarizada. O autor discute se o enfoque dos programas deve ser esse mesmo e, como forma de solidificar seu argumento destaca que

> No país, embora o setor tenha apresentado uma taxa anual de crescimento de 50% nos últimos três anos, sua expansão ainda esbarra em dispersão de esforços. Ao contrário do Banco Grameen de Bangladesh que internaliza todo o multiplicador monetário, com empréstimos criando depósitos nele próprio e propiciando novos empréstimos, por aqui a descentralização e a proibição de microfinanças – captação de depósito e venda de outros produtos e serviços financeiros – impedem o fenômeno, que propiciou o sucesso lá. (COSTA, 2003, p.3)

Aponta, como exemplo de dispersão das atividades de microcréditos, o fato de que

> Entre as 110 entidades que operam com microcréditos, atualmente, no Brasil, apenas 6 delas atendem mais de 2.000 clientes. Há apenas 76.000 clientes atendidos via ONGs. Tecnicamente, é preferível poucas entidades que trabalhem com microcrédito que tenham capital elevado do que muitas com capital baixo. Somente carteiras ativas de valor alto conseguem rentabilidade suficiente para sua auto-sustentabilidade (Ibidem).

Mas apesar do diagnóstico apresentado, o autor chama atenção para a necessidade de uma maior intervenção governamental[31]. Para tanto, destaca a experiência do Crediamigo, no Banco do Nordeste. Aponta, assim, que as lições deste programa traduzem aspectos de

[31] Aqui é importante lembrar que partir de junho/2003 o governo federal divulgou uma série de medidas com vistas a tomar esta questão como um dos eixos de suas políticas econômicas. Dentre estas medidas destaca-se: criação do Banco Popular do Brasil; ampliação das funções do BNDES na área de microcréditos; eliminação das restrições à atuação de cooperativas, deixando de ser corporativas; criação de uma conta simplificada para classe de renda mais baixa, redução da taxa de juros pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal para algumas linhas de crédito e aumento dos recursos destinados ao microcrédito, incentivo aos bancos privados para oferecer microcréditos por meio da redução nos depósitos compulsórios, medidas de incentivo ao consumo, através de linhas de crédito específicas. No item 3.5 desse capítulo abordarei mais especificamente as medidas tomadas pelo governo Lula e em que medida as diferenças de concepção se estabelecem em relação ao governo FHC.

uma "organização com infra-estrutura estabelecida, mantendo um sistema descentralizado de monitoramento de carteiras de empréstimo." (COSTA, 2003, p3).

Procurando assinalar aspectos da experiência do Crediamigo e em que medida eles ajudam a este trabalho a desenhar concepções em torno da questão, bem como obter elementos para compreender o objeto em estudo –, é que passo a descrever elementos encontrados na ação do Banco do Nordeste na atuação com as microfinanças.

3.4.3 A experiência do Crediamigo: desenvolvimento regional e crédito para pequenos negócios.

O programa Crediamigo foi criado em 1998, no âmbito do Banco do Nordeste e o eixo principal de sua concepção era a idéia de atender diretamente aos empreendedores do setor informal. A literatura sobre o tema assinala que foi o primeiro banco público a ocupar-se de fornecer diretamente crédito para micro e pequenos empreendedores do setor informal.

O Crediamigo é considerado uma das únicas iniciativas mundiais bem sucedidas organizada por um banco estatal. Isso porque, tradicionalmente, os bancos estatais estiveram foram do cenário de desenvolvimento do microcrédito, uma vez que o terreno onde se desenvolveram as principais experiências nesse sentido foi no mundo privado. Observe-se o que foi a experiência de Bangladesh. Essa sem dúvida, é uma característica de atuação e concepção que auxilia a análise que proponho.

Em entrevista a essa pesquisa a Gerente do Gabinete da Presidência do Banco do Nordeste, em Brasília, Ambiente de Representação e Assessoria Político-Institucional, Helena Roraima, analisando a trajetória do BNB e as questões do desenvolvimento regional destaca que o desafio do Banco era sair da armadilha colocada para os financiamentos que se davam apenas no setor formal. Segundo ela, criava-se uma desigualdade intra-regional e a grande questão era ultrapassar isso. Criar um programa de crédito popular produtivo poderia reverter essa tendência. De acordo com a fala da entrevistada;

> Verificamos que a política de crédito que o banco estava adotando, criava certo grau de desigualdade intra-regional, dentro da própria região. Por quê? Porque a gente financiava o setor formal e precisava de políticas para financiar o setor informal. Dentro do setor informal existem aqueles que têm, dentro da informalidade, algum aspecto de empresa, só que ela não é constituída formalmente. Mas existem outros segmentos também, que é a população que precisa de 50 reais, é aquele vendedor de bala, é aquele pipoqueiro. Trata-se de um empresário, a gente o entende como um empreendedor, um empresário-

> empreendedor, que se sustenta daquela atividade, mas ele não tem um suporte de financiamento, de crédito formal. Então nós começamos a estudar as experiências que existiam no mundo. Nós fomos a Bangladesh, fomos à Bolívia, México e pegamos todas as experiências. Era necessário criar um modelo que se adequasse a nossa realidade, não que trouxesse o modelo internacional pra cá. Porque a gente sabe que a cultura é diferente, tudo é diferente, então a gente precisava montar um programa similar a esse, que atendesse a essa população, que ficasse de acordo com as normas que a gente trabalha, institucionais e de crédito. Uma vez que nós somos um banco público e estamos sujeitos a algumas regras que um banco tem, como a questão de garantia, do prazo, do gerenciamento dos recursos públicos. Começamos a estudar, a partir dessas experiências. Contratamos o serviço de consultoria da Accion Internacional e montamos um modelo que se adequasse à cultura do Nordeste. Que é aquela cultura de quem paga, de quem tem palavra, de quem quer honrar o crédito. Então montamos o Crediamigo. E verificamos o que nós poderíamos fazer pra cumprir as exigências do governo federal, que eram as garantias que seriam oferecidas para pagar o crédito, caso ele não fosse honrado pelo tomador do crédito. Então nosso desafio era não deixar de atender essa população que estava à margem do crédito formal, e tinha gente que estava na mão de agiotas, pagava quase cem por cento de juros ao dia. Nós montamos o modelo que se adequasse à Região Nordeste, mostramos para o Banco Mundial e para o BID. Eles se interessaram muito e então nós conseguimos uma pequena verba para fazer um projeto-piloto para institucionalização, e dar seguimento a esse programa. Começamos em três locais.

O que é significativo nesse fragmento é que ao criar um programa de crédito produtivo popular, o Banco do Nordeste articulava elementos de uma estratégia contrária ao que se desenhou para os investimentos regionais nas décadas de 1980 e 1990. Como descrevi no item 2 desse capítulo, a tendência de centralização dos bancos levou a um esvaziamento das decisões de investimento regional. Nos anos 1990, quando o BNB decide criar um programa como o Crediamigo essa perspectiva se coloca de maneira diferente, porque não se tratava de financiar as instituições emprestadoras de crédito, mas tratava-se de estar diretamente envolvido com os interesses dos beneficiários, o que, em alguma medida, possibilita maior proximidade com os tomadores de empréstimos, bem como a criação de um sistema de monitoramento mais adequado às necessidades regionais.

Essa afirmação se comprova se quando observa quais foram os pilares de desenvolvimento do programa dentro do BNB:

a) acesso ao crédito através de grupos solidários, em substituição às garantias tradicionais;
b) atendimento personalizado, realizado por assessores no próprio estabelecimento produtivo;
c) empréstimos rápidos e sucessivos, com transcurso de, no máximo, sete dias para a liberação dos recursos (BNB, 2004, p. 16).

Nesse sentido, as experiências mais tradicionais de microcrédito (tais como a de Bangladesh) tem no agente de crédito o principal aporte para conhecer o cliente e garantir o retorno do empréstimo, quebrando, assim, com a lógica de oferecimento de crédito em que o cliente se dirige a instituição bancária para fazer um empréstimo. No caso do agente de crédito, é ele quem vai atrás dos clientes, oferece as condições em que o banco empresta e volta para fiscalizar e monitorar o empreendimento.

O agente representa a mola propulsora da ação do Banco, pois apesar do seu custo ser alto, é através dele que o Banco amplia sua rede de clientes, garante um percentual reduzido de inadimplência e conhece as potencialidades dos negócios locais. Falando acerca do papel do agente de crédito, Helena Roraima, afirmou que a escolha por essa metodologia baixava os custos do programa e possibilitava uma maior proximidade com os clientes do banco, favorecendo assim um sistema de controle e monitoramento do programa mais bem articulado com as perspectivas desenhadas pelo Banco:

> No microcrédito você ganha na escala. Existe um estudo que mostra como cada assessor de crédito é importante nesse processo, pois eles têm que ter um número "X" de clientes. Então são em torno de 250 a 300 clientes por agente de crédito. No início, para conseguir a sustentabilidade do programa nós tínhamos que trabalhar com uma taxa de juros, que embora baixa, ainda era tida como alta. E aí nós fomos aumentando a nossa escala, melhorando o acompanhamento dos clientes, informatizando os nossos sistemas. Cada agente tinha uma carteira de cliente, então à medida que você vai dando suporte para essas ações, você vai diminuindo o custo. A partir do momento que você vai tendo mais clientes, o custo por cliente diminui. Porque não é brincadeira, você vai lá no cliente a primeira vez, faz reunião com o grupo. Depois você libera o crédito. Verifica se depois do crédito liberado, o cliente pagou, se ele comprou aquilo que ele se destinou a comprar. Depois você vai lá acompanhar como estão os negócios, alerta que a prestação está vencendo. Se o cliente não pagou, no outro dia o agente crédito vai lá cobrar.

Além do papel representado pelo agente de crédito, outro aspecto importante de ser ressaltado no programa refere-se à questão das garantias reais a serem oferecidas pelos tomadores de crédito. Verifica-se que a maior parte dos empreendedores oriunda do setor informal não tem qualquer garantia que possa oferecer para honrar o crédito pleiteado. Para esses casos, a solução encontrada é a criação de um grupo de *aval solidário*, em que a garantia oferecida é que, no caso de inadimplemento, cabe ao grupo pagar o compromisso.[32] Retomando as considerações da entrevistada ela caracteriza assim as práticas referentes ao aval solidário;

[32] No cap. 1, fiz uma caracterização dessa metodologia, apontando como ela foi importante na constituição da experiência de Bangladesh.

> Nós fizemos o Aval Solidário que é esse aval entre cinco, seis pessoas e que o Banco ampliou agora para dez. Nós não juntamos aleatoriamente os clientes. A pessoa escolhe com quem vai montar seu grupo. Você está ali naquela feira ou na redondeza, tem um pipoqueiro, tem um doceiro... Então você quer um crédito, você se junta com essas pessoas, a gente sabe que esse controle social é muito mais efetivo do que procurar uma SERASA ou ver se ele tem credito nas casas de comércio. Por quê? Porque você conhece a pessoa, se você está convivendo ali, você sabe se ele paga a venda, sabe como é que é a vida dele dentro da casa dele, então fica mais fácil as pessoas se solidarizarem. Elas vão formar um grupo, de acordo com a confiança de que todos vão pagar, porque se conhecem entre si, como trabalham. Assim, esse crédito solidário foi um ganho que o Banco teve, se especializou nisso e funciona perfeitamente.

Os resultados disso, para a entrevistada, proporcionam um processo em que se conhece o cliente; em que se garante a sustentabilidade do programa; e em que se resgatam elementos de uma perspectiva de desenvolvimento do Banco, uma vez que, segundo ela, não cabe ao Banco somente visar o lucro, mas investir no programa através de capacitação dos agentes de crédito e da ampliação da sua rede de capilaridade[33].

Analisando essas informações à luz dos resultados alcançados pelo programa, os aspectos a serem destacados referem-se aos produtos e serviços ofertados pelo Banco, que são:

a) capital de giro para grupo solidário;
b) capital de giro individual;
c) crédito individual para investimento fixo (máquinas, equipamentos, reforma do negócio e da residência);
d) seguro prestamista;
e) conta corrente;
f) assessoria empresarial.

Nesse aspecto, 88% dos valores emprestados dirigem-se para capital de giro solidário, 4% ao capital de giro individual e 8% a investimento fixo (BNB, 2004). No que concerne às faixas de valores de empréstimo, tem-se a seguinte proporção,

[33] Nesse caso específico, a entrevistada se referia a criação do programa em Brasília, uma vez que as principais ações estão localizadas nas cidades do Nordeste, com destaque especial para Fortaleza.

Tabela 9
Clientes ativos por faixa de valores emprestado pelo programa Crediamigo – 2004

Faixa de valores de valores de empréstimo	**Clientes ativos**	**Percentual**
De R$ 100,00 até R$1.000,00	133.931	82, 23
De R$ 1.001,00 até R$ 2.000,00	19.372	11, 89
De R$ 2.001,00 até R$3.000,00	5.655	3,47
De R$ 3.001,00 até R$ 4.000,00	1.960	1,20
De R$ 4.001,00 até R$ 5.000,00	983	0,60
De R$ 5.001,00 até R$ 6.000,00	462	0,28
De R$ 6.001,00 até R$ 7.000,00	241	0,15
De R$ 7.001,00 até R$ 8.000,00	264	0,16
Total	**162.868**	**100**

Fonte: BNB, 2004

Uma análise que se pode extrair desses dados refere-se à forma como o maior percentual de créditos concentra-se na faixa em que os empréstimos tem valor menor, o que mostra que o crédito oferecido por esse programa se dirige para os mais pobres. Nesse sentido, outros dados acerca do perfil dos clientes colocam uma questão relevante para pensar elementos de uma perspectiva de desenvolvimento regional articulado com o setor informal. Entretanto, antes de deter-me especificamente nessa relação, cabe destacar aspectos dos anos de escolaridade dos clientes, setor de atividades, renda familiar e da dimensão de gênero.

Os clientes do programa Crediamigo estão concentrados na faixa de escolaridade que compreende de 1 a 4 anos (cerca de 50%), a principal atividade de que se ocupam é o comércio (92%) e, no critério renda familiar, 30% tem renda de até R$ 600,00; e 28%, renda maior que R$ 600,00 e menor que R$ 1.000,00. Observa-se, também, que 61% dos clientes é mulher e 39% homens, o que revela elementos acerca da possibilidade da constituição de relações sociais em que os papéis de subserviência e dependência econômica, tradicionalmente relegados às mulheres, podem se inverter.

O que parece significativo na experiência do Crediamigo refere-se às possibilidades que essa experiência desenha para a articulação em torno do processo de desenvolvimento local. Nesse sentido, uma questão a ser colocada é a que interpreta o crédito enquanto um instrumento para o desenvolvimento. Em uma breve leitura de Schumpeter (1911),

observam-se as relações entre crédito e desenvolvimento. O autor aponta como o crédito garante acesso a bens e como isso representa uma força motriz do desenvolvimento, possibilitando aos empresários construir novos parâmetros para sua ação:

> Um emprego diferente do potencial produtivo do sistema não pode ser alcançado de outro modo que não por alteração no poder relativo de compra dos indivíduos (...) A criação de poder de compra caracteriza, em princípio, o método pelo qual o desenvolvimento é levado a cabo num sistema com propriedade privada e divisão do trabalho. Através do crédito, os empresários obtêm acesso à corrente social dos bens antes que tenham adquirido o direito normal a ela. "Ele substitui temporariamente, por assim dizer, o próprio direito por uma ficção deste" (SCHUMPETER, 1982, p. 74, apud MORAES, 1987).

A idéia de pensar o crédito com um passo para inserção social e como uma medida para reconhecimento enquanto sujeito de direito é um dos elementos que tem permeado a concepção do programa Crediamigo. Falando especificamente sobre isso Helena Roraima, assinala que

> As pessoas não querem esmola. As pessoas não querem nada de graça. O sentimento de ter, de poder é tão interessante que elas têm orgulho de dizer, eu peguei esse empréstimo e eu paguei esse empréstimo. Elas não têm orgulho de dizer eu peguei uma cesta básica. (...) E o que a agente tem feito é proporcionar isso.

Nesse sentido, embora haja um enorme potencial da ação do programa no sentido de proporcionar a alteração das condições de vida dos pobres que têm acesso aos créditos que oferecem, as questões que podem interpelar essa ação referem-se a compreender em que medida esses empréstimos geram e constituem arranjos produtivos que possibilitem desenvolvimento local e em que medida isso melhora o nível de emprego na região.

Analisando as relações entre desenvolvimento local e microfinanças, Ângela Fontes (2003) assinala que o grande desafio do setor refere-se a transpor a lógica da intermediação financeira e conectar-se com ações de geração de emprego e renda, a partir de uma perspectiva territorial, em que as formas de cooperação entre os diferentes agentes econômicos e sociais criem a perspectiva de desenvolvimento local. [34] Considerando-se esse desafio, cabe examinar como a estratégia das políticas de emprego e renda do governo Fernando Henrique esteve ligada às experiências de microcrédito que essa pesquisa discute.

[34] A autora compreende desenvolvimento local como "a constituição de uma ambiência produtiva inovadora, na qual se desenvolvem e se institucionalizam formas de cooperação e integração das cadeias produtivas e das redes econômicas e sociais, de tal modo que amplie as oportunidades locais, gere emprego, trabalho e renda, atraia novos negócios e crie condições para um desenvolvimento sustentável." (FONTES, 2003). Sobre essa articulação das iniciativas locais de desenvolvimento e suas potencialidades para uma estratégia de ação entre municípios e estado, ver também Beduschi Filho e Abramoway (2004).

3.4.4 Políticas de Emprego e microcrédito no Governo Fernando Henrique Cardoso

Esse tópico não tem por finalidade fazer uma longa discussão em torno da questão, mas para mim interessa identificar quais as principais ações do governo FHC nessa área e em que medida essas políticas se ligavam com as estratégias de microcrédito e microfinanças, para, assim, apresentar elementos da análise referentes a um balanço da concepção que norteou as articulações governamentais em torno da questão.

As principais políticas de emprego desenvolvidas pelo governo FHC (1994-2002) foram:

a) Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)
b) Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor)[35]

O Proger tinha por objetivo oferecer linhas de crédito especiais para geração de emprego e renda em micro e pequenas empresas com dificuldades de acesso ao sistema de financiamento tradicional. Ele foi instituído pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) – Resolução nº 59, de 25 de março de 1994. Sua área de abrangência, num primeiro momento era urbana, entretanto, foi estendida às unidades rurais (1995), financiando investimento e custeio de pequenos e microprodutores rurais, de maneira individual ou coletiva (AZEREDO, 1998, p. 145).

Um outro aspecto a ser destacado no escopo de atuação do Proger foi a sua vinculação com toda a luta de combate à fome e a miséria que havia se deslanchado na sociedade brasileira dos anos 1990. Sendo assim, Beatriz Azeredo (1998) assinala que "entre os *considerandos* que justificaram a sua criação, o Conselho faz referência explícita a necessidade de articulação com o Programa de Combate à Fome e à Miséria".

Observa-se que na linha de pensar o crédito como uma forma de alívio à pobreza, o Proger se colocava como um dos eixos da visão que constituía o conjunto de políticas a serem aplicadas pelo governo federal. A questão que cabe, aqui, é identificar em que

[35] Sobre esses dois programas, é importante reproduzir a análise de AZEREDO (1998). Segundo a autora, tratava-se de experiências inteiramente novas no país. Assinala, também, que algumas experiências locais de programas de geração de emprego e renda vinham sendo tentadas no Brasil, desde a década de 40, com a criação do "sistema S" (Senai e Sesc). As características básicas dessas experiências eram o fato de não estarem articuladas entre si, integrando um aspecto sistêmico a ser imputado a política (p. 143).

medida essa experiência esteve ligada com os formatos institucionais descritos ao longo desse capítulo.

Para responder a essa questão tomo como referência as considerações de Tomei (1999), acerca das articulações entre o Proger e as políticas ativas de emprego na década de 90. [36] Uma primeira consideração para compreender essa relação refere-se a assinalar o público-alvo do programa. Na sua concepção inicial, o programa foi pensado para atender a:

a) microprodutores;
b) artesãos;
c) trabalhadores autonômos do setor informal;
d) pequenas e microemprempresas do setor formal;
e) cooperativas e associação de produção.

O caráter da heterogeneidade é uma das marcas do programa. Embora voltado para os setores informais da economia, o que se percebe é que ele não foi capaz de atingir as unidades produtivas da economia informal e que se voltou muito mais às micro e pequenas empresas do setor formal. Tomei (1999) destaca que essa heterogeneidade assinala a necessidade de construir diferentes respostas para os segmentos empresarias contemplados pelo programa. Sendo assim, o que ficou patente foi o fato de que

> Apesar da variedade de unidades produtivas informais que o Programa diz assistir, o tipo de empresa a que realmente atende é aquela com maior potencial e que pertence aos estratos mais desenvolvidos do setor, sendo consistente com um enfoque conceitual e metodológico que considera a pequena empresa formal como modelo de referência, em lugar de identificar instrumentos e modalidades de intervenção a partir da análise das condições e das dinâmicas próprias da informalidade (TOMEI, 1999, p. 327).

Em outras palavras, embora o Proger tenha sido criado para atender o setor informal da economia e criar emprego e renda a partir dele, a verdade é que na prática a principal estratégia do programa foi voltada para as pequenas e médias empresas do setor formal. A dificuldade de cumprir com a sua meta institucional e se articular com as unidades produtivas urbanas, levou, em 1996, a uma ampliação do seu público-alvo, incluindo-se as unidades rurais como beneficiárias dos financiamentos do programa. Criam-se, assim,

[36] Esse estudo compõe uma coletânea de pesquisas elaboradas no âmbito de um projeto de cooperação técnica "Modernização das Instituições de Trabalho", desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (M TE).

novas linhas de crédito: Proger Rural, o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (Procera).

Por outro lado, cabe compreender como os Bancos que receberam os recursos do Proger, oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), conseguiram chegar aos empreendimentos dirigidos por pobres. Os principais bancos que receberam esses recursos foram: o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico (BNDES) e o Banco do Nordeste (BNB). Analisando o papel desses agentes no programa e suas articulações com os setores mais vulneráveis da população, Tomei assinala que aos bancos cabia a decisão de emprestar ou não o capital, sem que isso representasse um processo de análise mais criterioso e articulado com os instrumentos de políticas ativas de emprego, através do Sistema Nacional de Emprego (Sine) e Comissões de Emprego.

A autora traduz essa consideração a partir da seguinte afirmação:

> Aos bancos compete não só definir, conjuntamente com o Codefat, condições, termos e prazos em matéria de liberação de empréstimos, mas também tomar a decisão final quanto à aprovação ou à negação das solicitações de crédito. [...] a análise técnica das solicitações de empréstimo recai sobre entidades designadas para tal fim, as agências financeiras não têm nenhuma obrigação de acatar o laudo técnico. Isso se deve, em grande medida, ao fato de que os riscos associados às operações financeiras são de inteira responsabilidade dos bancos. Entretanto, a ausência, em nível do Mtb, de um mecanismo institucionalizado de *screening* e avaliação sistemática do desempenho das instituições responsáveis pela emissão dos laudos e a fragilidade institucional dos Sines e das Comissões Municipais de Emprego (CME) contribuem para reforçar o poder ilimitado do sistema financeiro. (TOMEI, 1999, p.332)

Essa discussão sugere que, ainda que, no governo FHC existisse a perspectiva de criar toda uma integração entre o nível municipal e estadual das políticas de emprego, através dos Sines e Comissões de Emprego, na prática as ações foram se dando de maneiras segmentadas. O que a análise revela é que a idéia de criar o Programa Nacional de Emprego e Renda (Proger) não foi capaz de articular-se com o conjunto de iniciativas que se desenvolviam na sociedade brasileira com vistas ao fortalecimento de programas de microcrédito, desenvolvidos pelo BNDES e BNB, nesse período.

O desafio que aparecia na agenda governamental daquele momento referia-se à necessidade de articulação entre as instituições envolvidas no processo: Ministério do Trabalho, entidades financiadoras, Sines, Comissões Estaduais de Emprego. Nesse sentido, a experiência do Proger careceu de um sistema de monitoramento acerca do emprego

criado. Tomei (1999), em suas conclusões acerca do programa, afirma ser indispensável para um melhor enfoque dos objetivos propostos estabelecer um

> sistema de acompanhamento e avaliação vinculada às Secretarias Estaduais de Emprego, que meça o impacto dos empréstimos e outros serviços sobre a capacidade dos mutuários de gerar emprego e renda, ampliar seu acesso ao mercado de bens e serviços e, no caso dos produtores informais, alcançar maiores níveis de formalidade (Ibidem, p. 356).

Por outro lado, o indicador de desempenho que se colocou como significativo referiu-se ao crescimento do volume de empréstimo do programa, sem que com isso se conseguissem medir os impactos dos empréstimos no plano do desenvolvimento dos municípios e estados beneficiados com os recursos: e mais, sem, efetivamente, saber-se se esses recursos chegavam, de fato, aos setores mais pobres da população. Novamente recorro às conclusões de Tomei para justificar essa afirmativa, uma vez que para a autora caberia ao Proger definir mais delineadamente sua missão: se voltada para o

> alívio da pobreza [...], através de apoio às precárias unidades produtivas no setor de comércio e serviços pessoais ou para a criação de novos postos de trabalho, privilegiando as microempresas produtivas de bens e com relativo potencial de crescimento. (Ibidem, p. 355)

Os elementos de uma concepção de combate à pobreza, na qual o papel político do Estado se restringe à coordenação e incentivo de mecanismos para alterar essa condição, mais uma vez aparecem como eixo articulador da ação do governo FHC. A crítica a ser feita a essa perspectiva é que por meio do uso de recursos públicos, tais como os oriundos do FAT, essas ações não foram capazes de gerar um sentido de compromisso público, no qual os pobres, mais do que objeto da política, são sujeitos da sua construção. [37]

A análise final das considerações desenvolvidas ao longo desse tópico me leva a afirmar que a *noção de direitos*, como instituídos a partir de um processo político em que mais do que a lógica financeira prevalece a lógica dos sujeitos sociais ampliando seu acesso aos bens públicos, não está contemplada nas experiências que relatei. Sendo assim, *ter direito* é um fenômeno do mercado e não da política[38]. Por isso a preocupação conceitual da agenda governamental naquele momento era acima de tudo ampliar os recursos para o microcrédito, sem, efetivamente, construir uma estratégia que alterasse condições relativas

[37] Aqui remeto o leitor às considerações de SALAMA (1997), cujos principais elementos foram desenvolvidos no cap. 1, item. 1.2.
[38] Sobre isso ver Moraes (1996).

à redistribuição de renda e do poder político. A partir disso e para finalizar as análises desse capítulo, cabe, examinar quais as preocupações conceituais presentes na agenda política do governo Lula (2002-2006), no que se refere às políticas de microcrédito.

3.5 GOVERNO LULA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS EM RELAÇÃO AO MICROCRÉDITO

Em junho de 2003, o governo Lula apresentou um conjunto de medidas com objetivo de viabilizar e estimular a popularização do crédito. Essas medidas podem ser assim descritas.

a) Criação de contas simplificadas: autorizavam-se os bancos a abrir contas para população de baixa renda, sem comprovação de renda e com o documento CPF. As contas abertas nessa modalidade não poderiam ter saldo maior que R$1.000,00, a movimentação deveria ser feita através de cartão eletrônico, podendo ser o mesmo utilizado para recebimento de outros benefícios como Bolsa-Família e Auxílio-Gás, não podendo o banco cobrar nem tarifas nem pela manutenção das contas;
b) Criação de microempréstimos: o objetivo dessas medidas era obrigar os bancos a direcionarem 2% dos depósitos à vista para pequenos empréstimos. Na hipótese de o banco não fazer microfinanciamento, caberia a ele redirecionar o crédito para outro banco ou depositar compulsoriamente o valor no Banco Central. Os microempréstimos não poderiam ter valor maior que R$ 1.000,00 e a taxa máxima de juros deveria ser de 2%.
c) Ampliação dos recursos do FAT para capital de giro: esses recursos seriam ampliados para a ordem de 1,1 bilhão e as empresas que poderiam ter acesso a essa linha de financiamento deveriam ter faturamento anual de 5 milhões. Com isso a participação do FAT nas operações de crédito popular subiria de 50% a 70% e os juros a serem cobrados nessa modalidade de operação deveriam cair de 3,5% ao mês para 2,5%.
d) Destinação dos recursos do FAT para a compra de material de construção: nesse caso, o objetivo era repassar R$ 200 milhões de recursos do FAT para a compra de material de construção. Essa linha de financiamento tinha por finalidade possibilitar às pessoas de baixa renda a melhoria de instalações habitacionais (ou do lugar onde desenvolvem atividades produtivas), procurando ampliar o estímulo à construção civil.

e) Liberação do funcionamento das cooperativas de crédito de livre associação: com isso quebrava-se a regra que limitava a criação de cooperativas por categorias profissionais ou por grupos empresariais. Essa liberação poderia ser exercida em municípios com a população de até 100 mil habitantes. Possibilitou-se a transformação das cooperativas existentes em cooperativas de livre adesão, desde que localizadas em municípios com mais de 750 mil habitantes.
f) Incentivo à implementação de projetos de interesse social (PIPs) através da criação de fundos de investimentos vinculados a projetos específicos nas áreas de saneamento urbano, energia elétrica, gás, telecomunicação e habitação. O Tesouro Nacional deveria aportar 150 milhões na abertura desses fundos.
g) Criação do Banco Popular do Brasil com objetivo de massificar o número de pessoas com acesso ao sistema financeiro tradicional, através de uma conta corrente, e atuar no setor de microfinanças;
h) Crédito consignado em folha de pagamento para trabalhadores assalariados e no INSS para aposentados e pensionistas;
i) Autorização para que o BNDES pudesse repassar mais recursos às instituições que trabalham com microcrédito. Caberia a instituição incentivar a criação de fundos, os quais destinam-se a financiar empreendedores populares nos 424 municípios em que havia atuação do BNDES. A reserva, para tal, era da ordem de R$ 1 bilhão. [39]

Com essas medidas, o objetivo do governo Lula era ampliar o acesso da população de baixa renda aos bancos, ampliar os recursos de *fund* a ser repassado para as instituições de microcrédito e criar elementos que pudessem baixar a taxa de juros dos empréstimos baseados no microcrédito. Nesse sentido, cabe destacar o trecho da entrevista feita com Gilson Bittencourt, assessor especial do Ministério da Fazenda, em que são colocadas algumas das perspectivas em relação ao governo Lula, cujo principal desafio era a massificação do crédito;

> Era preciso criar uma alternativa que massificasse o acesso ao crédito e aos serviços financeiros pela população de baixa renda, forçando a entrada dos bancos nesse segmento e que forçasse a redução dos juros para esse segmento. A partir de 2003 iniciou-se uma nova fase para o microcrédito e as microfinanças no Brasil, com foco na

[39] As informações descritas foram baseadas nos seguintes documentos Búrigo (2003), Ministério da Fazenda (2005), Folha de São Paulo, Caderno Dinheiro, 25 de julho de 2003.

> inclusão bancária massiva. Este processo começou com a permissão do Conselho Monetário Nacional para abertura de contas correntes simplificadas, pois no Brasil era exigido comprovante de rendimento para abrir uma conta em um banco. Como uma parte importante da nossa economia de baixa renda é informal, estas pessoas eram impedidas de abrir uma conta. Não abrindo conta, estas pessoas não criavam um histórico bancário. A conta simplificada tem um limite de saldo de R$ 1.000,00 e é gratuita (até o final de novembro de 2005, as contas simplificadas já somavam mais de 6,5 milhões) representavam mais de 10% das pessoas com contas correntes no Brasil. O segundo desafio foi disponibilizar recursos baratos para as operações de crédito junto a este público. O custo oportunidade do dinheiro deveria ser menor que a Taxa Selic, Caso seja possível aplicar em títulos públicos com a Selic a 19% ao ano (título sem risco), este percentual de rendimento passa a ser considerado como custo oportunidade do dinheiro. Portanto qualquer produto teria um custo inicial elevadíssimo, pois a este custo devem ser agregados os custos administrativos, fiscais e de inadimplência esperada na nova linha de crédito. Por isso, o governo destinou, via Lei, um percentual de depósitos à vista para operações de crédito com a população de baixa renda e microempreendedores, limitando ainda, via Resolução do CMN, em 2% ao mês a taxa de juros. Esta política garantiu cerca de 1,4 bilhões de reais para o microcrédito. Além disso, foram flexibilizadas diversas normas referentes às operações de baixo valor e ao cooperativismo de crédito. No final de 2004, foi editada uma MP (atual Lei 11.010/05), criando o PNMPO (Programa de Microcrédito Produtivo Orientado), estimulando ainda mais as operações destinadas à geração de trabalho e renda, especialmente quando operadas por instituições de microcrédito. A articulação da conta simplificada, com o microcrédito deverá contribuir ainda mais para as políticas de inclusão social e ampliação da cidadania da população de baixa renda.

Observe-se que a escolha feita pelo governo Lula, diferentemente daquela que ocorrera no período anterior, foi relacionar a estratégia de crédito popular com a possibilidade de inserção da população de baixa renda no sistema financeiro nacional. Para tanto a Caixa Econômica Federal, o Banco Brasil e sua subsidiária o Banco Popular do Brasil, tiveram um papel importantíssimo, uma vez que o número de contas simplificadas (isentas de tarifas e sem exigência de comprovação de renda e de endereço) abertas por esses bancos foi, até 31/05/2005, de 3.090.959 contas para CEF, 916.749, para o Banco do Brasil e 1.480.868 para o Banco Popular do Brasil. [40]

No que refere ao número de contratos de empréstimos feitos pelos programas de microcrédito dessas instituições, feitos com taxas de juros de 2%, no período de agosto de 2003 a maio de 2005, a CEF tem 2.410.349 contratos, somando um montante de R$ 547.975,00; o Banco Popular do Brasil conta com 826.953 contratos, no montante total de R$ 71.255,00; e o Banco do Brasil, 1.329.498 contratos, totalizando R$ 588.929,00 de

[40] Dados fornecidos pelo Ministério da Fazenda, cujas fontes de informação foram os próprios bancos. No caso do Banco do Brasil, das 916 mil contas apontadas, 825 mil são contas de beneficiários do INSS.

valor contratado[41]. A questão que surge é: quais as indicações que esses números apontam para o trabalho de pesquisa?

Observo que há uma lógica governamental no sentido de aproximar as experiências de crédito popular à lógica do sistema bancário. Não há dúvida que esse é um processo cheio de entraves, mas a diferença significativa entre a lógica do governo FHC e a do governo Lula é exatamente correlacionar a esfera privada do oferecimento do crédito com a esfera pública. Isso significa que a entrada dos bancos públicos nesse circuito traz a possibilidade de uma estratégia menos privatista em sua concepção, imputando ao Estado não somente a responsabilidade pela indução do processo, mas efetivamente estabelecendo compromissos tais como: a redução da taxa de juros e a ampliação do acesso aos pobres ao sistema bancário tradicional, tão concentrado e oligopolizado, conforme apontei ao longo desse capítulo.

Discutindo os resultados dessas primeiras ações do governo Lula, o assessor do Ministério da Fazenda Gilson Bittencourt, destaca os seguintes pontos:

> Qual foi o resultado desses produtos? Primeiro, os bancos públicos foram os que mais investiram na atração da população de baixa renda. Os bancos privados não entraram com a conta simplificada, mas estão operando com o crédito popular, com destaque para os bancos que já tinham alguma relação com o público de baixa renda. Mas não se pode negar o grande aumento do número de contas correntes simplificadas, que já ultrapassa os 6,5 milhões. Hoje essas contas ainda demandam um maior número de serviços para atrair os clientes, que apesar de terem aberto as mesmas, ainda movimentam muito pouco seus escassos recursos através destas contas. Em termos de operações de crédito, em setembro já haviam sido realizadas mais de nove milhões de operações de crédito, em grande parte para consumo ou uso livre. Entretanto, o número de operações destinadas ao crédito produtivo ultrapassa 700 mil operações, que somadas a utilização para fins geradores de renda do crédito de uso livre, mostram o alcance deste programa. O próximo desafio será viabilizar, na prática, o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado, garantindo ao microempreendedor, não somente o acesso ao crédito, mas algum nível de orientação técnica sobre a utilização destes recursos.

O entrevistado ressalta outros avanços das medidas apresentados pelo governo Lula em junho de 2003. Dentre eles destaca: a ampliação do cooperativismo de crédito e o avanço dos correspondentes bancários para o crédito produtivo. A importância dessas duas medidas reside no fato de que elas vão se colocando como medidas de inclusão da população de baixa renda no sistema financeiro, havendo, assim, a possibilidade de reconfigurar os interesses políticos e econômicos no que concerne ao acesso ao crédito e

[41] Dados fornecidos pelo Ministério da Fazenda, cujas fontes de informação foram os próprios bancos. As operações de crédito da Caixa Econômica Federal referem-se ao Crédito Caixa Aqui (Rotativo) e Micropenhor; e as do Banco do Brasil, ao Crédito Benefício e Crédito Pronto.

aos serviços bancários e potencializando aspectos relativos ao desenvolvimento regional.

Na avaliação do assessor do Ministério da Fazenda esses elementos aparecem como desafios que dizem respeito não somente à consolidação do programa de Microcrédito Produtivo Orientado[42], mas referem-se, também, a: a) ampliação do número de cooperativas de crédito; b) aumento da área da operação das instituições para as camadas mais pobres da população; c) ampliação do número dos pequenos municípios com acesso a esses serviços; d) ampliação do número de serviços que ainda está restrito à conta ou ao crédito; e) e, também, buscar facilitar a transferência de recursos de uma região para outra.

Considerando que a lógica do governo Lula tende a investir na ampliação do número de pessoas com acesso ao sistema bancário tradicional articulando, esse processo com as instituições de microcrédito, a questão que pode surgir é: como ficaram as estruturas montadas ao longo do governo FHC e qual o tratamento dado a elas no atual governo? Para responder essa questão cabem duas análises: uma a respeito do papel do BNDES no atual governo e outra referente à criação do programa de microcrédito orientado.

3.5.1 Desenho institucional: o papel do BNDES

No que se refere a ação do BNDES, observo que há aspectos que se diferenciam entre os momentos do governo FHC e do governo Lula. Nesse sentido, a concepção central do BNDES, no governo FCH, estava articulada a partir do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), cuja estratégia era ampliação e fortalecimento do segmento de microfinanças no Brasil através de aportes de recursos e outros mecanismos de viabilidade institucional nas Oscips e SCMs. Essa estratégia corresponde ao período de 1996-2002, conforme relatei no item 3.4, desse capítulo.

No ano de 2003, sob a presidência de Carlos Lessa, o BNDES criou um novo programa de microcrédito. Cabe lembrar, aqui, quais os elementos relativos à conjuntura política. Tratava-se de um momento em que as medidas de incentivo ao crédito popular editadas pelo governo Lula começavam a fazer efeito.

Havia uma profunda crítica à taxa de juros cobrada pelos programas de microcrédito existentes até então e, por outro lado, crescia a crítica por parte das organizações

[42]Trata-se de Programa criado no âmbito governamental, em novembro de 2004. Mais adiante, nesse capítulo, apresentarei os detalhes da criação e do funcionamento do programa.

constituídas para operar o microcrédito no Brasil. Essas críticas eram dirigidas às políticas adotadas pelo governo para que não atingissem seus interesses mais imediatos. [43] Nesse contexto a principal estratégia pelo BNDES foi "contribuir com as políticas sociais através da articulação entre diversos atores da sociedade civil e setor público, visando proporcionar a redução do custo para o tomador final." (BNDES, 2005).

Os principais objetivos do programa eram expandir o crédito no país, apoiando projetos que tivesse como perspectiva:

a) a utilização do microcrédito como instrumento de desenvolvimento social com geração de emprego e rendas;
b) a redução das taxas de juros para o tomador de empréstimo final
c) a utilização do microcrédito como instrumento de combate à pobreza, ampliando seu alcance para as populações mais pobres;
d) a redução das desigualdades sociais;
e) o monitoramento e avaliação dos resultados e dos impactos das ações apoiadas. (BNDES, 2003).

Observa-se que a idéia de apoiar projetos ampliava a clientela do programa, a qual deveria ser composta de: agências de fomento, bancos comerciais, cooperativas de crédito, instituições financeiras públicas, municípios, Oscips, SCMs e sindicatos, tendo como público-alvo: microempreendedores, formais ou informais, e cooperativas de produção ou de serviços.[44] Essa é uma outra diferença que se pode estabelecer na ação do Banco nos distintos governos FHC e Lula.

[43] É necessário esclarecer que a estratégia adotada pelo governo FHC incentivou um processo de autonomia das instituições de microfinanças, uma vez que elas, na maioria das experiências, constituíram-se como organismos independentes da política do Estado. No Brasil, isso não foi diferente. Na medida em que a estratégia do governo Lula dirigia-se para a ampliação da oferta de crédito, inclusive para o consumo, a principal crítica que se fez a esse conjunto de políticas é que se tratava de um processo de "bancarização" das camadas populares, e que isso poderia descaracterizar a natureza do microcrédito. Um dos aspectos que a discussão acerca das microfinanças enseja refere-se à dicotomia bancarização x crédito produtivo. Para mim, esse é um falso dilema uma vez que está em jogo é a perspectiva de construção de mecanismos de desenvolvimento que permitam uma articulação entre as duas lógicas, possibilitando a construção de interesses políticos e econômicos definidos a partir da ação das classes populares. Sobre essa crítica ver a Carta de Blumenau, assinada pela ABCRED, no Congresso Latino Americano de Microcrédito, realizado em julho de 2003 (anexo).

[44] A diferença entre clientela e público-alvo é que a cliente refere-se àquelas instituições que poderiam apresentar projeto pleiteando receber recursos do Banco e público-alvo refere-se àquelas pessoas que poderiam tomar empréstimos diretamente nessas instituições.

Enquanto no primeiro a clientela se restringia a ONGs, Oscips e SCMs, no segundo há uma ampliação desse extrato, uma vez que tratava-se não apenas do fortalecimento institucional, mas de articular o repasse de fundos para projetos que buscassem complementar e articular ações voltadas para geração de trabalho e renda.

Sendo assim, o Banco definiu os seguintes critérios a serem evidenciados nos projetos financiáveis: a) "articulação", correspondente à ligação entre atores públicos e privados comprometidos com a inclusão social; b) "integração" e "complementaridade", relacionadas à integração entre as diversas políticas públicas, programas e serviços voltados para o desenvolvimento social local e para a população de baixa renda; c) "responsabilidade", relativo ao comprometimento dos diversos atores para uma atuação responsável nas dimensões econômico-financeira, ambiental e social, d) "controle social", referido-se à participação e mobilização da sociedade civil para acompanhamento e avaliação do programa; e) "acessibilidade", com o objetivo de assegurar que a concessão e a devolução dos recursos se desse de forma simples e rápida; f) "flexibilidade", correspondente ao respeito as características locais para elaboração do projeto. (BNDES, 2003).

Em tese, esse programa continha princípios mais articulados de estratégias de desenvolvimento. Entretanto, é importante assinalar quais eram as preocupação que estavam subjacentes à concepção do Banco. Como falei acima, a questão do taxa de juros tem sido um dos principais problemas enfrentados pelo governo Lula. Junto com ele há um grau de autonomia das entidades emprestadoras de crédito, o que impede o desenho um quadro mais realístico acerca do impacto de cada programa de microcrédito desenvolvido a partir de recursos do BNDES. [45] Sob essa perspectiva, as preocupações que estavam na concepção do programa eram garantir maior possibilidade de fiscalização dos recursos e sua vinculação com os objetivos estabelecidos.

Essa afirmação pode ser comprovada na medida em que identificamos no folder institucional de divulgação do programa, os seguintes esclarecimentos:

- no projeto a ser apresentado ao BNDES serão estabelecidos metas e indicadores socais e financeiros visando orientar o acompanhamento e a

[45] A pesquisa de campo identifica claramente isso. No capítulo 5, desenvolvo essa discussão. Por outro lado, depoimentos obtidos sobre o tema indicam que um dos problemas do microcrédito no Brasil têm sido a transparência das instituições de microfinanças.

avaliação do projeto.

- as liberações serão proporcionais aos resultados obtidos na avaliação das liberações anteriores.
- os agentes repassadores de microcrédito deverão enviar ao BNDES, por meio eletrônico, todas as informações dos contratos celebrados com os tomadores finais, viabilizando a avaliação dos resultados e dos impactos econômicos e sociais do programa (BNDES, 2003).

Outro ponto importante a ser notado na concepção do Programa refere-se às taxas de juros. Procurando atender aos pedidos de baixar a taxa de juro para o tomador de empréstimo, o Banco estabeleceu as seguintes condições financeiras;

Tabela 10:
Condições Financeiras – Programa de Microcrédito/BNDES (setembro/03)

Itens	**Faixas Operacionais de Crédito**		
	I	**II**	**III**
Valor do crédito ao tomador final	Média de até R$ 1.000,00	Até R$ 5.000,00	Acima de R$ 5.000,00 até R$ 10.000,00
Taxa de juros efetiva repassada ao tomador final	Média de até 2% a.m	Média de até 5% a.m.	Média de até 5% a.m.
Remuneração do BNDES	TJLP	TJLP + 2% a.a.	TJLP + 8% a.a

Fonte: BNDES, 2003.

A ousadia da proposta consistia em estabelecer uma taxa de juros para as operações de pequena monta menor (2%) do que aquela que vinha sendo operada pelo setor – cerca de 3,5% a 4%.[46] Isso criou um impasse na articulação do programa, uma vez que o Banco poderia prover *fund* para instituições que já vinham operando o sistema, entretanto apresentava regras mais rígidas para a liberação do crédito. No contexto em que se desenvolveu o microcrédito no Brasil, para as instituições operadoras desses programas utilizar uma taxa de 2% ao mês para o tomador final significa comprometer sua produtividade e diminuir os recursos para o seu custeio, uma vez que o custo dessas instituições é alto. Isso se deve ao fato de que a metodologia adotada para deslanchar o

[46] A instituição estudada em dezembro de 2003 cobrava uma taxa de juros de 3,8%. Um outro estudo sobre a questão do microcrédito no Brasil (MEZERRA, 2003) assinala a taxa de juros como o quesito que tinha a pior avaliação dos clientes de 17 entidades de microcréditos que operam no Brasil, sendo essa taxa de juro, muitas vezes, maior que as alternativas de CDC ou *factoring* (MEZERRA, 2003, p.32).

programa exige uma rede de agentes de crédito que monitora e avaliação os riscos do crédito. Sendo assim, houve uma crise no setor, e um impasse entre a concepção do BNDES e a lógica que vinha sendo desenvolvida por ONGs, Oscips e SCMs.

As disputas evidenciadas naquele momento podem ser identificadas nas declarações da Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares - Abcred, durante "Congresso Latino-Americano de Microcrédito":

> Por força da escassez de opções o BNDES constituiu-se no principal provedor de recursos para a atividade. Durante o atual governo, o BNDES suspendeu e desativou as operações pendentes ou em andamento, causando inédita paralisação no setor, com graves conseqüências. Pior, as novas linhas de crédito anunciadas pelo banco, não alcançarão ONGs, Oscips ou programas governamentais de microcrédito, seja por imporem limites de juros na ponta, com evidente desrespeito às culturas e necessidades locais, seja por exigir garantia real, em descompasso com o desenho institucional das entidades, seja por não contemplarem a cobertura dos seus custos de infraestrutura e operação. Não são poucas as entidades sólidas e tradicionais que se vêem, neste momento, seriamente ameaçadas de fechar as portas por absoluta impossibilidade de fazerem aquilo que sabem: levar crédito para quem nunca teve acesso a ele. Não se pode esquecer que cerca de 80% dos custos operacionais dos bancos são cobertos pela cobrança de serviços. Por sua vez, as entidades de microcrédito prestam um serviço remunerado apenas pela taxa de juros e, eventualmente, taxas de abertura de crédito. (Abcred, 2003)

Para dirimir o impasse, uma das alternativas adotadas pelo governo foi a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), através da Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, cujos eixos principais referem-se: a) articulação entre bancos e instituições de microcrédito, buscando ampliar os serviços financeiros (tais como poupança, seguros, etc.) para o tomador de crédito destinado à produção; b) aperfeiçoamento do marco legal autorizativo do microcrédito produtivo, com especial atenção para regulamentação do repasse de recursos dos bancos para instituições de microcrédito (depósitos especiais instituídos pela Lei 10.735 de 2003 e recursos do FAT); c) viabilização de fundos de aval para as instituições de microcrédito; e, d) desenvolvimento de programas de fortalecimento institucional das instituições de crédito, privilegiando os modelos de padronização contábil (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2005).

A partir dessa nova moldura no conjunto de ações política do governo Lula, com vistas ao incentivo e desenvolvimento das microfinanças no país, o BNDES montou se novo programa institucional vinculado a área de Inclusão Social e tendo como base normativa os aspectos relativos ao PNMPO. Sendo assim, as principais características do

programa encontram-se descritas no quadro abaixo;

Quadro 4
Normas Orientadoras do Programa de Microcrédito – BNDES (abril/2005)

Objetivos	1. Promover a economia popular; 2. Ofertar recurso para o microcédito produtivo e popular aos empreendimentos formais e informais; 3. Promover a geração de emprego e renda
Projetos Financiáveis	Todos aqueles que tenham como base de atuação o uso do microcrédito produtivo como instrumento de inclusão social em articulação com as políticas sociais e de desenvolvimento local.
Agentes Repassadores	1. Agências de Fomento (1º ou 2º Piso) 2. Instituições Financeiras Públicas (1º ou 2º Pisos) 3. Cooperativas Centrais de Crédito (2º Piso) 4. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (1º Piso) Sociedades de Crédito ao Microempreendedor - SCM (1º Piso) (a).
Público Alvo	1. Microempreendedores, formais ou informais, nos termos do PNMPO. 2. Cooperativas de produção e serviços (b)
Condições de financiamento para tomador final do crédito	1. Taxa de juro de até 4% a.m. 2. Valor máximo por empreendedor: R$5.000,00 3. Prazo de pagamento: a ser definido de acordo com a política de crédito adotada por cada agente repassador; 4. Modalidade: capital de giro e/ou investimento fixo.
Orientações gerais	1. Os projetos devem conter plano de negócios apontado metas e indicadores de desempenho; 2. O plano de negócios deverá estar articulado com aspectos de ações do desenvolvimento local; 3. Os agentes repassadores deverão enviar ao BNDES informações acerca dos contratos celebrados com os tomadores finais 4. As OSCIPs deverão se adequar, a qualquer tempo, ao sistema que padronizará as informações e os planos de contas.

Fonte: BNDES (2005)
Obs: (a) Instituições de 1º Piso são aquelas que atuam diretamente com os microempreendedores e 2º. Piso, aquelas que repassam recursos para os agentes de 1º Piso.
(b) Aqui se considera o valor do crédito individual de cada microempreendedor.

Uma leitura acerca desse conjunto de informações aponta para a percepção de que há na ação do governo Lula uma maior articulação entre os diferentes interesses e estratégias que compõem o setor: ou seja, o acesso ao crédito popular, a redução da taxa de juro, a ampliação da metodologia de *proximidade* (uso de agente de crédito) no sentido de fazer com que o crédito chegue às camadas mais pobres da população, o estabelecimento de coordenação entre os Ministério do Trabalho e Fazenda e ampliação da possibilidade de democratização do sistema bancário, criando não somente acesso às contas mas construindo mecanismos de incorporação dos pequenos e médios negócios ao circuito financeiro tradicional. Entretanto, a questão que ainda aparece como desafiadora é aquela que se refere ao emprego como forma de luta contra a pobreza. Sobre ela concentrarei a análise final desse capítulo.

3.5.2 Microcrédito produtivo e orientado e políticas de emprego: a hora e a vez da luta contra a pobreza.

Uma das convicções que esse trabalho compartilha é a de que não é possível falar em luta contra pobreza, sem que se tenha no horizonte a perspectiva de que os programas de alívio são insuficientes para erradicar o problema e que o desafio é construir políticas ativas de emprego, capazes de criar não só um sentido de inclusão, mas condições efetivas para que os pobres tenham acesso a empregos e ocupações não precárias. [47]

Dentro dessa perspectiva, cabe assinalar como o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO) vai trabalhar com a dimensão do emprego a partir da concessão do crédito aos empreendedores pobres. Em primeiro lugar, a legislação que criou o programa define como *microcrédito produtivo e orientado* todo aquele

> Concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. (Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, art. 1º).

Ao mesmo tempo em que legislação definiu a natureza do programa nesses termos, instituiu-o no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares. Observe-se que a vinculação entre crédito, trabalho e renda é fortemente presente nas formulações acerca do

[47] - Sobre isso, ver cap. 1, item 1.2.

tema, o que cabe questionar é: qual a qualidade do trabalho gerado? Que tipo de mecanismos os órgãos responsáveis pelo programa tem estabelecido para mediar o nível de emprego criado? E em que medida os novos empregos são menos precários, com maiores rendimentos e proteção social?

Ainda que esse programa seja muito novo[48] e existam elementos importantes na articulação das políticas de crédito e de emprego tais como: a constituição de um Comitê Interministerial, composto pelos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Fazenda e do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome; ou o fato de que as regras de operação do programa pautam-se sobre resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT) e do Conselho Monetário Nacional (CMN) – a questão do emprego gerado a partir do microcrédito como um instrumento para o combate à pobreza permanece como desafio do governo Lula.

A justificativa dessa afirmação reside no fato de que não se observa na legislação que institui o programa nenhum mecanismo de coordenação com as instâncias locais (Secretarias e Comissões de Emprego Estaduais e Municipais) de promoção de emprego e renda. Trata-se de um programa desenhado para dialogar com a estrutura financeira capaz de oferecer crédito ao microeempreendedor popular. Não há linhas de financiamento voltadas para apoiar programas municipais ou estaduais, embora em muitos casos as organizações criadas nesse âmbito possam recorrer ao programa, o que, sob alguma medida, mantém o caráter autônomo das instituições de microfinanças em face de uma coordenação política a ser exercida pelo Estado.

Observa-se que não está na pauta do programa nenhuma ação voltada para os grupos mais vulneráveis economicamente, tais como: negros, mulheres, pessoas com mais de 40 anos que perderam o emprego, jovens entre 18 e 24 anos. A concepção construída não faz mediações que permitam uma inserção mais direta do programa nas camadas mais pobres. Aqui, uma lição importante pode ser extraída da *estratégia paulista de desenvolvimento com inclusão social*[49]*,* cuja perspectiva de ação pautou-se no reconhecimento da dimensão geracional, de gênero e raça que reproduz a condição de pobreza e estruturou uma interligação entre programas redistributivos (renda familiar mínima, bolsa trabalho,

[48] As resoluções que disciplinam o funcionamento do Programa são agosto de 2005. Trata-se da Resolução nº 449, do CODEFAT e Resolução 3.310, do CMN.
[49] Sobre isso, ver Pochmann (2002).

operação trabalho e começar de novo), programas emancipatórios (oportunidade solidária, central de crédito popular – São Paulo Confia, capacitação organizacional e aprendizagem em atividades de utilidade coletiva) e programas de apoio ao desenvolvimento local (reestruturação produtiva e relações de trabalho e sistema de alocação pública de trabalho) com objetivo de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade de renda na capital paulista.

Mas, se esse é o desafio que se encontra na agenda política do governo Lula, não posso ignorar que no interior do Ministério do Trabalho e Emprego a discussão acerca da construção de um Sistema Público de Emprego (SPE) tem apresentado elementos no sentido de articular os diferentes programas e operadores atuais do sistema[50] e, nesse terreno o microcrédito aparece como um elemento importante dessa integração. Seja através da ampliação de verbas e orçamento para os programas de microcrédito ou através das ações que permitam o acesso ao crédito popular e que, em alguma medida, ampliem os potenciais de desenvolvimento local. [51]

Para concluir é importante retomar as questões que esse capítulo procurou responder. Sendo assim, em primeiro lugar, é possível afirmar que no Brasil o microcrédito não se tornou uma caricatura das experiências internacionais. Como diz o verso de Oswald de Andrade, que esse capítulo tem como epígrafe: *nunca fomos catequizados*. Por aqui, as políticas de crédito para pobres seguiram seu próprio rumo. Muitas vezes ao sabor de um conjunto de políticas em que o mercado é o *locus* privilegiado do exercício da cidadania. Entretanto, a perspectiva de conferir um sentido para além do mercado, com a possibilidade de *empowerment* ("empoderamento") político e social das classes populares parece ser um

[50] Sobre isso, ver MTE (2004), onde se identificam as principais discussões que marcaram o I Congresso nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

[51] O texto que serviu de base para discussão do II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (2005) apresenta as seguintes propostas como forma de integrar o microcrédito às funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR):

a) Fomentar programas de geração de emprego, trabalho e renda, buscando a ampliação das funções do SPETR.

b) Facilitar o acesso ao microcrédito orientado e assistido, com formas alternativas de garantia, como aval solidário, política de juros subsidiada e desburocratização cadastral.

c) Garantir que a negativação em órgãos reguladores de crédito privado e estatais não se torne um impeditivo para acesso a programas de microcrédito.

d) Desenvolver ações específicas para os desempregados de longa duração, relacionadas a programas de geração de emprego, trabalho e renda, estimulando-se a criação de novos negócios com a habilitação ao crédito.

forte elemento de disputa nessa trajetória[52].

Nesse sentido, os pactos políticos e econômicos e os desenhos institucionais em que programas de microcrédito se articulam dizem muito acerca de como o crédito popular se apresenta enquanto um instrumento relevante na construção de um projeto de desenvolvimento em que a medida de inclusão política, econômica e social dos pobres pode ser afetada.

Partido dessa observação, julgo importante identificar como em uma determinada ordem social um programa de microcrédito se coloca como um instrumento de mudança ou de conservação. Para tanto, desenvolvo no próximo capítulo as questões relativas à forma como se constituiu a realidade política, social e econômica em que a experiência de microcrédito estudada nesse trabalho se desenvolveu.

[52] Quero destacar que ao referir-me ao termo *disputa,* identifico que as críticas em torno da política econômica desenham o cenário e os desafios colocados para uma estratégia de desenvolvimento econômico e social. Para demonstrar isso, cito recente artigo de POCHMANN (2005), publicado no Boletim Eletrônico da Agência Carta Maior (24/10/2005), em que o autor lista alguns dos problemas, que na interpretação desse trabalho constituem os elementos em disputa e, certamente, forçam uma concepção econômica melhor articulada com as medidas da área social:
a) A liderança do Ministério da Fazenda nos gastos do orçamento da União, cerca de 150 milhões para pagamento de serviços da dívida pública, o que representa 7% a mais do que a despesa geral do orçamento da Previdência Social.
b) No ano de 2004 o orçamento social do governo federal foi 8,3% inferior ao de 2001.
c) Desvinculação de 20% das receitas ficais, o que fez com a área social respondesse, em 2004, por cerca de 55% do total do superávit fiscal. POCHMANN (2005).
Todos esses aspectos problematizam as potencialidades que aponto no microcrédito, mas não lhe retiram o caráter de tornar-se um componente da política social, para além do aspecto compensatório.

CAPÍTULO 4

COMPREENDENDO ELEMENTOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS DA ILHA DE VITÓRIA

Vitória é assim, uma brisa, é horizonte, é o cais. Vitória é uma ilha onde as pessoas flutuam entre estar na água e estar no continente, e entre não estar em lugar nenhum, apenas no imaginário(...)
Vitória....hoje, não é mais uma ilha, mas gosta de se mostrar como.
Orlando Bomfim

4.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo referenciar em que contexto histórico político o objeto de análise se localiza. Nesse sentido, as principais questões que analiso e descrevo são:

- as transformações políticas e econômicas ocorridas no Espírito Santo, a partir da década de 1950, e quais contornos dos projetos políticos e econômicos foram hegemônicos no Estado entre os anos 1950 a 1970.
- os impactos sociais de uma estratégia de desenvolvimento, característica dos anos 1970 e 1980, voltada para os chamados "Grandes Projetos".
- as mudanças relacionadas à estratégia de desenvolvimento, articuladas a partir dos anos 1970, e que na década de 1990 volta-se, cada vez mais, para ampliação das atividades de comércio exterior e serviços; e os impactos deste processo no plano social.
- as políticas articuladas pelo poder local analisando como elas vão incorporar a alteração da estratégia de desenvolvimento e como essa incorporação aparece na concepção das políticas de combate à pobreza do município, destacando os elementos dessa concepção que vão delinear as ações do Grande Vitória Credisol (Banco do Povo de Vitória).

4. 2 ASPECTOS GERAIS DA FORMAÇÃO ECONÔMICA DO ESPÍRITO SANTO

Compreender o objeto em estudo exige, antes de tudo, é compreender o que é o Estado do Espírito Santo. Que lugar é esse que transita entre o mar e a terra firme? Que projetos e sonhos foram construídos aqui (ou lá)? Embora essas sejam questões complexas, para a análise proposta neste capítulo, tomo como ponto de partida o processo de colonização do Estado, que somente a partir do século XIX ganha os contornos desse empreendimento. Até então, embora o início da colônia date de 1535 e a cidade de Vitória tenha sido fundada em 1551, a região servira de proteção para evitar o contrabando do ouro das Minas Gerais, tendo inclusive sido proibidas por decreto atividades de povoamento da capitania do Espírito Santo.

Somente no século XIX, com a vinda dos imigrantes para o Brasil e o prenúncio de uma economia pautada no trabalho assalariado, é que se iniciaria a dinâmica de povoamento do Estado. Os desdobramentos deste processo vão refletir numa ocupação cuja base estava calcada na monocultura; e, dadas as características peculiares da região, o pilar desta economia será o plantio do café.

Aqui vale uma ressalva, este processo se diferencia bastante daquele que se verifica no estado de São Paulo. Analisando essas diferenças, Campos Jr. aponta as seguintes características para compreender a cafeicultura articulada no caso paulista:

- tratava-se de uma alternativa que substituiria o trabalho compulsório;
- a terra passou a figurar como elemento de hipoteca;
- o Estado passou a subvencionar a imigração, que forneceria os braços da lavoura, possibilitando, assim, liberar o transporte do colono pelos proprietários de terra;
- o excedente de capital proveniente do plantio do café levou os fazendeiros a tornarem-se grandes proprietários de terra (CAMPOS JR, 1996, p.75).

Se essas são as características do caso paulistano, no Espírito Santo, os resultados desse processo são, assim, interpretados por Campos Jr.:

a) elevação do contingente populacional;

b) promoção da ocupação do território;

c) expansão das pontecialidades produtivas capixabas (CAMPOS JR, 1996, p. 76)

Dessa maneira, no estado de São Paulo a base da economia cafeeira gerou um excedente de capital capaz de interferir em elementos do processo de industrialização e urbanização da cidade de São Paulo, os mesmos efeitos não se fizeram sentir no Espírito Santo. Diferentemente de a cafeicultura ter gerado as bases de um processo de industrialização para o século XIX, viu-se exatamente o contrário. O café capixaba acabou por reforçar as atividades comerciais, e a urbanização da cidade de Vitória deu-se a partir desses contornos.

Para esclarecendo melhor essa afirmação, destaco a seguinte análise de Campos Jr:

> Portanto, o que se depreende da política de imigração/ colonização desenvolvida no Espírito Santo é que ela, além de promover o incremento demográfico e a ocupação territorial, aumentando a produção cafeeira, foi também viabilizadora do surgimento de um espoliativo esquema de comercialização do café capixaba. Em outras palavras, toda essa discussão mostra a ocupação do interior e configura uma forma predominante de produção em pequena propriedade com trabalho familiar, que, por sua vez, explicita um outro tipo de estrutura de poder: a dos setores do comércio cafeeiro. (Ibidem, p. 76)

4.3 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA CIDADE DE VITÓRIA: UMA ANÁLISE DA INTERVENÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DO NOVO ARRABALDE

Se no Espírito Santo a colonização se dá a partir do empreendimento cafeeiro, cujo resultado não foi a constituição das bases para industrialização, é importante assinalar que esta articulação em torno do comércio do café constituirá o espaço urbano da cidade de Vitória e os contornos que caracterizam o pacto político capixaba.

Considerando que a colonização capixaba só se inicia efetivamente a partir do séc. XIX, observa-se, no início do século XX, o registro de três grandes regiões produtoras de café, as quais mantinham cada uma a sua autonomia. Trata-se da região sul, central e norte. Os maiores percentuais de produção voltada para a exportação pertenciam à região central, onde localizaremos a cidade de Vitória, seguida da região norte e sul (CAMPOS JR, 1996, p. 89). Neste contexto, verifica-se a inexistência de comunicação entre as regiões. Falta ao Espírito Santo, nesse período, um pólo comercial que aglutinasse toda a produção de café e fosse capaz de movimentar os negócios advindos dessa atividade, através de um aparelho político institucional voltado para isto.

Campos Jr., assinala que a cidade de Vitória "apesar de centralizar o aparelho político-administrativo do Estado ficou sem receber qualquer influência econômica das outras regiões localizadas no Estado" (Ibidem, p.91). Sendo assim, e considerando que o excedente de produção gerado pelo café capixaba não se volta para industrialização, mas essencialmente para o comércio, cabe questionar: de que comércio se trata? E qual será a ação do poder público no sentido de viabilizar um conjunto de políticas que darão suporte às perspectivas de desenvolvimento da cidade de Vitória?

Para responder essas questões, cabe identificar que interesses político-econômicos promovem o impulso comercial do café. Trata-se, na verdade, de comerciantes exportadores *(interesses agromercantis)*, cuja vinculação orgânica com interesses locais é frágil. Ao descrever a forma como o café produzido nas pequenas propriedades do estado chega até os grandes circuitos comerciais, Campos Jr. procura mostrar o longo processo de intermediação, em que a colheita das pequenas propriedades é colocada à venda no

pequeno comércio da vila. Esse homem que se encarrega de comercializar o produto é o *vendeiro*. Não se trata de um comerciante que poderá se apropriar de parte do excedente dessa venda, centralizando um capital que, imediatamente após, será empregado no mercado de capitais.

Segundo, Campos Jr. o *vendeiro* é um comerciante local, que tem uma relação de confiança e tem certa autoridade[1] sobre o colono. A possibilidade de que ele se torne um financiador da atividade agrícola, como aconteceu com os barões do café paulistas, ao adentrarem o circuito financeiro e proporcionarem o excedente de capital capaz de impulsionar o processo de industrialização, não existe. Na verdade, embora ele seja comerciante, a entrada da produção de café no circuito das exportações não depende dele: pois ele repassa aquilo que compra do colono para as grandes firmas de exportação. Ao descrever os limites de sua atuação, Campos Jr. tece as seguintes considerações:

> A atividade do vendeiro é limitada como suporte financeiro do colono. Por não se sustentar nem em bancos nem em agiotas, o vendeiro não pode ampliar muito seus negócios. O tamanho de seu comércio é medido pelo volume de dinheiro que consegue reunir e manter nessa atividade. Portanto, em razão de não dispor de crédito nem ter o que sirva de garantia para o seu dinheiro, é comum encontrá-lo com o circulo médio de fregueses em torno de trinta famílias. (Ibidem, p. 107)

Em outras palavras, quem se apropriou do excedente produzido pelo café, no Espírito Santo, foram os comerciantes que dirigiam as companhias exportadoras (vale lembrar, a maioria estrangeiras), as quais tinham na cidade de Vitória a referência portuária para escoar a produção vinda das regiões de plantio de café. O uso que faziam da cidade era meramente de entreposto comercial. Este era o caráter comercial da cidade de Vitória no final do século XIX: um entreposto, que não fixava o excedente dessa atividade no sentido de promover compromissos capazes de alavancar o processo de desenvolvimento local.

A conseqüência mais imediata deste processo é que no Espírito Santo a perspectiva de um desenvolvimento articulado com os interesses da pequena e média propriedade, característico da produção cafeeira local, bem como com o trabalho organizado a partir da

[1] Sobre isso, a partir das considerações de Ernest Wagemann (1949), e analisando as características da colonização alemã o autor descreve o papel e o tipo de autoridade exercida pelo vendeiro;
"O vendeiro é pessoa com quem o colono se aconselha, quando está em dificuldade e apuros. Conforme o caso, tem de desempenhar o papel de intérprete, de conselheiro jurídico e econômico, ou de médico; tem de batizar os filhos dos fregueses e de assumir a tutela, quando morrem os pais. As decisões da comunidade dependem do que se assentou previamente na venda, e muitas vezes, o vendeiro exerce, então, influência decisiva. É freqüente valer sua palavra mais que a do pastor, que, nas comunidades, corporifica a autoridade mais alta" (WAGEMANN apud CAMPOS JR, 1996, p. 107).

produção familiar, é sempre tido em segundo plano, uma vez que a ação do poder público local será no sentido de atender aos interesses dos exportadores e não na perspectiva de integrar esses vários atores no processo sócio-econômico.

As implicações dessa perspectiva permitem afirmar – que se na tradição política brasileira temos um elevado grau de descolamento da ação dos governantes em relação às classes populares –, no Espírito Santo, essa lógica reedita-se de maneira muito mais intensa, e isso vai ficando cada vez mais claro à medida que o recorte do objeto em estudo traz à luz uma série de elementos identificados no espaço econômico, político e social capixaba.

Cabe, assim, identificar mais aspectos relativos à opção política da ação pública estatal, em decolar-se dos interesses e características locais. Para isso, pode-se observar que se a Vitória anterior à proclamação da República "poderia ser entendida como um organismo do Estado, representadora da autoridade do poder central" (Ibidem, p. 130), nos anos que se seguiram observou-se um incremento das atividades comerciais, o que exigirá uma cidade mais receptiva a estes interesses. Esta tarefa de tornar Vitória uma cidade "moderna" ficará a cargo de Muniz Freire (1892-1896)[2], então governador do Espírito Santo, que através de um projeto – denominado Plano Muniz Freire (1896) –, buscará conferir à cidade os contornos de uma capital capaz de comportar a atividade comercial que nela estava despontando.

Eram objetivos do Plano Muniz Freire:

- promover uma nova organização do espaço em âmbito estadual;
- motivar o desenvolvimento, através da atração e centralização espacial de capitais privados em Vitória, dirigidos para o comércio (Ibidem, p. 138).

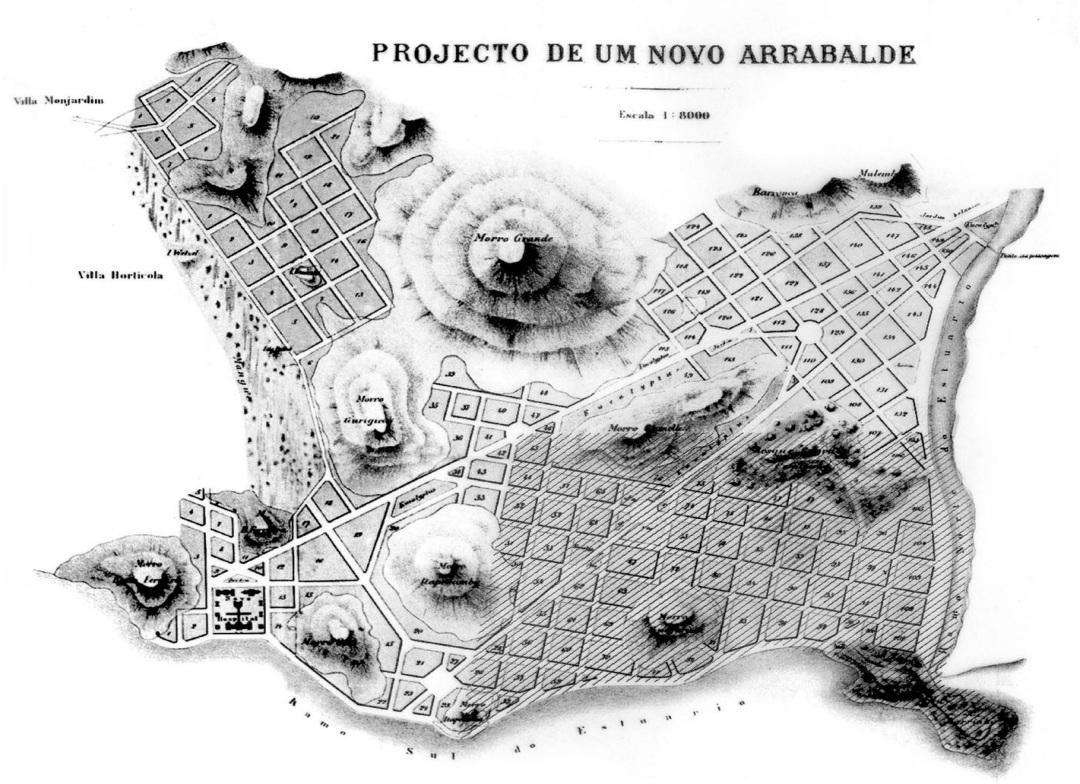
A intenção desta proposta foi centralizar, a partir da cidade de Vitória, o comércio do café do Espírito Santo e de parte de Minas. Nesse sentido, uma série de investimentos públicos foram feitos na cidade, transformando suas características de entreposto comercial. O desafio era que Vitória também, comportasse outras atividades como aquelas referentes ao setor da construção civil[3], e de serviços, proporcionando, assim, o processo de

[2] Trata-se de seu 1º mandato como governador. Vale dizer que no período de 1898-1904, Muniz Freire voltou a exercer esse cargo.

[3] Quanto ao setor da construção civil é importante ressaltar o destaque dessa atividade, principalmente no período de implantação dos Grandes Projetos (anos 70). Aqui, cabe destacar uma informação curiosa, a realização da 1ª paralisação da categoria após o golpe de 64, após 34 anos sem registros de greves no setor

urbanização da cidade.

Ilustração 1
Planta do Novo Arrabalde



Extraído de CAMPOS Jr. (p. 212).

O resultado dessa estratégia pode ser percebido sob dois pontos de vista: *o da organização do espaço local* e o *da correlação de forças políticas em torno deste espaço*. Do ponto de vista da organização do espaço local, observa-se que o maior responsável pela urbanização da cidade, tornando-a moderna no sentido que pode ser conferido às cidades da era industrial[4], foi o poder público estadual. A ousadia de Muniz Freire consistia, justamente, em desafiar os interesses mais tradicionais da sociedade capixaba e vincular-se à idéia de progresso, tão cara ao final do século XIX. Isto pode ser traduzido num conjunto de obras públicas que ampliaram a infra-estrutura da cidade e os contornos da ilha para a

(COLBARI, 1996). Esse movimento confere aos trabalhadores do setor um papel importante na fundação da CUT/ES. Para uma leitura mais detida acerca da importância econômica do setor ver Campos JR (1993).

[4] Embora Vitória estivesse à margem de um processo industrial, essa referência nos ajuda a compreender o que assinalamos como exigências desse espaço; infra-estrutura, transportes, ampliação das vias públicas, enfim, o desenho de uma paisagem que em alguma medida a idéia de pólo aglutinador.

região norte[5], a qual foi totalmente projetada pelo poder público, inclusive no que se refere à possibilidade de compra dos terrenos nessa área.

Apesar desse conjunto de ações, a proposta de Muniz Freire não se concretizou da maneira como foi elaborada. Na verdade, a crise do café verificada já nos últimos anos do séc. XIX teve rebatimento nas finanças do Estado, que no ano de 1908 alcançou a menor receita desde 1895 (Ibidem, p. 138), tendo como conseqüência o cancelamento de todas as obras iniciadas no governo Muniz Freire e uma significativa alteração na política de urbanização da capital. Dessa forma, a proposta de construção de um Novo Arrabalde foi adiada em nome de uma urbanização das áreas centrais da cidade, a qual também contou com uma forte ação do poder governamental na condução do processo, bem como possibilitou um "bom termo" para a disputa existente entre os interesses mercantis-exportadores e os grandes fazendeiros do sul do Estado.

Antes de caracterizar a articulação política resultante desse processo da ação governamental, é importante ressaltar uma conclusão importante que Campos Jr. Ressalta. O autor assinala como os investimentos públicos foram apropriados privadamente por uma fração da classe hegemônica no Estado;

> Houve, portanto, uma apropriação privada dos investimentos públicos realizados ao longo dos anos na área do Novo Arrabalde. A simples apropriação privada das terras deu o direito a seus proprietários de se beneficiarem dos investimentos públicos através da renda da terra gerada e realizada quando da sua posterior venda (Ibidem, p. 198).

Dessa forma,

> O governo aparece como agente supremo deste processo à frente de qualquer investida do setor privado. Na ausência, na região central, de capitalistas locais de expressão que movessem iniciativas, o governo surge como o grande concentrador e centralizador do excedente produtivo, atuando não somente como ator subsidiário de ações regulatórias de participação marginal de poder, mas participando efetivamente como promotor do novo ambiente a ser construído (Ibidem, p. 198).

O espaço urbano da cidade de Vitória chegaria à década de 30 organizado essencialmente pelos interesses articulados em torno do poder político local, proporcionando a eles (os interesses mercantis-exportadores) elementos que viabilizariam sua atuação. Aqui, surge o segundo desdobramento da análise: *a correlação das forças presentes nesse espaço.*

[5] Essa região corresponde às imediações da Praia do Canto, onde naquela época só havia o mar e umas poucas residências destinadas ao veraneio das famílias mais ilustres e ricas do estado.

Analisando os grupos políticos que aparecem na cena capixaba no final do Império, Marta Zorzal e Silva, assinala três grandes vertentes:

- Partido Conservador, que representava os interesses agrofundiários (remanescentes da colonização portuguesa) e uma fração do estamento burocrático-militar solidária à monarquia. A região geográfica de influência deste grupo era o centro e o norte do estado.
- Partido Liberal, que representava os interesses mercantis-exportadores (classes bases de apoio da região central) e os interesses agrofundiários, constituídos na 1ª metade do séc. XIX. A principal região de influência deste partido era a região central do estado.
- Partido Republicano, cujos interesses representados referiam-se aos agrofundiários, emergentes da expansão da economia cafeeira; fração do estamento burocrático-militar, partidários do movimento republicano e as classes médias urbanas. Tendo como região de penetração a sul e central (SILVA, 1995, p.67).

Com a proclamação da República este quadro foi alterado e surgem dois grandes partidos políticos que resultam deste processo: o Partido da União Republicana Espírito Santense, que congregava lideranças como o Barão de Monjardim, e cujo escopo da representação afinava-se com os interesses agrofundiários; e o Partido Republicano Construtor, que contava com a participação de lideranças como Graciano Neves, Cleto Nunes e Muniz Freire. Este partido articulava-se, principalmente, a partir dos interesses mercantis-exportadores (Ibidem, p.71-2). Essa configuração permite compreender porque a transformação da cidade de Vitória, no início do séc. XX, dá-se a partir da lógica desses interesses. Em 1900, ao tornar-se presidente do Estado, Muniz Freire iniciava o processo de urbanização e ampliação da cidade de Vitória, sob a ótica dos interesses mercantis-exportadores.

A questão instigante que surge é: em que medida é possível estabelecer profundas diferenças entre os interesses do setor agrofundiário e dos interesses mercantis-exportadores, e qual dessas duas frações identificava-se com a perspectiva de quebra do padrão elitista de intermediação de interesses? A resposta é: nenhuma das duas. Tanto o grupo de Muniz Freire quanto a sua oposição afinavam-se com a prática política do coronelismo. O que resultará numa

> estrutura social formada por uma oligarquia agrofundiária e uma oligarquia mercantil-exportadora que digladiaria entre si na disputa pela direção política do Governo Estadual, e manteria a massa dos pequenos produtores camponeses atrofiada a limites de auto-subsistência por muitas décadas. (Ibidem, p.82-3)

Sendo assim, concluo assinalando que embora nos primeiros anos da República a cidade de Vitória tenha passado por um processo de transformação, este processo não foi capaz de romper com um pacto político que privilegiava interesses particulares de um determinado grupo. Antes pelo contrário, a margem de incorporação deste pacto foi tão restrita que mesmo com a mudança do grupo político na ação governamental do Estado, a alteração que se tinha era apenas um deslocamento do poder político, mantendo inalterada a estrutura social, cujas políticas públicas dariam sustentação.

Dessa forma, é possível assinalar que o coronelismo no Espírito Santo apresenta-se como uma estratégia de intermediação de interesses bastante duradoura, como aponta Marta Zorzal e Silva:

> À medida que o Espírito Santo caminhava na retaguarda das transformações sócio-econômicas que se processava no centro-sul, essa forma oligárquica e elitista seria preservada, mesmo após a revolução de 30. O coronelismo ressurgiria com a mesma força e vigor da primeira República, no pós 45 e, ao lado das formas populistas, já na década de 50, marcaria presença nos processos políticos partidários até a extinção do regime-democrático em 1964 (Ibidem, p.84).

Uma questão final é compreender como o processo de ampliação da base econômica do Estado, através do incremento da industrialização, foi capaz (ou não) de alterar elementos significativos desta lógica política e constituir uma institucionalidade voltada para a incorporação de interesses das classes populares.

Para tanto, no próximo tópico analiso os aspectos atinente a este processo, dominado pelos chamados *grandes projetos industriais.*

4.4 GRANDES PROJETOS INDUSTRIAIS: VITÓRIA CRESCE..., QUAIS FRUTOS SÃO COLHIDOS?

A crise econômica das primeiras décadas do séc. XX não foi suficiente para que o café deixasse de ser o principal pilar da economia capixaba. Entre altos e baixos, a base dessa economia será a monocultura do café, aspecto predominante até os anos 1950, quando, enfim, observam-se novos contornos no processo de desenvolvimento do estado.

Um questionamento pertinente é discutir se o processo de industrialização iniciado nos anos 30, no Brasil, chegou (ou não) às terras capixabas. A resposta mais acertada é: não. As razões dessa negativa residem nos seguintes fatores:

- manutenção dos interesses agroexportadores, que complementavam a estratégia de industrialização;
- centralização da indústria em SP;
- condução do governo local para a manutenção dos interesses agroexportadores, cuja diferenciação com os interesses mercantis-exportadores localizava-se apenas na esfera da direção política do Estado.

Os governos que sucederam Muniz Freire (a partir de 1904) voltaram sua ação para a urbanização da capital, mas com objetivo de criar uma infra-estrutura capaz de comportar toda atividade comercial, que era o ponto final da linha, cujo incio era a produção de café para a exportação. Dessa forma, até os anos 1950, o Espírito Santo era ainda um estado eminentemente agrário-exportador. Somente através das ações políticas implementadas ao longo do governo Jones dos Santos Neves (1950-1954) é que se estabeleceu uma mudança voltada para a diversificação da monocultura cafeeira. O principal diferencial desse governo, em relação aos outros, é a construção do Plano de Valorização Econômica do Estado do Espírito Santo, buscando, com isto, criar as condições para a industrialização no estado.

Vale a pena ressaltar as intenções desse governo num trecho de uma carta do governador Jones a um amigo;

> Pretendo realizar um trabalho sério em nosso Estado. Anexo encontrará o prezado amigo conterrâneo um exemplar do Plano de Valorização Econômica que instituí e já pus em marcha. Os setores de eletrificação, rodovias e obras portuárias já estão em pleno desenvolvimento, apesar de não estar sancionada. O Plano, que desejo realizar em quatro anos está previsto a verba extraordinária de setenta milhões de cruzeiros. (NEVES, 1988, p. 89 *apud* SIQUEIRA, 2001).

Bastante afinado com a perspectiva desenvolvimentista que se articulava no plano nacional, esse governo assinala dois movimentos: a) um, de desestruturação da base econômica capixaba. Ou seja, em alguma medida colocando em segundo plano os interesses agroexportadores; b) e, outro, de inserção do Estado no plano nacional, através de uma política de industrialização que se volta para a criação de infra-estrutura elétrica e de transporte. Tratava-se da elaboração de um projeto cujo núcleo central era o crescimento de dentro para fora. Considerando-se as peculiaridades do estado: os pequenos e médios negócios.

Entretanto esta ação empreendedora de Jones do Santos Neves encontrará forte resistência no bloco de poder político que lhe dá sustentação. Como mencionei acima, no Espírito Santo não se constituiu uma cisão entre interesses agroexportadores e mercantis-exportadores. Desta forma, o governo Jones Santos Neves é fortemente questionado pelo setor ruralista no interior da sua base de apoio. Derrotado na eleição seguinte, seu projeto de desenvolvimento é colocado na gaveta, tendo em vista o fato de que seu sucessor afinava-se diretamente com os interesses ruralistas.

Marta Zorzal e Silva (2003) destaca a seguinte perspectiva para compreensão do *pingue-pongue* que se assiste na esfera decisória neste momento;

> Naquele momento ele não tinha uma coalizão de governo capaz de dar sustentação a esse projeto, e ele empurra esse projeto de goela abaixo, pela via autoritária, e com isso vai criar uma série de atritos em sua base de apoio, que era o PTB, e no próprio PSD ao qual pertencia. E não vai conseguir fazer o sucessor. Ele está na vanguarda da idéia de desenvolvimento e a base social não tinha percebido a industrialização como alternativa, ainda está muito ruralista (ZORZAL, 2003, p. 6).

Dessa forma, até o final dos anos 1950, o Espírito Santo continua articulado economicamente a partir das propriedades de café, e mantém-se longe de um processo de modernização. Permanecem vigorando relações sociais "tradicionais", baseadas em critérios familiares e carecendo de elementos que identifiquem aspectos de uma economia capitalista, pautada na livre concorrência (mesmo que oligopólica) e articulada a partir de um processo de industrialização. Aqui, novamente, retomo a afirmação acerca de como a lógica do coronelismo/tradicionalismo não é abalada no estado, nem mesmo com o advento do período getulista. Isso porque, independentemente, do grupamento político que se torna hegemônico na cena política capixaba, o processo de transformação política, social e econômica está fortemente ligado aos interesses mercantis-exportadores.

Somente nos anos 1960 é que a base econômica do estado se altera radicalmente e a estratégia de industrialização passa a ser articulada de uma maneira bastante particular. Esta afirmação baseia-se no fato de que, neste período, o café dava seus últimos suspiros enquanto sustentação de um projeto de desenvolvimento. É neste período que são construídos programas de erradicação de cafezais, os quais tiveram como conseqüência direta uma alteração na economia capixaba, e uma aceleração no processo de industrialização.

Buffon e Rocha (s.d) assinalam os seguintes elementos neste processo;

> A erradicação dos cafezais promoveu uma forte injeção de recursos na economia capixaba, diretamente, pela indenização dos cafezais erradicados e, indiretamente, por meio do Programa de Diversificação Econômica das Regiões Cafeeiras. No segundo caso, os recursos foram destinados à diversificação da estrutura produtiva local – estagnada em conseqüência da erradicação, particularmente em favor da indústria de transformação de produtos alimentares. Por outro lado, o volume de recursos injetados diretamente permitiu ao capital mercantil local diversificar suas atividades em direção à extração e beneficiamento da madeira. Ao mesmo tempo e como conseqüência da erradicação, se processava uma rápida urbanização, criando um potencial mercado consumidor para aquelas indústrias. Em resumo, a primeira forma de integração da economia capixaba com a economia nacional deu-se através das políticas de erradicação e diversificação econômica do IBC/Gerca, que resultaram, especialmente, no crescimento da indústria da madeira e de produtos alimentares, ambas profundamente ligadas ao processo de urbanização e empreendidas, majoritariamente, pelo capital local. (BUFFON; ROCHA, s.d, p. 20).

Percebe-se, entretanto, que se tratou de um primeiro momento para constituição do que seria, nos anos 1970, a alavanca de uma estratégia de desenvolvimento articulada por grandes empresas como Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), Vale do Rio Doce, Samarco. Antes de apontar as características deste segundo momento, vale a pena ressaltar as conseqüências desse processo no plano da cidade de Vitória e as questões atinentes ao desenvolvimento social.

A erradicação dos cafezais funcionou como uma saída para pequenos e médios agricultores altamente endividados que aderiram ao programa e puderam saldar seus compromissos. Entretanto, representou um aumento significativo no número de pessoas que deixaram o interior do estado para estabelecer nova residência na cidade de Vitória, que ainda era aquela cidade que havia se modificado a partir das políticas implementadas no inicio do século XX, mas que não tinha capacidade para se constituir enquanto uma cidade

capaz de comportar o fluxo de um processo de modernização. [6]

A imagem acerca da cidade, na década de 1960, é assim descrita por um grupo de pesquisadores:

> A partir da década de 60, Vitória começou a perder suas características, com o crescimento populacional, migrantes, aventureiros, mendigos, profissionais liberais....As ruas tornaram-se intransitáveis, tamanho o número de carros e pedestres. Muitos bairros e favelas surgiram ao redor da cidade e a população já não mais convivia com a baía, agora simples canal, conseqüência dos aterros para a ampliação do Cais do Porto. Belas casas foram postas abaixo para dar lugar a edifícios, agora em grande quantidade. A expansão gerou problemas de tráfego, de moradia, de comércio, de indústria (LIMA JÚNIOR; SOARES, BONICENHA; 1995 p. 36).

Diante desse processo cabe perguntar: em que medida a estratégia de desenvolvimento construída no Espírito Santo, a partir dos anos 1950, foi "compassada" com um processo de desenvolvimento social e de incorporação dos homens e mulheres que deixavam o campo para instalarem-se na capital? Essa questão me auxilia a identificar o que estou chamando de *pobreza* na cidade de Vitória. [7]

Ampliando a caracterização do processo de *modernização* da cidade, é importante notar que, após um primeiro momento de erradicação dos cafezais, o segundo aspecto deste processo diz respeito à intensificação da atividade industrial – a fase dos chamados *grandes projetos industriais.* Essa segunda fase pode ser caracterizada na seguinte perspectiva;

> Trata-se da implantação, no território capixaba, de projetos de orientação federal, principalmente, de atividades indispensáveis à complementação e integração do parque produtivo nacional (BUFFON; ROCHA, s.d, p. 21).

Vários fatores podem ser apontados para a realização dos grandes projetos no Espírito Santo, mas certamente o fato mais marcante é o de que, naquele momento, o governo estadual passou a ter um perfil para a integração do estado na economia nacional. Nesse sentido, a direção das políticas estaduais passava às mãos de Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1974). A principal característica desse governo foi atrair para o Estado os investimentos que, mais tarde, resultariam na construção da Aracruz Celulose e na

[6] Siqueira (2001) assinala que, a partir dos anos 1960, a população começou a crescer contraditória e desordenamente. Ao longo dos 10 anos anteriores esse crescimento fora de 58% (81.361 hab., em 1960); na década seguinte dobrou (133.019 hab., em 1970); e permaneceu crescendo nos anos 70 (2007.747 hab., em 1980).

[7] Mais adiante, ao discutir os aspectos de Vitória nos anos 1990, qualifico melhor o quadro de pobreza que identifico, tomando como referência a ampliação da ocupação informal, em detrimento dos empregos com carteira assinada. Ver item 4.4.1 deste capítulo.

Companhia Siderúrgica de Tubarão – CST. A estrutura institucional capaz de dar suporte a essa estratégia de desenvolvimento, seguindo os passos do II PND, já vinha sendo criada no estado. Alguns mecanismos de incentivo fiscais, tais como Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap) e o Banco de Desenvolvimento do Estado (Bandes) foram peças fundamentais no sentido de alavancar os *grandes projetos* no Estado.

Respondendo acerca da importância dos projetos (Aracruz Celulose e Companhia Siderúrgica de Tubarão – CST), principalmente os voltados para industrialização, o ex-governador faz a seguinte avaliação;

> Bom, eu peguei um período favorável para isso [industrialização]. O Brasil estava numa situação financeira excepcional, depois do acerto que o governo do Castelo Branco tinha feito. O da CST demorou muito a maturar. Só maturou depois que eu fui prá lá, que foi a dois ou três anos depois que saí do governo. A lei que criou a Siderbrás, que permitiu fazer a CST foi assinada aqui em Vitória. O presidente da República veio assinar aqui e já se pensava já se formulava essa indústria siderúrgica para exportação. Agora o maior número de empregos foi gerado na agricultura, no meu governo. Foi com o plantio do café conilon. (SANTOS, 1998, p. 5)

A leitura deste trecho assinala que, ainda que houvesse esforços no plano estadual para a criação das condições de um processo de industrialização no estado, continuava a vigorar a lógica do café, agora não mais articulada somente a partir das pequenas propriedades familiares, mas cada vez mais voltado para o comércio exterior. Continuando sua fala e explicando como o café mantinha sua importância econômica no estado, mesmo com os incentivos aos *grandes projetos industriais,* o ex-governador assinala as seguintes considerações;

> O IBC para substituir o café erradicado só permitia plantar café arábica, e são muito poucas áreas onde o café arábica tem condições (....).Nós introduzimos o café conilon. Eu me lembro que logo no início do meu governo teve aqui um congresso nacional de café e foram feitas muitas restrições ao plantio de café no Espírito Santo. O IBC batalhava para replantar o café arábica. Os paulistas e o pessoal do Paraná eram contra o plantio do café aqui no Estado. Tô falando de arábica, por que o conilon até o IBC era contra. Eles achavam que ia diminuir a qualidade. Fizemos um programa com a ajuda de alguns prefeitos dos municípios de São Gabriel da Palha, Colatina, Pancas, Barra de São Francisco e montamos um sistema de distribuição de mudas gratuitas de conilon. Assim começou o plantio. O Espírito Santo colhia dois milhões e pouco de sacas antes da erradicação. Depois com ¼ da área plantada, ele colhia quatro milhões de sacas . A produtividade aumentou a renda do pessoal que trabalhava com café. (Ibidem).

Em que medida essa consideração interessa à análise proposta? Ela me auxilia a assinalar que no Espírito Santo ainda que fossem feitos muitos esforços para *um processo de modernização*, nos anos 1970, não estavam totalmente varridos da cena política aqueles interesses que se articularam em torno do comércio exterior (os interesses mercantis-

exportadores que defini na seção 2 desse capítulo).

A reflexão que se pode fazer é que, ainda que, nos anos 1970 o discurso do plano político não fosse mais, eminentemente, aquele que pensa Vitória como uma cidade portuária, mas se constitui a partir da perspectiva de pensar a cidade inserida no processo de descentralização das plantas industriais, na prática as articulações políticas continuavam a se dar em torno do plantio do café. E, com um detalhe: se até os anos 1950 se verificava uma maior preponderância das pequenas e médias propriedades, nos anos 1970, seriam as grandes propriedades as beneficiadas pelos incentivos governamentais ao plantio do café, pois os cafezais das pequenas propriedades foram erradicados, os agricultores haviam migrado para a cidade de Vitória em busca de trabalho nas indústrias que estavam sendo construídas.

Toda essa engenharia política tem conseqüências no plano econômico e social. Para esse trabalho, especificamente, cabe destacar o saldo dos *grandes projetos,* tanto economicamente como socialmente, conforme passo a fazer agora. A tese de que os *grandes projetos* constituíram uma alavanca para o desenvolvimento vem sendo duramente questionada pelos pesquisadores capixabas. Muitos identificam no processo aspectos relevantes para integração regional, mas apontam os limites e peculiaridades em questão.

Guilherme Pereira (1998), em estudo sobre a questão industrial no Espírito Santo, destaca que apesar do nome *grandes projetos*, no Espírito Santo o eixo da industrialização articulou-se a partir de duas iniciativas: Aracruz Celulose e da CST. Olhando o saldo dessas duas experiências, o autor apresenta elementos de comparação entre elas, as quais vão no seguinte sentido;

- em ambos os casos, a produção destas unidades industriais voltou-se para o mercado exterior;
- em ambos os casos, a construção dessas unidades no espaço capixaba esteve ligada às mudanças ocorridas no setor de celulose e siderurgia mundiais;
- em ambos os casos, estes empreendimentos vão causar forte impacto no tecido urbano da Grande Vitória (Vitória e municípios do entorno; Serra, Cariacica, Viana, Vila Velha), sem que se possa identificar grandes efeitos na criação de outros empreendimentos industriais capixabas;
- em ambos os casos, a escolha do lugar – Espírito Santo – deveu-se aos fatos de

ordem natural (terras disponíveis, com baixo preço e clima favorável) ou de ordem infra-estrutural (a existência do Porto de Tubarão, no caso da CST);

- em ambos os casos, apesar de os projetos terem ocorrido durante a realização do II PND e em um estado de industrialização tardia, "não é possível estabelecer uma relação clara deles com os programas de desenvolvimento regional preconizados pelo referido plano ou com suas metas de descentralização geográfica dos investimentos industriais";
- em ambos os casos, embora as empresas sejam tecnologicamente avançadas em seus respectivas setores (siderurgia e celulose), há um baixo grau de integração produtiva em relação aos respectivos setores e à indústria local; em outras palavras, o *boom* de crescimento industrial, que haveria com a estratégia de desenvolvimento a partir dos grandes projetos, não aconteceu;
- em ambos os casos, no que concerne à preparação da infra-estrutura urbana para estes projetos, houve intervenção do poder público estadual;
- e por fim, o autor assinala que, "ambos os projetos têm, relativamente, baixa geração de impostos" (PEREIRA, 1998, p.160-62).

Essas questões são importantes para análise, pois permitem identificar qual o espaço político, social e econômico se constituiu na capital do estado, a partir dos anos 1970. Diferentemente do que se esperava, os *grandes projetos* não trouxeram o impacto de desenvolvimento industrial que prometiam trazer. Posso afirmar, a partir dos elementos que destaquei acima, que se tratou de uma estratégia extremamente limitada, que diferentemente de promover uma perspectiva de ampliação de oportunidade de emprego e novos investimentos, dinamizando a economia local internamente, criou somente as condições para que a lógica de interesses *mercantis-exportadores*, os mesmos que se fizeram presentes na cena política do início do século XX, se mantivessem fornecendo os contornos de uma economia que se volta, cada vez mais, para o global, e não articula os elementos potenciais locais.

Uma consideração a ser feita em relação a esse processo é que trata-se de perceber como a estratégia de regionalização da industrialização tendeu, a cada vez mais, se conectar com o mercado externo do que a promover, de maneira sucessiva, o desenvolvimento local.

Pacheco analisando os efeitos do II PND analisa que o cumprimento das metas do plano (principalmente, novo padrão de industrialização e fortalecimento do capital privado) se mostrou pouco factível em face dos contornos que o processo de regionalização industrial assumia (PACHECO, 1996, p.66).

Em outras palavras, e partir do argumento do autor, posso afirmar que essencialmente o processo de industrialização, verificado nos anos 1970, não foi capaz de dar sustentação a indústria de bens de consumo duráveis, dinamizando, assim, o mercado interno. Antes, pelo contrário, o resultado dele foi uma intensificação de investimentos em setores que produziam produtos semi-elaborados e insumos básicos (aço, níquel, alumínio, zinco, chumbo e celulose), portanto, mais facilmente voltados para o mercado externo. Não é por acaso que nos Espírito Santo os dois principais projetos constituídos nessa lógica são: aço (CST) e papel (Aracruz Celulose).

Fernando Mota assinala os seguintes aspectos desse processo no estado;

> O Estado do Espírito Santo foi uma dessas regiões que continuaram a crescer ao longo dos anos 80. De sua efetiva integração ao mercado nacional resultou a transformação de sua economia, que se consolidou, nos anos 80, mais como urbano-industrial em contraposição a sua antiga inserção agro-exportadora. A dinâmica resultante dessa transformação e a continuidades de seu crescimento durante aquela década também encontram-se indissociavelmente ligados ao movimento da economia brasileira. São exemplos da política do ajuste exportador, que repercutiu diretamente na estrutura industrial do estado, visto que os maiores gêneros de sua indústria (indústria extrativa mineral, metalurgia, minerais não metálicos, e papel e celulose), após investimentos do II PND, destinavam aproximadamente 80% de sua produção ao mercado externo, determinando uma dinâmica na economia estadual muito mais condicionada ao movimento da economia internacional e às vicissitudes do mercado interno. (MOTA, 2002, p. 68).

Nos anos 1990, quando da abertura comercial do governo Collor, os produtos resultantes dessa estratégia foram mais facilmente recebidos no mercado externo, ampliando sua inserção nesse espaço e diminuindo qualquer possibilidade de partilha dos resultados pelo mercado local. No caso específico da cidade de Vitória, os g*randes projetos* tornaram-se *ilhas de modernidade* isoladas e desarticuladas do desenvolvimento local. Isso explica, em alguma, medida o porquê do discurso político e empresarial, nos anos 1990, voltar-se para pensar como uma porta para o comércio exterior.

No plano social, os rebatimentos desta perspectiva são mais complexos, pois se no final da década de 1950, Vitória ainda era uma cidade de aspecto arcaico*,* no final da década 1970 os resultados da estratégia de grandes projetos se fizeram sentir no acesso aos

bens públicos e no espaço urbano. De uma maneira geral, por uma população urbana que havia, nos 20 anos em questão, se multiplicado. [8] É aqui que a idéia de pobreza, passível de ser identificada na cidade de Vitória, se torna clara.

Analisando aspectos referentes às conseqüências dos grandes projetos para o desenvolvimento social da cidade de Vitória, Siqueira aponta que

> O processo de industrialização veio redefinir o espaço urbano, na medida em que, somando-se ao papel da sede da burocracia e do capital comercial, a cidade também se constitui no "locus" da atividade produtiva. A Grande Vitória, como espaço metropolitano, além do centro político e do porto, sempre abrigou também as principais atividades regionais de caráter industrial, comercial, de serviços públicos, privados, culturais e financeiros, sendo também o ponto de convergência das principais vias de transporte regional. Entretanto, apesar das características próprias da cidade e das vantagens locais para a instalação de grandes projetos industriais, os mesmos se desenvolveram sem que ocorresse, tanto em nível federal quanto estadual, uma política urbana global e eficiente (SIQUEIRA, 2001, p. 93).

Siqueira afirma, também, que o que impulsionou este crescimento econômico foram fatores ligados "às atividades cujo dinamismo se apoiava no uso intensivo dos fatores capital e mão-de-obra qualificada" (Ibidem), o que gerou efeitos negativos na região, tais como:

- marginalização dos trabalhadores menos qualificados,
- acentuação das desigualdades regionais e sociais,
- concentração dos investimentos públicos na superação dos entraves infra-estruturais da produção. (Ibidem).

Do ponto de vista do mercado de trabalho, o que se observa é que os g*randes projetos* não foram capazes de gerar empregos suficientes para o contingente de pessoal que havia migrado do interior do estado para capital. Essencialmente, as atividades onde se concentram a mão-de-obra desqualificada foram aquelas relacionadas às atividades de construção civil. A possibilidade de geração de uma política de emprego voltada para essa realidade esteve fora da pauta dos planejadores, pois que a complexidade desse processo não foi objeto de ação nem do poder público nem da iniciativa privada. Essa é uma consideração importante, pois ao discutir o sentido de pobreza em Vitória, a ausência de uma estratégia de geração de emprego é fator determinante na compreensão acerca do que o

[8] Segundo dados do Censo Demográfico do Espírito Santo, a população urbana do Estado do Espírito Santo era de 20,8%, do total; na década de 1970, ela chegava a 45,1%; e nos anos 1980, a 64,2% do total da população (SIQUEIRA, 2001, p. 131).

microcrédito representa no escopo das políticas locais.

Desta forma, o saldo dos *grandes projetos* não foi partilhado por toda população da cidade de Vitória e dos municípios do entorno (Cariacica, Serra, Vila Velha e Viana). Tratou-se de um processo de industrialização que embora tenha proporcionado uma expansão da economia capixaba[9], deixou, por outro lado, uma intensificação da miséria, agravando as condições de vida na cidade de Vitória. A síntese deste processo, é que

> Verifica-se a inexistência de políticas urbanas com capacidade de fazer frente aos problemas que passaram a marcar a vida da cidade. A primeira evidência seria, no caso, a necessidade de a região se preparar quantitativamente no que se refere aos serviços básicos, como: saúde, educação, habitação, segurança, transporte coletivo, lazer, etc. Por outro lado, do segundo ponto, depreende-se uma colocação qualitativa da cidade. Ela precisava verticalizar seus serviços, aperfeiçoá-los e colocá-los à disposição em qualidade compatível com seu novo "status" de metrópole emergente. (Ibidem, p. 95).

Por outro lado, Siqueira destaca um crescimento, na década de 1980, do que qualifica como *população carente*, a qual é caracterizada pela autora como aquela que se aloja em assentamentos considerados subnormais, distribuídos em morros, baixadas e mangues, locais onde os problemas sociais se agravam e ao mesmo tempo distanciam-se do controle do Poder Público (Ibidem, p. 112).

Tabela 11
População carente da Grande Vitória, 1980

Municípios	**População**	**População Carente**	**%**
Vitória	207.747	103.080	49,6
Vila Velha	203.406	119.200	58,6
Cariacica	189.089	83.537	44,2
Serra	82.591	22.603	27,3
Viana	23.440	10.087	43,0
TOTAL	**706.263**	**338.507**	**47,9**

Fontes: Censo Demográfico do Espírito Santo-1980; Secretaria do Estado de Planejamento (1979).
Obs: A autora considerou como população carente as famílias com renda entre ¼ a 3 salários mínimos.
Apud SIQUEIRA, 2001, p. 112.

Ainda que não seja intenção desse trabalho aprofundar a discussão em torno do conceito de população carente, ele é bastante útil, pois ajuda a visualizar o plano econômico, político e social da cidade de Vitória na década de 1980, e como a década seguinte articulará as concepções em tono de políticas voltadas para alteração desse quadro.

[9] Segundo dados de Pereira (1998), entre 1970/1979 a indústria de transformação foi a que mais cresceu. A taxa média anual deste segmento, no período indicado, foi de 21,19%.

Nesse sentido, estudar aspectos das políticas de combate à pobreza no Município de Vitória, nos anos 1990, é identificar quais os nexos dessas políticas com o processo de desenvolvimento econômico, os projetos, metas e prioridades que resultaram da estratégia dos *grandes projetos.*

Uma última consideração em torno dessa discussão, retomando uma afirmação que fiz acima, é que a possibilidade de articulação de uma estratégia de desenvolvimento econômico baseado na construção de políticas industriais regionais é substituída por uma estratégia de desenvolvimento que enfatiza a ampliação das atividades relacionadas ao comércio exterior. Para ilustrar essa afirmação, retomo aqui, para encerrar esse tópico, as considerações de Arthur Gerard dos Santos, que analisando o processo de industrialização do estado aponta sua visão acerca da vocação do estado.

> Pra mim a vocação do estado é de serviços. Nós somos um estado que deveríamos nos voltar para o setor de serviços. Desde o turismo até a prestação de serviços de importação e exportação. O estado sempre teve uma participação significativa no produto interno bruto no setor de serviços, mas eu acho que agora a gente está chegando a um ponto de proporções exatas. Nós não temos muita vocação industrial. As indústrias daqui têm que trabalhar com matéria-prima importada ou que tenha matéria-prima gerada por aqui. Essa é a lógica que envolve isso. Ou então indústrias que realmente pouco importa onde elas estejam que elas são competitivas (SANTOS, 1998, p. 05).

4.4.1 Anos 1990 e vocação para o comércio exterior: elementos das políticas locais

Se os g*randes projetos* não foram capazes de gerar um processo de integração social na cidade de Vitória, observaremos que esta chega à década de 1990 com problemas de urbanização e desigualdade. Um quadro desta situação é descrito desta maneira pelo governo local:

> As ocupações irregulares, clandestinas ou invasões se deram, sobretudo, nas encostas dos morros e nos manguezais de forma intensa e desordenada, áreas de preservação ambiental que não possuíam valor comercial, constituindo-se na solução encontrada pela população de baixa renda para habitar (PREFEITURA DE VITÓRIA , 2003)

Os resultados deste processo referem-se a uma degradação do meio-ambiente (erosão, deslizamento de terra, etc.), que deixou as regiões periféricas sem serviços de infra-estrutura básicos e acessos adequados para uso da população. Além da não-resolução das questões atinentes à desigualdade social na cidade, um outro elemento parece elucidativo para a análise. Todos os esforços no sentido de empreender uma política de industrialização no Espírito Santo chegam aos anos 1990 arrefecidos. Seja no plano da articulação do governo estadual ou na própria fala dos empreendedores locais. O trecho de entrevista com o ex-governador Arthur Carlos Gerhardt Santos, destacado no final do item anterior, representa esse "novo" enfoque nas ações voltadas para o comércio exterior. Aqui a problemática que norteia este trabalho se recoloca, o global x local.

Para esta discussão é relevante notar como os instrumentos de fomento voltados para um tipo de desenvolvimento industrial são deixados de lado em nome de estratégias que voltam a cidade para o comércio exterior. Guardadas as devidas proporções, este é um processo muito assemelhado com o que acontece com as economias latino-americanas ao longo dos anos 1990, ou seja, uma abertura comercial que fragiliza estas economias e em contrapartida aprofunda desigualdades e assimetrias de poder.

Sendo assim, é importante destacar o que significa para o Espírito Santo, e especificamente na cidade de Vitória, esta perspectiva de desenvolvimento articulado para o comércio exterior, e ao mesmo tempo assinalar as concepções que vão nortear as políticas sociais articuladas pelo poder público local, com objetivo de resolver os problemas gerados a partir da estratégia de desenvolvimento industrial dos anos 1970.

A literatura que trata da questão do desenvolvimento no Espírito Santo tem sido

muito crítica em relação ao enfoque de políticas voltadas para o comércio exterior. Discutindo elementos da economia capixaba nos anos 1990, Mota assinala que neste período a economia capixaba passou por um processo de heterogeneidade, no qual, se há de um lado os *grandes projetos* articulados com elementos de uma economia "globalizada" e com o mercado de capitais internacional; há também os pequenos e médios negócios, os quais potencialmente geram bens e salários, capazes de impulsionar o mercado interno (MOTA, 2002, p. 96).

O que parece ser significativo neste processo de heterogenização é que as políticas de desenvolvimento estadual não se voltam para a exploração das possibilidades existentes neste contexto, principalmente nos pequenos e médios negócios. Elas orientam-se prioritariamente para os interesses dos exportadores, através de incentivos fiscais, tais como o Fundap, sem que do ponto de vista interno desta economia haja qualquer correlação com os outros setores, que potencialmente poderiam gerar empregos e interferir na situação de desigualdade gerada pelos *grandes projetos*.

Efetivamente é como se o debate sobre desenvolvimento, verificado no estado no início do século XX (interesses mercantil-exportadores x interesses locais), voltasse à cena política. A questão é que, ao incentivar atividades relacionadas ao comércio exterior, o governo estadual deixa de investir em setores que geram renda e emprego e poderiam alterar elementos do tecido social capixaba. Neste sentido, e repetindo a lógica do que vem acontecendo em muitos países na América Latina, reforçam-se setores econômicos que se autonomizam, aprofundando-se desigualdades historicamente construídas, sem qualquer intervenção do poder público no sentido de alterar esta conjuntura.

Sendo assim, os argumentos de Mota ao analisar o movimento do global-local nos anos 90 e apontado os traços que reproduzem esta dinâmica vão ao encontro do foco adotado nesse trabalho:

> Com isso o país assiste à formação de *ilhas de produtividade*, como são os *Grandes Projetos* no Espírito Santo, atreladas diretamente ao mercado externo, que esperam algum reforço se o programa federal dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* se realizasse. Assim, reinventamos as antigas células regionais exportadoras do período anterior ao da integração do mercado, muito embora modernas indústrias e competitivas. (Ibidem, p. 153).

E continua o autor;

> Por outro lado, o conjunto de empresas atreladas ao mercado interno sofre uma concorrência maior, sem que política alguma – regional ou setorial – lhe seja direcionada, com o que aumentam as disputas federativas para atração de investimentos.

> O perigo desse movimento, sem a salvaguarda de um Estado nacional forte e soberano que arbitre as divergências regionais dentro do atual modelo brasileiro de subordinação à ordem internacional, é o estímulo às forças centrífugas que tendem a estabelecer conexões com o mercado externo em detrimento da construção dos interesses da Nação. (MOTA, 2002, p. 153)

Identifica-se que a cidade de Vitória não está fora da rota da internacionalização do capital, sendo perceptível à existência de setores altamente produtivos, mas que ao mesmo tempo colocam a questão: em medida os frutos desta produtividade voltam-se para a resolução dos problemas de ordem social da cidade e da pobreza encontrada neste município? Para compreender esta questão, desenvolvo no próximo item desse capítulo a análise acerca de quais elementos permeiam a concepção de combate à pobreza do poder público municipal, nos anos 1990, e quais os nexos entre esta concepção e o processo do ajuste econômico-financeiro verificado nos países da América Latina.

4.5 UMA VITÓRIA DO FUTURO?

Os anos 1990 na cidade de Vitória são marcados por diferentes aspectos no plano político, econômico e social. A compreensão desses fatos remete a dois aspectos importantes:

- identificar as forças políticas que estiverem em cena ao longo dos anos 1990 e quais as suas vinculações ideológicas;
- identificar as transformações ocorridas no mercado de trabalho e no acesso aos bens públicos, por parte da população.

Sendo assim, inicio a explicação dessas dimensões apresentando elementos da correlação de forças políticas do período. Como já afirmei nos tópicos anteriores, o pacto político do Espírito Santo é fortemente marcado por um coronelismo que não conseguiu se transformar ao longo do processo de modernização dos anos 1970. Antes, pelo contrário, a perspectiva de um padrão de intermediação de interesses pautado na lógica do particularismo permanece no ES, a despeito da inserção de novos atores políticos nesta arena. Em outras palavras, ainda que o fluxo migratório do Estado se intensifique a partir dos anos 1970, os sujeitos sociais nascidos daí – principalmente movimentos sociais e sindicais – não tiveram acesso às arenas decisórias. Analisando aspectos do período pós-82, Zorzal, caracteriza-os da seguinte forma;

> Nesse interregno da ditadura temos uma Assembléia sem prerrogativas. Cria-se um Executivo forte, tanto federal quanto estadual. As questões públicas não são colocadas para os partidos nem para ninguém. Não se discutiu instalar a CST. É o cumpra-se e ponto final. Ninguém discutiu o efeito do pó de minério na cabeça de todo mundo. (ZORZAL, 2003, p. 11)

Esta é conjuntura política que se reproduz no Município de Vitória até o final da década de 80. No ano de 1988, um fato político vai diferenciar aspectos das políticas municipais. Trata-se da eleição para o Executivo Municipal do candidato da Frente Vitória, que tinha como cabeça de chapa Vítor Buaiz, membro do PT/Vitória. [10]

[10] Sobre aspectos do governo Vítor e os governos posteriores, ver BANK, Geert. *Dilemas e símbolos.* Estudos sobre a cultura política do Espírito Santo. Vitória: Instituto Histórico e Geográfico, 1998.

Nesse momento uma série de propostas de governo com objetivo de ampliação da participação popular são colocadas em prática. Dentre elas, podemos destacar o Orçamento Participativo. Além de uma ação governamental voltada para a ampliação da participação popular, o PT vai conferir um caráter menos patrimonialista à sua gestão. Embora não seja objeto dessa análise avaliar os elementos da prática petista na Prefeitura de Vitória, no período de 1989 a 1992, procedimentos com enfoque na publicização das questões atinentes ao governo da cidade foram a tônica deste governo. [11]

A Frente Vitória não conseguiu fazer seu sucessor, no ano de 1992. Sendo assim, o candidato do PSDB, Paulo Hartung assume o governo da cidade e mantém os mesmos procedimentos de participação popular da gestão petista, ainda que a vinculação ideológica desta administração estivesse afinada com o conjunto de medidas que vinham sendo implementadas em nível nacional. Em outras palavras, FHC e Paulo Hartung pertenciam ao mesmo partido, o PSDB. Aqui temos algumas pistas para compreender em que medida as políticas e práticas do governo federal foram recebidas no Município de Vitória.

Retomando a análise que fiz no capítulo 1, acerca do discurso em torno das potencialidades do poder local num contexto de internacionalização da economia, observa-se que uma das inflexões das políticas públicas é o chamado à participação política. Destacam-se, assim, pelo menos, dois formatos que vão desenhar algumas das ações do poder local. Trata-se, como assinala Moura (1997), do *ativismo democrático*, característico das demandas levantadas pelo campo democrático-popular, e do *empreendedorismo competitivo*, cuja lógica de articulação refere-se à eficiência da gestão pública municipal com objetivo de integração no mercado global.

O Município de Vitória sob o governo do PSDB, embora tenha mantido os princípios de participação popular do governo petista, articulou-se sob a perspectiva da eficiência administrativa e da integração da cidade ao mercado global, aproveitando assim as potencialidades desenhadas a partir das atividades ligadas ao comércio exterior. No governo Paulo Hartung esta perspectiva fica bastante clara na aprovação de um plano estratégico para cidade: o Vitória do Futuro.

[11] Sobre isto, ver TATAGIBA (2003). A autora reconstitui aspectos relativos aos padrões de intermediação de interesses verificados na cidade de Vitória na década de 1980-1990.

Esse plano consistiu em uma iniciativa do governo municipal de efetivar as recomendações da agenda 21, elaboradas na ECO 92, sob a perspectiva de criar nas cidades um desenvolvimento sustentável nos moldes dos compromissos assumidos pelos dirigentes políticos que compareceram àquele encontro. Seguindo as recomendações deste documento, o Vitória do Futuro, lançado no ano de 1996, consiste num planejamento estratégico da cidade, estabelecendo ações e projetos a serem desenvolvidas até 2010. Ele foi elaborado por um Conselho Municipal, composto de 350 moradores, os quais representavam todos os segmentos da cidade juntamente com os especialistas da área. O diagnóstico da cidade foi desenvolvido em dois cenários: *o andar do caranguejo*, onde se assinalava o que seria da cidade sem uma ação planejada do poder público; e *o salto do marlin azul*, em que se apresentava o cenário desejável para cidade.

Este plano de desenvolvimento social e econômico foi apresentado no final do governo Paulo Hartung, cabendo ao seu sucessor, também do PSDB – Luiz Paulo Veloso Lucas – levar a diante esse planejamento. A gestão Luiz Paulo Veloso Lucas se divide em dois momentos, um que se refere ao primeiro mandato (1997-2001) e o segundo mandato, iniciado em janeiro de 2001 e finalizado em janeiro de 2005. Durante este período, algumas ações governamentais, principalmente na área das políticas sociais, tinham como objetivo conferir à cidade uma qualidade de vida melhor. Podemos destacar dois projetos iniciados no primeiro mandato desse prefeito:

- o projeto Rede Criança, um programa voltado para atender crianças e adolescentes em situação de risco no município,
- o projeto Terra, cujo objetivo era regularizar, seja do ponto de vista legal, social e econômico, a situação dos moradores que vivem em áreas de manguezais, encostas de morro e situação de pobreza e indigência.

Explicitando melhor o que, pelo poder local, é compreendido por qualidade de vida, cabe destacar quais as políticas e programas propostas pelas gestões Paulo Hartung e Luiz Paulo Veloso Lucas. Sendo assim, destaco, no quadro abaixo, os principais aspectos

referentes ao diagnóstico apresentado pelo plano de desenvolvimento *Vitória do Futuro*[12]. A perspectiva que o documento contém refere-se à relação que a cidade mantém nos contextos internacional, nacional e regional, apresentando-se os pontos fortes e fracos de cada uma dessas dimensões.

[12] Cabe lembrar que este plano foi apresentado em 1996, tendo sido esta versão revisada em 2002, com objetivo de traçar ações de desenvolvimento social e econômico até o ano de 2015. Por isso ao longo deste texto, trabalho com as duas versões do plano, a de 1996 e a de 2002.

Quadro 5
Diagnóstico do plano de desenvolvimento Vitória do Futuro (1996)

Vitória nos diversos contextos	
Contexto Internacional	• Consolidação da Grande Vitória para o comércio exterior, por força de sua logística de transporte e serviços. • Existência de rede cabos submarinos ligando Vitória a outras 13 cidades e ao resto do mundo, ampliando a capacidade instalada da Embratel em 15 vezes. • Existência de um complexo portuário moderno, com participação no Corredor de Transporte Centroleste, bem como possibilidade de consolidação de sua interação com o Mercosul.
Contexto Estadual	• Importância do setor de serviços para geração de emprego, cerca de 73% dos postos. • 33% da renda estadual está concentrada na cidade. • 68% da arrecadação do ICMS. • 75% do número de hospitais do estado. • A cidade concentra a maior parte das atividades econômicas, da arrecadação tributária, da produção e difusão cultural e de prestação de serviços. • Das 150 das maiores empresas estaduais, 52 operam em Vitória, gerando 61% da receita total das empresas.
Contexto Metropolitano	• O município é responsável hoje por 70% do ensino público. • Em 1994, Vitória matriculou no ensino fundamental 88% da população escolar, uma taxa superior à nacional, que foi de 85%. • A taxa de crescimento populacional em Vitória é de 1,4% (300 mil moradores). No ano 2010 deverá ser de 2,0% (335 mil habitantes). • A taxa de mortalidade infantil é de 16 óbitos por 1.000 nascidos vivos. A taxa média nacional é de 50 óbitos por 1.000. • Na saúde, nos últimos anos foram municipalizadas cinco unidades ambulatoriais pertencentes ao Estado, ampliando a rede de atendimento. • Na área social, Vitória tem 17% da sua população sobrevivendo com menos de um salário mínimo, e cerca de 25% dos moradores têm habitações precárias em morros ou regiões de manguezal. • Existência de programas de atendimento a esta população, como o de geração de renda e emprego, organizando os desempregados em empresas associativas de produção de bens e serviços.

Fonte: Projeto Vitória do Futuro_ http://www.vitoria.es.gov.br/secretarias/estrategica/diagnostico1.htm
Elaboração própria

No que se refere aos projetos elaborados pelo Vitória do Futuro (versão 1996) foram propostos 130 projetos, nas áreas portuárias, de infra-estrutura de telecomunicações, região metropolitana, uso e ocupação do solo urbano, revitalização do centro, infra-estrutura e serviços turísticos, meio ambiente, transporte e trânsito, educação, saúde, ação social, segurança, cultura, esporte e lazer, administração pública municipal.

No plano social, os elementos que compunham a concepção balizadora do documento na versão 1996 foram assim descritos;

> Em tempos de globalização, desemprego estrutural e crise do Estado, com tendência ao Estado Mínimo e redução dos investimentos nas áreas sociais, é importante assegurar Políticas Públicas capazes de promover a inclusão social dos que já são vítimas históricas da pobreza e a proteção àqueles que, em razão da idade ou por serem portadores de deficiências profundas, requeiram a assistência da sociedade e do Estado. De igual modo, deve ser dedicada especial atenção ao desemprego, como a variável determinante principal da exclusão. (NACIF,1996, p.4)

Partindo desta perspectiva, o documento destaca a importância de políticas voltadas à geração de emprego e renda na conjuntura de ajuste econômico-financeiro, afirmando que

> Nesse sentido, é importante ressaltar que longe de uma volta ao passado, o que se vislumbra como alternativa para o futuro é a organização do pólo trabalho, fora das relações de produção capitalistas clássicas (claramente em processo de mudança). Na nova divisão do trabalho a comunicação eletrônica, a informática, como já se constata, exercerão cada vez mais um papel fundamental. Dentro de pouco tempo, para muitas ocupações, não precisaremos sequer sair de casa. Portanto, devem ser desenvolvidas pelo setor público e pela sociedade, ações alternativas de curto prazo para capacitar e organizar os trabalhadores desempregados e os que vierem a ser liberados das indústrias/comércio e/ou setor público, tecnologicamente mais desenvolvidos. (Ibidem)

Analisando os aspectos apontados no diagnóstico da cidade e os elementos destacados no plano social, observo uma inflexão na questão do desenvolvimento de uma estrutura capaz de dar suporte às atividades do serviço, vocação apontada para a cidade de Vitória. Aqui uma perspectiva que norteia a análise fica clara: o abandono de um discurso, que nos anos 1970 voltara-se para o processo de industrialização da região, especialmente, da Grande Vitória. Esta perspectiva vai se articulando não só no plano econômico, mas também no plano social. Confirmam-na, os programas de qualificação e formação de trabalhadores nas áreas de comércio e serviços, bem como a concessão de créditos para pequenos e médios negócios, onde se verifica o maior número de atividade ligadas aos

setores mencionados.[13]

Norteando as políticas do 2º mandato do reeleito prefeito Luiz Paulo Veloso Lucas, a versão de 1996 do Vitória do Futuro foi revista no ano de 2002 por especialistas das diversas áreas e submetida ao Conselho da Cidade, com objetivo de traçar estratégias de desenvolvimento econômico e social para cidade até o ano de 2015. No que se refere aos cenários da cidade para 2015, e tomando como referências as ações propostas pela 1ª versão do projeto, tem-se o seguinte quadro;

Quadro 6
Cenários da Cidade de Vitória (2002) – Vitória do Futuro

Aspectos do cenário de 1996 que estão se conretizando	• Porto competitivo em nível mundial
Aspectos do cenário apresentados em 1996 que podem a vir concretizar-se	• Pólo de serviços especializados e de alta tecnologia • Pólo Turístico • Construção de uma cidade com, qualidade de vida, a partir de avanços nos seguintes setores: saúde, educação, meio-ambiente, tranporte e turismo; cultura, esporte e lazer, ação social, patrimônio histórico. Mesmo com a possibilidade deste avanços identifica-se a existência de problemas nas áreas de segurança e gestão metropolitana de negócios.
Aspectos novos do cenário que podem ser incorporados ao contexto da cidade	• A descoberta de petróleo no litoral capixaba, assinalando a possibilidade da capital desempenhar um papel estratégico na consolidação dos cenários apontados nos documentos de 1996 e 2002.

Fonte: Projeto Vitória do Futuro http://www.vitoriadofuturo.org.br;
Elaboração Própria

Novamente a inflexão referente às políticas capazes de transformar a cidade num atrativo pólo de serviços, turismo, ciência e tecnologia vai aparecer na reformulação do projeto. Do ponto de vista das ações sociais capazes de se articular com esta vocação da cidade, as definições do documento conceituam estas ações, conferindo-lhes o nome de *política social integrada e integral:*

[13] No item emprego e renda que aparece no documento Vitória do Futuro, Ação Social/1996, o cenário ideal é identificado a partir das seguintes recomendações: "redução do desemprego e do subemprego, com elevação da renda do trabalhador; incorporação progressiva dos trabalhadores desempregados/ e ou subempregados e absorção pelo mercado de trabalho daqueles que vierem a ser liberados, em empresas associativas de produção de bens e serviços; superação da miséria pela elevação da renda do universo de famílias que vivem abaixo da linha de pobreza; organização do setor informal em empresas associativas; abolição do trabalho infantil; valorização da terceira idade com incorporação ao mercado de trabalho em empresas associativas e aumento da renda." (NACIF, V, 1996).

> A política proposta constitui-se de um conjunto de ações que de forma integrada visam o atendimento às famílias em situação de pobreza e indigência. Consistem na integração das políticas setoriais nas mais diversas áreas, visando à promoção social integral de todos os membros que compõem a família. (MALHEIROS, 2002, p.1)

Entre os objetivos destas políticas destacam-se a redução das desigualdades sócio-econômicas, a elevação da renda das famílias em situação de indigência e pobreza, a qualificação profissional dos munícipes atendidos pela ação da secretaria, redução da taxa de analfabetismo e melhoria da escolaridade da população adulta, atendimento ao público-alvo de forma integrada, otimizando recursos e monitorando ações, implementação de medidas emergenciais para os grupos identificados com alvo de ações prioritárias e minimização das demandas por políticas compensatórias (Ibidem).

Para cumprir estes objetivos, tais políticas articulam dois eixos de ações: as medidas emergenciais e as medidas transformadoras. Estas medidas são assim definidas:

- medidas emergenciais: aquelas que têm o objetivo de "melhorar o padrão social das famílias alvo, de forma emergencial, através do direcionamento dos projetos existentes de forma a atender a todos os membros da família alcançando significativas melhoras em curto prazo".
- medidas transformadoras: aquelas que buscam "concentrar, no público alvo, ações que promovam a transformação sócio-econômica de forma definitiva, em médio prazo. As políticas estruturantes, propriamente as de educação e qualificação profissional"(Ibidem).

Além de definir os aspectos mais gerais das políticas sociais a serem desenvolvidas no município de Vitória até o ano 2015, este documento também define linhas de ação denominadas de setoriais. Conceitua-se a referida linha sob a seguinte perspectiva;

> A política setorial proposta constitui-se de um conjunto de ações que de forma integrada visam o atendimento a públicos alvo de ações setoriais. Consiste no desenvolvimento de ações preventivas e de atuação sobre os problemas específicos de uma determinada parcela da família e da população. (Ibidem, p.3)

Define-se, assim, os públicos-alvos:

- crianças e adolescentes socialmente vulneráveis e em situação de risco pessoal e social,
- desempregados com baixa qualificação profissional,

- população adulta em situação de rua,
- migrantes carentes,
- idosos,
- pessoas portadoras de deficiência,
- minorias discriminadas,
- famílias ocupantes de área de risco, insalubres ou impróprias.

Por fim, um outro aspecto da política social recomendado pelo Vitória do Futuro/2002 é a noção de gestão social, que é definida como

> A política de gestão social proposta constitui-se de um conjunto de ações – meios que darão subsídios ao desenvolvimento de Políticas Sociais Integradas e Setoriais. Consiste no desenvolvimento de mecanismos e aplicação de ferramentas gerenciais que proporcionem segurança na proposição de projetos e ações. Consiste também nas estratégias e na forma da participação da sociedade civil através de Conselhos e de termos de parcerias. (Ibidem, 2002, p.11)

Estes três elementos – i) ações sociais integrais e integradas, ii) ações setoriais e iii) a gestão social – constituem o pilar da formulação da política social no Município de Vitória nos anos 1990. Isto guarda uma estreita ligação com as formulações teórico-metodológicas desenvolvidas em torno do sentido das políticas sociais nesse período. Ou seja, embora exista no plano discursivo um sentido de integração destas políticas, as ações efetivas ocorrem sempre no âmbito das políticas setoriais, voltadas para um público específico, de maneira focalizada, atendendo a necessidades urgentes e imediatas.

Aqui reside uma constatação importante para análise. Trata-se da conexão existente entre a concepção de luta contra a pobreza, articulada em nível global e a percepção dessa articulação discursiva no plano local. Nesse caso, as observações de Salama e Valier (1997) parecem bastante significativas.

Analisando aspectos da formulação global em torno das políticas de luta contra a pobreza, tendo no horizonte a realidade da América Latina, os autores apontam uma série de críticas às políticas sociais dos anos 1990. O argumento fundamental dos autores reside no fato de que na concepção de pobreza articulada pelos governos liberais a noção de desigualdade deixa de considerar todo o processo estrutural de inserção econômica dos países da América Latina e transfere apenas para o mercado a resolução da pobreza. Sendo assim, os autores, identificam três aspectos da crítica às políticas liberais de combate à pobreza.

- Em primeiro lugar, trata-se apontar o fracasso destas políticas tendo em vista a sua

fé cega na regulação advinda dos mercados. A ortodoxia e o monetarismo destas políticas levaram a "desequílibrios acirrados, hiperinflação, Estado cada vez mais ineficiente, empobrecimento e maiores desigualdades de renda".

- Em segundo lugar, assinalam que a relação crescimento e distribuição de renda tem certo grau de complexidade, mas não há garantias de que crescimento econômico leve necessariamente à distribuição de renda.
- E, por último, os autores assinalam que o custo social destas políticas é elevado e, ao mesmo tempo, tais políticas são frágeis e limitadas. (SALAMA; VALIER, 1997, p. 10)

Os autores continuam os argumentos afirmando que as desigualdades de renda e, com elas, a extensão da pobreza têm origens profundas as quais remetem aos traços culturais, à história e aos diversos padrões de inserção das economias latino-americanas na economia mundial. A queda das taxas de inflação e uma retomada sustentada da atividade econômica só podem, no melhor dos casos, amenizar a extensão da pobreza, mas não podem erracadicá-la nas regiões onde adquiriu um caráter estrutural, como é o caso na África, na América Latina (com exceção da Costa Rica) e em muitos países asiáticos. Por ser estrutural, nesses países, a pobreza só pode ser erradicada, a médio prazo se forem implementadas reformas estruturais para combatê-la. Por ser profundamente enraizada, a pobreza impõe rupturas, tanto nas formas da solidariedade quanto nos padrões de inserção internacional (Ibidem).

A análise desses autores auxilia a este trabalho, na medida em que me permite destacar como a formulação local não é capaz de compreender o processo de desenvolvimento econômico e a estrutura social e política que ele gerou. Observo que, ainda que, o plano de desenvolvimento da cidade tenha um conteúdo programático bem articulado, efetivamente as condições gerais para a apropriação da cidade pelos sujeitos sociais, principalmente os constituídos a partir do campo democrático-popular não estão apresentados nele.

A crítica que se faz ao processo que dá suporte à industrialização do Espírito Santo, bem como a compreensão acerca do eixo de desenvolvimento econômico – nos anos 1990 sustentado pelo discurso do comércio exterior – não atacam as causas mais profundas da pobreza na cidade.

Sendo assim, identifico que a construção de uma estratégia de desenvolvimento mais inclusiva e participativa não está no horizonte do poder público municipal. O que percebo, da pesquisa, é um conjunto normativo de medidas que se assemelha muito à formulação dos governos liberais constituídos na América Latina, nos anos 1990. Aqui, novamente, a análise de Salama e Valier é bastante útil à medida que os autores passam a caracterizar as políticas sociais do período:

- trata-se de políticas de assistência que se associam a uma estratégia de combate às reivindicações dos trabalhadores;
- esta estratégia de encurtamento dos direitos trabalhistas tem como conseqüência a mudança da estrutura do mercado de trabalho, ou seja: as ocupações formais vão sendo substituídas pelas ocupações informais.

Para os autores, o resultado desse processo desdobra-se em dois aspectos distintos. Um que se refere à existência de retrocesso social marcado pela ausência de toda e qualquer ampliação da proteção social. Nesse sentido, assinalam um movimento de deteriorização destes sistemas, os quais nem aumentam o acesso aos bens públicos por parte dos mais pobres, nem continuam a manter as garantias existentes aos pobres (Ibidem, p. 123).

O outro aspecto que identificam como resultante deste processo se refere aos resultados políticos, que, segundo os autores, podem ser mensurados "em termos de controle social aumentado e, até, de legitimação dos governos" (Ibidem, p.126-27). O exemplo que tomam como ilustrativo dessa questão é o caso do México, com a eleição de Salinas de Gortari, cujo sucesso eleitoral deveu-se aos pequenos resultados produzidos pelas políticas focalizadas e à fraude eleitoral.

Embora as considerações dos autores dirijam-se para um plano mais geral, da América Latina, no âmbito local essas medidas podem percebidas em termos de duas referências básicas:

1. se a concepção dos programas de combate à pobreza, de fato, produz uma integração entre as políticas;
2. se elas são capazes de atacar a estrutura econômica do Estado, a qual baseou-se principalmente num mercado de trabalho criado a partir de ocupações de baixa qualificação, conforme apontei no item anterior.

Ainda, procurando trazer para análise elementos que possibilitem identificar a concepção que conduziu as políticas sociais do Município de Vitória no período de 1996-2004, é importante ressaltar aspectos epistemológicos que permeiam a construção de discursos em torno das políticas de luta contra a pobreza. Para tanto, tomo como referência Pablo Casanova (1995). O autor faz um minucioso estudo acerca do recorte epistemológico que permeiam esses discursos, considerando as articulações políticas e econômicas do mundo no pós-guerra. Seu argumento é o de que com o fim da guerra os EUA assumem uma posição de hegemonia mundial, posição esta que nos anos 1970 passa a ser ameaçada face à crise que assola a economia mundial. Neste sentido, era preciso reforçar a idéia de manutenção desta hegemonia, ainda que do ponto de vista prático ela se encontrasse em declínio.

Um dos recursos utilizados no sentido de re-construir essa hegemonia vai se apresentar na formulação sobre a técnica e a funcionalidade. Segundo o autor, a partir de Robert Cox, "o 'técnico' e o 'funcional' dependiam do 'hegemônico' como base indiscutível de investigação e ação", o que passa a ser o fundamento para a construção de políticas econômicas e sociais (CASANOVA, 1995, p. 24-5).

A questão é que, com a ampliação desta crise, nos anos 1980, o discurso da técnica se conjuga com as políticas monetaristas de recorte neoliberal, o que impede a constituição de um "projeto de democracia e justiça social, de desenvolvimento e de conhecimento científico e humanístico realmente sério." (Ibidem). Sendo assim, é possível afirmar que o condão que informa as políticas de combate à pobreza nos anos 1990 não é a de ampliação da cidadania ou de constituição de um padrão de justiça social baseado na desconcentração e redistribuição de renda, ou mesmo assinalando uma nova perspectiva (esta mais coletiva) do acesso à riqueza, mas trata-se de conviver com crescentes assimetrias que se localizam no plano econômico, social e político.

Partindo da caracterização que os autores mencionados fazem da concepção das políticas de combate à pobreza nos 1990, cabe analisar como esses elementos aparecem na fala dos gestores locais. Passo, assim, a apresentar fragmentos de entrevistas realizadas, no período de julho de 2002 a dezembro de 2003, apresentando, assim, aspectos que me permitam responder a questão que deu origem a esse tópico do capítulo: trata-se de uma Vitória do futuro?

4.5.1 A pobreza na fala dos gestores públicos municipais: elementos de conservação e mudança

Um dos eixos metodológicos desse trabalho refere-se a possibilidade de caracterizar a concepção de luta contra a pobreza que permeia às políticas sociais da cidade de Vitória, no período de 1996-2003. Sendo assim, optei por entrevistar secretários, e na impossibilidade destes, subsecretários das pastas da Ação Social, Desenvolvimento Econômico e Habitação[14], como forma de identificar elementos dessa concepção.

Na perspectiva apresentada pela Secretaria de Ação Social, pude assinalar aspectos referentes ao sentido do combate à pobreza no município, considerando-se os pilares que fundamentam a política de ação social do município. Observam-se os seguintes pontos assinalados na fala da Secretaria;

> Aqui na Prefeitura de Vitória, (...) a gente tem formulado as políticas de combate à pobreza baseada em dois pilares fundamentais: um é aperfeiçoar sempre o pensamento teórico, para uma ação. O que é a pobreza? Qual sua origem? Como conceituá-la de que modo as ações sejam ser bem sucedidas, enfim, a formulação do que é a pobreza para que a gente consiga elaborar uma ação de combate a ela.
> Um outro pilar, que é mais prático, é que a pobreza só pode ser combatida por meio de ações absolutamente integradas. Uma ação sozinha não dá conta de erradicar a pobreza. Só um parêntesis: a gente não se conforma com o termo redução da pobreza, e nem mesmo com o termo combate à pobreza, que dá idéia de que estamos numa guerra e se pode ganhar ou perder. Trabalhamos com a noção de erradicação da pobreza, como uma obrigação do poder público. E para erradicar a pobreza tem que haver uma estratégica de gestão governamental, não pode ser uma ação de uma só secretaria, seja econômica, de renda, ação social (...). A ação contra a pobreza tem que ser uma ação que unifica todas as capacidades de intervenção.
> A pobreza é enfrentada no campo pela ação social, mas é resultado de um conjunto de ações: educação, esporte, orçamento, fazenda, cultura e segurança pública. Temos projetos mais estratégicos que são aqueles que integram todas essas ações, como o Projeto Terra, e tem as ações mais especificas da Secretaria de Ação Social, mas que também são resultados de parcerias diversas, principalmente, nas áreas de esporte, educação e cultura. Agora as ações estratégicas de governo envolvem todas as secretarias como o Projeto Terra, urbanização das áreas, implicando em aberturas de vias, iluminação das ruas e saneamento básico, áreas de lazer, unidades de saúde, escolas, etc.
> Existem ações específicas que são de atribuição municipal: geração de trabalho e renda, que capacita, de maneira focada, as pessoas, os jovens e os chefes de família, mulheres e homens, e encaminha ao mercado de trabalho ou então para serem pequenos empresários e crescerem como empresários autônomos, por meio do Banco do Povo. Enfim, recursos técnicos que a prefeitura tem mobilizado para combater à pobreza. É uma ação de médio

[14] As pessoas entrevistas foram: a Sra. Vânia Malheiros, Secretária Municipal de Ação Social (entrevista realizada em 02 ocasiões: julho/2002 e julho/2003); o Sr. Flávio Bueno, Subsecretário de Desenvolvimento Econômico (entrevista realizada em agosto/2002); A Sra. Sandra Berredo, Secretária de Habitação (entrevista realizada em julho/2003). Essas entrevistas contaram com a colaboração dos pesquisadores de iniciação científica Leily de Medeiros Dornelas, Flávia Ferrari, Fernando Mariano Almeida e Thereza Raquel Barroso.

> prazo, pelos menos, que necessita de vários governos seqüenciados dando continuidade a essas ações.

O trecho destacado mostra que a idéia de *integração* de políticas é um dos pontos importantes da concepção municipal. Como já mencionei, o principal projeto em relação a isso é o *Projeto Terra*, que se trata de uma estratégia de urbanização e melhoramento da cidade envolvendo as secretarias de governo. Entretanto, ainda que a perspectiva de integração seja um dos eixos das políticas de luta contra a pobreza no município, percebe-se que esse ainda é um dos desafios do poder público municipal.

Afirmo isso, contrastando com a fala de outros entrevistados. A primeira dessas falas é a do Subsecretário de Desenvolvimento Econômico ao ser perguntado sobre a possibilidade de compassar aspectos do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social. Sua resposta expressa a seguinte percepção;

> Como o Willian, (Secretário Willian Galvão Lopes) vem do desenvolvimento econômico, há uma tentativa de juntar os dois esforços: desenvolvimento urbano e econômico. Isso é uma novidade. Sempre foi uma demanda, mas a junção efetiva é uma novidade, pelo menos, aqui na Prefeitura. E como toda estrutura, vai levar um tempo para afinar estas duas áreas em uma conversa comum, caminhando de forma mais ordenada.
>
> No que tange à gente, do desenvolvimento econômico, nós temos algumas frentes de trabalho. Bem, a estrutura da secretaria é a seguinte: Departamento de Turismo, Núcleo de Desenvolvimento Econômico, Secretária Executiva do Conselho Municipal Econômico que puxa as câmaras setoriais. *(... o entrevistado explica o que é esse processo de construção das Câmaras Setoriais e quais as mais importantes*).
>
> Na verdade a nossa função é articular a gestão de negócios. É em certos aspectos juntar A+B e C e convencê-los de que se atuarem juntos será muito bom para a economia do município e de outras coisas que queremos alcançar. Só que tem trabalhos que não estão conectados, mas convergem para um interesse comum *(... o entrevistado explica aspectos da questão do turismo como gerador de negócios, emprego e renda, vinculando isso a concessão de áreas da União ao Município para esse fim*).
>
> Então, por exemplo, uma área cedida ao município, que é a Curva da Jurema. Desenvolvemos um projeto para concessão da área. Teve uns problemas com um vereador contrário, que acionou o Ministério Público questionando a cessão da área, saiu nos jornais e ninguém iria colocar dinheiro na Curva sem saber se área era da Prefeitura ou não, mas isso está sanado (...). A nossa idéia com esse projeto e outros é vinculá-los ao Programa de Geração de Emprego e Renda da Subger (Subsecretaria de Geração de Emprego e Renda), seja no treinamento de garçons, seja em termos da Fábrica de Picolé, das Desfiadeiras de Siri, como fornecedores do projeto. A idéia é que em outras concessões tenhamos esse tipo de articulação também; os projetos de geração de emprego e renda articulados com atividades que impulsionam o turismo na capital, gerando renda nas regiões mais pobres da cidade (o entrevistado se refere à Ilha das Caieras e passa a enumerar uma série de projetos acerca do incremento do turismo na região).

Apontando as dificuldades da articulação entre as diferentes secretarias e suas políticas, e avaliando aspectos do plano de desenvolvimento estratégico da cidade, o subsecretário assinala a seguinte perspectiva.

> Existe um descompasso. Em termos do Vitória do Futuro nossa perspectiva é tentar operacionalizar algumas ações que estão nele. Mas até agora, o Vitória do Futuro não quis saber o que estamos fazendo. Na verdade, percebemos que boa que parte que fazemos vem do Vitória do Futuro, mas não há uma articulação mais amarrada, efetiva. Quanto as Secretarias, existe também uma desarticulação. Por exemplo, essa história da Curva da Jurema e o nosso contato com a Sub-secretaria de Geração de Emprego e Renda (SUBGER) é uma iniciativa nossa, de procura "linkar" as possibilidade que vem daí, e é um modelo complicado. O empreendedor pode até utilizar isso como um "marco" positivo para empreendimento por conta da questão da responsabilidade social, mas que eu não sei se o empreendedor capixaba tem consciência dessa dimensão. A nossa idéia é atrelar esses trabalhos (cessão de áreas federais para o desenvolvimento de atividade econômicas municipais) a esses programas de geração de emprego e renda. Fomos até a Vânia e Silvana e falamos que queríamos incluir isso no nosso projeto, fazer o "link", fomos super bem recebidos, mas o problema é operacionalização. Eu não sei se na reedição do edital da Curva da Jurema e na realização do projeto vamos conseguir manter isso. Eu gostaria muito e vou lutar para manter. Porque isto traz algumas questões econômicas, de capacidade de oferta, não posso criar um problema para o empreendedor, nesse sentido. O grande problema de fazer isso é que se trata de uma articulação complexa, intrincada e que exige muita paciência para ser realizada, que envolve um convencimento do empreendedor que está interessado em entrar no projeto é interessante, e que vamos dar apoio. Porque o empreendedor quer é o seguinte: "limpar a área", deixa tudo livre, explorar e ganhar seu dinheiro. Essa coisa de fazer vinculações com projeto social e pensando uma questão cultural mais consistente, isso começa a amarrar uma série de coisas no edital que a gente tem que "respirar fundo". Só que nós tentamos levar isso da melhor maneira possível. Quando fizemos a apresentação, inclusive tinha a responsável pelo Marketing do Shopping Vitória que ficou fascinada com o projeto e gostou muito. E uma coisa que talvez tenha prejudicado um resultado mais positivo em relação a isso, é que quem poderia estar assumindo melhor já está com outros empreendimentos acontecendo. O grupo Sá Cavalcanti está com o Shopping Praia da Costa, o próprio Shopping Vitória. *(Nesse momento faço uma intervenção acerca de como o tema responsabilidade social é incorporado na pauta das políticas públicas municipais). O entrevistado assinala que é intenção da Secretaria rever alguns pontos em relação a esse projeto e afirma que sua* idéia é fazer da responsabilidade social uma marca. No caso do Cais do Avião (*um dos projetos articulados por essa secretaria)* não entro porque nós não fizemos, mas em todos os nossos empreendimentos vamos buscar esse tipo de coisa.

O contraste nos trechos dessas duas entrevistas vai deixar claro que embora no plano discurso a perspectiva de integração de políticas esteja colocada como uma estratégia de luta contra a pobreza e que isso seja um dos objetivos do plano de desenvolvimento da cidade, na prática das ações, esses aspectos não encontram-se demonstrados. Na experiência que Bueno descreve – acerca da integração da perspectiva econômica e social nos projetos de desenvolvimento – esse divórcio fica muito claro.

Para a cidade de Vitória, o processo de modernização significou uma marginalização da população de baixa renda (veja-se, novamente, o quadro de Siqueira que apontamos no

item anterior desse capítulo). A possibilidade de ultrapassar a condição de marginalização é justamente de que essa população tenha como perspectiva a integração às atividades econômicas das cidades, como sujeitos no processo de desenvolvimento.

No próximo capítulo apresentarei dados acerca da informalidade no mercado capixaba e do crescimento do setor de serviços e comércio, bem como resultados de uma pesquisa realizada em 2002 nos bairros da cidade, o que implica afirmar que qualquer estratégia de luta contra a pobreza deve ter em conta esse processo e procurar alternativas que tenham como pano de fundo elementos da construção histórica e política da vida da cidade. Nesse aspecto, Vitória reedita a lógica das políticas neoliberais, como assinalado por Casanova, as quais se articulam bem no plano epistemológico da eficiência, mas carecem de sustentação efetiva no plano das disputas políticas que atravessam as sociedades contemporâneas, ou seja: a urgência é ultrapassa a linha do mercado e construir estratégias no campo da política.

Ainda buscando na fala dos gestores públicos municipais aspectos referentes à concepção de políticas de luta contra a pobreza e sua conexão com as elaborações feitas no plano internacional – global – é importante destacar a perspectiva apresentada pela Secretária de Habitação do Município. Ao longo da fala a gestora vai assinalando o que é a ação integrada, mas afinal, ela afirma que o trabalho da secretaria se dá de maneira pontual e vinculada ao recurso existente, que, normalmente, advém de programas de cooperação, como o Habitar Brasil.

> O Projeto Terra, na verdade, é um projeto de ação integrada, onde trabalham várias secretarias, na parte social, na parte urbana e na parte de moradias. Na verdade você pega geração de renda, você trabalha a questão comunitária. Ele é muito amplo. Tem várias ações, e por todas elas serem muito grandes, a gente dividiu o município em várias áreas que são as poligonais. São áreas grandes, que tem mais ou menos as mesmas características. Nessas áreas trabalhamos planos de ação integrada. Trabalha-se, aí: a organização do espaço, a regularização fundiária, retiramos as pessoas que estão nas áreas ambientais e nas áreas de risco, constróem-se moradias e reassentamos essas pessoas dentro da própria poligonal para que o relacionamento que ele tem dentro do bairro continue sendo o mesmo. Trabalhamos também a questão social, geração de renda, a questão do lazer e equipamentos e a questão comunitária procurando a organização comunitária. Então são várias secretárias trabalhando dentro dessa área. Na minha parte, eu fico com a questão de promoção humana e com a questão de habitação. Na questão de habitação você trabalha no social como um novo modo de utilizar essa nova moradia, porque tem condições diferenciadas. Não é como ele morava naquela época *(nas encostas ou mangues)*, agora ele mora um pouco diferente, ele tem que começar relacionamentos com vizinhos, como ele vai utilizar o equipamento novo, como eles vão dividir uma coisa que pode ser um condomínio, então você trabalha essa questão. Você tem que fazer o seguinte, essas casas não são dadas, elas são subsidiados, eles tem que pagar alguma coisa por elas. Então você tem que trabalhar a inserção deles

> no mercado, então você faz cursos de treinamento e de capacitação para tentar levar essas pessoas para o mercado de trabalho. Aí entra o pessoal da ação social, através da geração de emprego e renda. Então, hoje a gente está trabalhando na poligonal que a gente chama 11 que é: Joana D'arc , Andorinhas, Santa Marta que captam recursos do Habitar Brasil. Como eu falei, os recursos são muito grandes, quando você entra com uma ação integrada desse mote, em áreas que são grandes, normalmente tem 2.500 famílias, então você tem que entrar com muito recurso. Você tem que ter a garantia do recurso porque se toda vez que você começa a fazer a obra e párar, é muito ruim para eles. A gente trabalha algumas coisas pontuais, mas a gente quer trabalhar com uma ação macro.

O significativo dessa abordagem é perceber como há uma diferenciação importante no plano da concepção e da efetivação das políticas. Em Vitória existe um plano de desenvolvimento da cidade: o Vitória do Futuro, o qual contém as propostas políticas que buscam efetivar a vocação econômica da cidade. Esse plano destaca cenários, sugere ações, aborda concepções, como destaquei no item anterior. Entretanto, no plano do cotidiano, as políticas são conduzidas por um outro projeto, conhecido como Projeto Terra.

Também, conforme mencionei acima, trata-se de um projeto de urbanização daquelas áreas de mangue e encostas de morro que foram ocupadas pela população migrante que veio para a capital quando do processo de implementação dos g*randes projetos*. O que é significativo para esse trabalho e para a discussão da concepção que fundamenta as políticas de luta contra a pobreza do município é que esses dois instrumentos parecem não se conectar. O Projeto Terra se articula a partir de uma integração entre secretarias da área social, enquanto o plano de desenvolvimento contém uma série de recomendações para o poder público. Recomendações essas que nem sempre estão presentes no cotidiano da Administração Pública, conforme se observa na avaliação feita pelo subsecretário de desenvolvimento econômico.

A fala da Secretaria de Habitação confirma uma possibilidade de integração de política social e urbana, articulando uma perspectiva de assentar o cidadão que vivia em área de risco com a geração de renda. Mas, ao mesmo tempo em que essa possibilidade aparece na fala da gestora, é possível problematizar aspectos de uma tensão entre a efetivação e a concepção. Ainda que do ponto de vista das ações práticas, a idéia de integração de secretarias esteja colocada, minha questão é: em que medida isso se articula com o desenvolvimento econômico da cidade. Lembro, mais uma vez, como a cidade de Vitória se constrói voltando-se para fora, articulando os interesses *mercantis-exportadores,* sem considerar a dinâmica interna dos pequenos e médios negócios. É nesse ponto que a

concepção de luta contra pobreza poderia tornar-se extremante significativa , na medida em que conseguisse alavancar o desenvolvimento de atividades que conectasse os recursos do poder público destinados a capacitação, treinamento, créditos para a população que vivem em bairros pobres da cidade.

Nesse sentido, ao tomar como referência a política de microcrédito busco exatamente compreender qual a possibilidade que um programa como esse abre na perspectiva de mudar a lógica dos interesses que se hegemonizaram na cidade. Ou seja; uma fração da classe dirigente que volta o seu olhar e suas ações para fora e se beneficia dessa externalização, pois isso materializa um tipo de processo econômico e político em que a riqueza produzida não é reinvistida no estado. Por outro lado, as classes populares (migrantes, desempregados, pessoas que ocupam posições de informalidade no mercado de trabalho capixaba) desenvolvem atividades, as quais as mantêm ocupadas (pois *mente vazia oficina do demônio)* mas que não apresentam nenhuma possibilidade de ampliar o controle público sobre a cidade, a riqueza produzida nela e a construção de um projeto de desenvolvimento articulado sob a ótica das classes populares.

Aqui, recorro às considerações de Salama e Valier, as quais já foram mencionadas acima. Segundo esses autores uma das características dessas políticas é como elas ampliam o controle social. Voltando à natureza dos programas de microcrédito (conforme diagrama desenvolvido no capítulo 1), a inflexão acerca da autonomia/emancipação dos sujeitos, se recoloca e abre a possibilidade de localizar na experiência do Grande Vitória Credisol aspectos acerca do tipo de desenho essa instituição é capaz de produzir. Esse é a abordagem que desenvolverei no próximo capítulo.

CAPÍTULO 5
VÍNCULOS ENTRE O LOCAL E O GLOBAL: ANALISANDO A EXPERIÊNCIA DO BANCO DO POVO EM VITÓRIA

Zanza daqui, zanza pra acolá
Fim de feira, periferia afora
A cidade não mora mais em mim
Francisco. Serafim. Vamos embora.
Chico Buarque de Holanda

5.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por finalidade demonstrar aspectos da pesquisa referentes ao Grande Vitória Credisol, procurando, assim, circunscrever em torno dessa instituição os questionamentos sobre os nexos existentes entre a formulação global a respeito do tema, os diferentes formatos dessa experiência no Brasil e a práticas locais. Sendo assim, os principais aspectos abordados neste capítulo são:

- analisar a vinculação existente entre políticas de microcrédito, crescimento da informalidade e aspectos da estrutura do mercado de trabalho capixaba, no período de 1995-2003;
- discutir a concepção de ação do Grande Vitória Credisol, a partir de dados fornecidos pela instituição e a partir da fala dos gestores da política;
- identificar na fala de alguns tomadores de empréstimo do banco como, na prática, essa concepção vem desenvolvida, que limites e que potencialidades se colocam para a condução dessa política;
- analisar os nexos existentes entre as formulações e as experiências sobre microcréditos como estratégia de combate à pobreza e a formulação do poder público local;
- discutir quais os contornos político-ideológicos do Banco do Povo da cidade de Vitória e, em que medida ela se aproxima ou se diferencia das concepções que apresentei no início deste trabalho (cf. diagrama 1, no capítulo1).

Partindo desses aspectos mais gerais apresenta-se a seguir as considerações relativas a cada uma dessas abordagens.

5.2 MICROCRÉDITOS, MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS PARA A CIDADE: CONEXÕES E DESAFIOS DE UMA ESTRATÉGIA.

No capítulo 1, apresentei aspectos referentes ao crescimento da informalidade ao longo da década de 1990. A questão que me cabe, agora, é identificar qual o sentido do crescimento dessa informalidade e em que medida isso afeta os programas e políticas de microcrédito

Para responder a essa pergunta é importante destacar aspectos acerca a noção de *informalidade.* Luiz Antônio Machado da Silva (2003) assinala que uma das inflexões que se pode notar, no debate atual, refere-se à substituição do termo *informal* pela noção de *empreendedorismo.* O argumento do autor tem a finalidade de apontar como o conceito vai sendo esvaziado ao longo do tempo. Nos anos 1960 a referência ao debate sobre informalidade liga-se à possibilidade de incorporação "produtiva de crescentes contingentes de trabalhadores que se deslocavam para as cidades em todo o mundo desenvolvido" (SILVA, 2003, p. 145). No tempo presente essa noção

> Começa a perder força, pois pouco a pouco vai se tornando mero sinônimo de "flexibilização" das relações de trabalho (...) e deslocando o foco das questões tratadas da análise das características substantivas do processo produtivo para sua regulação político-institucional. (SILVA, 2003, p. 154)

Nesse sentido, o debate torna-se cada vez mais complexo na medida em que aponta que o contraponto à informalidade não é apenas a construção de uma estratégia de empregos formais, mas a compreensão de quais as relações sociais advêm desse processo, crescente nos anos 1990, quais os impactos na cultura do trabalho, no formato e na substância de relações sociais de produção?

A resposta de Machado da Silva a essas questões é que

> Projeta-se a imagem do "novo trabalhador" como um ser que substitui a carreira em um emprego assalariado de longo prazo pelo desenvolvimento individual através da venda de sua força de trabalho em uma série de ocupações contingentes, obtidas através da demonstração pública de disposição e competência para atividades e condições de trabalho em constante mudança, isso é empresário de si mesmo. (SILVA, 2003, p. 166).

Sendo assim, embora não seja o objetivo deste trabalho discutir mais profundamente

o tema *informalidade*, ele se torna útil na medida em que proporciona um olhar sobre o processo de diminuição do assalariamento, crescimento do desemprego e auto-empreendedorismo. Para o tema discutido, as mudanças e propostas políticas para lidar com o aumento da informalidade permitem identificar aspectos da concepção de políticas de combate à pobreza e geração de emprego e renda. Aqui, recolocam-se as considerações que fiz no capítulo 2, a partir da leitura de Castel (1998), sobre a questão da inserção social e integração social.

Trazer o debate acerca das noções e proposta para o crescimento da informalidade no mercado de trabalho implica identificar em que medida o programa de microcrédito em estudo contribui para ampliar a capacidade econômica dos trabalhadores que recorrem aos empréstimos, mas também a capacidade de mobilização política e social dos atores em questão.

Retomando as considerações de Machado da Silva, é necessário destacar, concordando com o autor, os riscos que se colocam para

> Uma cultura de trabalho organizada em torno da categoria da "empregabilidade", como parece ser a que está em gestação, fere de morte os valores de solidariedade social tão dificilmente institucionalizados sob a fórmula "trabalho livre, mas protegido" e torna-se o centro do processo de legitimação ideológica da fragmentação social que, nesta hipótese, se tornaria irreversível. Enquanto esse risco não for afastado, os aspectos positivos das mudanças culturais em curso precisam ser considerados com muito cuidado. (SILVA, 2003, p. 166).

Essas considerações se fazem importantes para a análise, pois assinalam que embora haja um esforço em financiar o chamado *setor informal* os resultados podem não conduzir necessariamente a um pertencimento social, capaz de gerar solidariedade e manter/ampliar o estatuto dos direitos de cidadania. Antes pelo contrário, é possível que a lógica de financiamento desarticulada de uma concepção de integração social conduza à *guerra de todos contra todos*. O olhar que destino para a compreensão da instituição estudada está mediado por essa preocupação.

Entretanto, ao mesmo tempo em que parto dessas considerações, não é possível ignorar as elaborações feitas em torno da necessidade e da importância de crédito para o setor informal. Sobre isso, Mezerra (1993) salienta que há uma série de elementos que justificam o uso do crédito para o setor informal urbano, Entretanto, ressalta duas razões para que não se veja tanto *triunfalismo* nessas experiências. (MEZERRA, 1993, p. 2).

- o fato de existir uma altíssima produtividade marginal do capital quando esse é investido no setor informal, e de isso trazer benefícios para os microempresários. O argumento do autor é de que há uma mudança significativa no produto sobre o qual se investe uma pequena quantidade de capital. Entretanto isso pode gerar efeitos perversos, tais como ampliação da escala de produção das microempresas, ampliação essa desconhecida do universo do empreendedor;
- o fato de que em muitos casos – não em todos – as experiências de financiamento para o setor informal estarem estreitamente ligadas aos processos de ajuste econômico-financeiro do final dos anos 80. Para Mezerra, os financiamentos vindos de fundos de emergência se colocam como uma possibilidade de assegurar a sobrevivência das famílias dos que foram atingidos pelo ajuste e agora estão condenados a trabalhar nas microempresas. (MEZERRA, 1993, p. 3)

Essas considerações são úteis para o trabalho, pois auxiliam-me a estabelecer conexões entre a formulação global acerca das políticas de microcrédito e a formulação local. Antes de apresentar alguns aspectos dos dados pesquisados, cabe uma última consideração acerca da estrutura do mercado de trabalho capixaba e do crescimento da informalidade e do desemprego.

Retomando as considerações do capítulo anterior, é possível identificar que a partir da década de 1970 há um impulso no desenvolvimento econômico do Espírito Santo. Segundo estudo realizado por Morandi e Sabadini (2002), observa-se que o estado cresceu em média cerca de 11,8%, entre as década de 1970 e 1980[1]. Isso atesta que embora a estratégia dos g*randes projetos* não tenha sido partilhada por toda a população, como descrevi no capítulo 4, o saldo do crescimento econômico foi bastante significativo, reforçando a lógica de um tipo de desenvolvimento que traz frutos, os quais não são apropriados pelo processo do desenvolvimento social. Aqui, mais uma vez, reforça-se a idéia de que Vitória cresce, mas cresce para fora.

Parte dessa afirmação pode ser confirmada se observamos dados acerca da concentração e apropriação da riqueza na capital. O PIB da cidade em 1998 era de 21,3%, o

[1] No Brasil, o crescimento no mesmo período foi de 8,70%. Estendendo o período até 1999, o crescimento do Espírito Santo é de 6,40% e o do Brasil 4,40% (p.12).

maior do estado e da Região Metropolitana[2] . No que se refere aos setores da atividade econômica, a distribuição percentual do PIB municipal é assim observada.

Tabela 12:
Percentual do PIB por atividade, no Município de Vitória (1998)

Setor	**PIB (percentual)**
Setor primário	0,00
Setor secundário	29,52
Setor terciário	70,48

Fonte: MORANDI e SABADINI (2002)
Elaboração própria

Percebe-se, assim, que a grande concentração dos empregos na cidade encontra-se localizada no comércio e nos serviços. O que sustenta o fato de que uma estratégia de microcréditos esteja voltada para esse setor. Aqui, cabe a apresentação de mais um dado acerca do estado como um todo. Em 1999, 57% do PIB do estado estava localizado no comércio e nos serviços (MORANDI; SABADINI, 2002). O que mais uma vez, mostra um aspecto a ser contemplado em uma estratégia de microcrédito.

Por outro lado, pode-se observar, também, um crescimento do desemprego nas décadas de 1980 e 1990. Segundo, Sabadini (2002) a taxa de desemprego aberto nos anos 1980 era de 2% da população economicamente ativa. Nos anos 1990, houve um aumento de 3,2%, em 1990, para 8,5%, em 1999. Um outro dado a ser destacado é o crescimento das atividades informais no estado. Houve uma retração no número de trabalhadores com carteira assinada, uma vez que, em 1986, 37,3% dos trabalhadores mantinham vínculos empregatícios formais e em 1999 este percentual desceu para 29,4%.

Chama atenção, também, o fato de que embora Vitória seja na Região Metropolitana, o município que possui o menor percentual de pessoas ganhando menos de 3 salários mínimos, segundo Sabadini e Morandi (2002) há uma forte concentração de renda na cidade, uma vez que 25% das famílias mais ricas (mais de 15 salários mínimos) concentram 58% da renda da cidade, enquanto 29% das famílias mais pobres (menos de 4 salários mínimos) se apropriam de 18% da renda da cidade.

Do ponto de vista do acesso das famílias da cidade aos serviços básicos, uma

[2] A Região Metropolitana da Grande Vitória é constituída dos seguintes municípios Vitória, Serra, Vila Velha, Cariacica, Guarapari, Viana, Fundão.

pesquisa realizada em 25 bairros da cidade assinalou que 32,27% da população é constituída de famílias que vivem em situação de indigência; 28,88%, de famílias na faixa da pobreza; 49,55% de famílias cujos chefes têm baixa escolaridade; 10,57%, de famílias com adultos analfabetos; 15,66% de famílias ocupantes de imóveis insalubres e precários; 5,87%, de famílias que residem em imóveis sem instalações sanitárias ou de uso coletivo; 4,21%, de famílias que ocupam áreas de interesse ambiental; e 2,11% de famílias residentes em imóveis com lançamento de esgoto a céu aberto.[3]

Essas estatísticas colocam uma questão: qual a concepção que norteia a estratégia de desenvolvimento da cidade? No capítulo anterior, descrevi aspectos do plano de desenvolvimento da cidade – o Vitória do Futuro. Mas, a questão é saber de que futuro se trata?

Uma abordagem que considere as atuais tendências acerca do planejamento das cidades, de uma forma geral, assinala como a lógica do empreendedorismo[4] vai sendo colocada como hegemônica nesse processo (HARVEY, 2005; MARICATO, 2001; COMPANS, 2005). Nesse sentido, a idéia de dar respostas ao processo de ampliação da informalidade, desindustrialização e aumento do desemprego, aspectos que também se verificam na cidade de Vitória, passa por uma concepção de que a cidade deve atrair investimentos e a partir disso gerar oportunidades capazes de garantir alguma estabilidade de inserção econômica, social e política para seus moradores. Em outras palavras, conforme descrevo no cap. 02, as cidades tornaram-se os mais apropriados lugares para experimentação das políticas sociais do ajuste econômico-financeiro.

Harvey (2005) identifica a seguinte tendência:

> A maior ênfase na ação local para enfrentar esses males também parece ter algo a ver com a capacidade declinante do Estado-Nação de controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais, de modo que o investimento assume cada vez mais a forma de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais (que fazem o possível para maximizar a atratividade do local como chamariz para o desenvolvimento capitalista). Além disso, a ascensão do empreendedorismo urbano talvez tenha tido um papel importante na transição geral da dinâmica do capitalismo de um regime fordista-keynesiano de acumulação capitalista para um regime de "acumulação flexível" (HARVEY, 2005, p. 168-69).

[3] Dados obtidos a partir do Vitória do Futuro, Integração Social, Diagnósticos e Cenários., disponível no site http:// www.vitoriadofuturo.org.br.

[4] No capítulo 1, ao discutir as questões relacionadas a importância que a elaboração sobre o poder local assume no tempo presente, a partir do trabalho de Moura (1997), assinalei a tendência que pensa as cidades como um empreendimento.

Sendo assim, ainda que a cidade de Vitória tenha apostado em um plano estratégico de desenvolvimento, no período de 1996-2004, as evidências demonstram que não se trata de correlacionar o processo de desenvolvimento econômico e o processo de desenvolvimento social e político. O que os fatos mostram é que as políticas para o *futuro* não guardam muita correspondência com a realidade em questão. A leitura da realidade da cidade faz comprovar que a lógica de planejamento da cidade reedita as fórmulas aplicadas em outros lugares. Os esforços do poder público local voltam-se muito mais para o cumprimento de uma agenda pré-estabelecida por critérios de eficiência do que para a construção de pacto entre as diferentes forças políticas de um determinado território.

Sobre isso, uma consideração feita por Harvey (2005) refere-se a uma das características do empreendedorismo urbano, a qual enfoca muito mais a economia política do lugar do que o território (p. 173). É importante assinalar que as formulações acerca da noção de desenvolvimento local inclusivo têm sublinhado a necessidade de que planos estratégicos pautem-se sobre a noção de *território*. Discutindo os aspectos acerca das finanças solidárias, Coelho (2003) apresenta as seguintes perspectivas para a noção.

> O território se constitui no espaço econômico diferenciado na medida em que apresenta diferentes tipos de ambivalência produtiva, especificidades das cadeias produtivas, formas diferenciadas de integração horizontal e vertical, distintas correlações de forças locais (...).
> Pensar o território significa identificar as formas distintas de organização econômica, de relações próprias entre sistemas urbanos e agrários,as imposições em termos de mobilidade de trabalho,a história do lugar, sua cultura. Ou seja, significa pensar a construção social. (COELHO, 2003, p. 163)

Sendo assim, a lógica do planejamento estratégico, de uma maneira geral, segue o curso apontado por Maricato (2001), ou seja:

> Em nível local, o "Planejamento Estratégico", já mencionado, cumpre o papel de desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto. Ele incorpora a noção de cidade/universo autônomo, a qual necessita instrumentarlizar-se para competir com as demais na disputa por investimentos, tornando-se uma "máquina urbana de produzir renda" (ARANTES, 2000). A cidade como ator político deve agir corporativamente com esse fim (leia-se minimizando os conflitos internos) para sobreviver e vencer. Trata-se da "cidade corporativa" ou da "cidade pátria" que cobra o esforço e o consenso de todos em torno dessa visão generalizante de futuro. Para tanto, ela deve preparar-se e apresentar alguns serviços e equipamentos exigidos de todas as cidades globais, tais como hotéis cinco estrelas, centros de convenções, pólos de pesquisa tecnológica, aeroportos internacionais, megaprojetos culturais, etc., para vender-se com competência. Trata-se agora da "cidade-mercadoria" (deve vender-se) e da "cidade-empresa" (que deve ser gerenciada como uma empresa privada competente). (MARICATO, 2001, p. 59-60).

Essa afirmação conduz à seguinte questão: se as cidades são "vendidas" qual o lugar das políticas de combate à pobreza? Em que medida elas alteram essa lógica? Para responder essas duas questões passo a discorrer sobre a estrutura da instituição estudada Grande Vitória Credisol*,* analisando se essa experiência reproduz um conjunto de normas já previamente estabelecidas e conectadas com o contexto político e econômico descrito ao longo desse trabalho ou se ela se estrutura no sentido de considerar a lógica da integração social, a partir da história econômica e política da cidade, descritas no capítulo 4.

Nessa análise, contarei com os dados fornecidos pela instituição sobre: a) as áreas em que os créditos foram concedidos; b) os parâmetros utilizados para a concessão destes créditos; c) as atividades econômicas que têm prioridades de financiamento; d) aspectos acerca do grau de eficiência dos empréstimos (pagamentos, inadimplência, cumprimento de prazos, ampliação dos créditos). Ao longo desse capítulo, analiso, também, a percepção dos tomadores de empréstimo, procurando assim caracterizar a concepção que norteia essa instituição.

5.3 O BANCO DO POVO EM VITÓRIA: IMPRESSÕES PRIMEIRAS

A instituição foi criada no ano de 1998, pela Administração do Prefeito Luiz Paulo Velozo Lucas, do PSDB. Tratava-se de uma instituição de crédito comunitário, entidade civil sem fins lucrativos, cujo escopo de ações dirigia-se para empreendimentos de pequeno porte e cuja política de ação encontrava-se vinculada ao projeto do Programa de eração de emprego e renda (PROGER), da Secretaria Municipal de Ação Social.

Aqui, observa-se um dos primeiros traços de conexão entre a conjuntura em que se constituíram as experiências de microcrédito na década de 1990, a formulação do governo FHC e o objeto em estudo. Como descrevi no capítulo 3, o início dos anos 1990 foi marcado por uma ampliação do número de instituições voltadas para a concessão de microcréditos. Ao mesmo tempo em que isso se deu, verifica-se que a concepção que prosperou, no modelo articulado pelo BNDES, foi a que investia na autonomia de entidades sem fins lucrativos em detrimento de uma outra concepção que buscava articular a política de crédito às ações e propostas das comissões de trabalho e emprego.

Nesse sentido, o Grande Vitória Credisol[5] vinculava-se à política municipal de emprego, mas não fazia parte da organização da secretaria de ação social do município, o que conferia uma certa autonomia administrativa à instituição. Seus objetivos voltavam-se para promoção, criação, crescimento e a consolidação de empreendimentos de pequeno porte, formais ou informais, associados ao programa ou não, e seus pressupostos operacionais tomavam como referência os seguintes elementos:

- autonomia;
- ação assistencialista e não paternalista;
- caráter comunitário;
- estrutura flexível;
- serviços ágeis, desburocratizados e amigáveis;
- ênfase em procedimentos operacionais simples e eficazes;
- atendimento adequado à necessidade e vivência do público-alvo;

[5] Que teve seu nome mudado para Grande Vitória Credisol, em 2001, com a abertura de uma filial no Município da Serra.

- postura de respeito e valorização da pessoa e da atividade econômica que desenvolve. [6]

A sua direção foi constituída por um Conselho Administrativo que contava com a seguinte representação:

a) Secretaria Municipal de Ação Social de Vitória;

b) Secretaria Municipal de Fazenda de Vitória;

c) Conselho Popular de Vitória (CPV);

d) Associação Comercial de Vitória (ACV);

e) Ação Comunitária do Espírito Santo (ACES)

f) SEBRAE/ES,

g) Conselho Popular de Vitória;

h) representante da Prefeitura Municipal da Serra, devendo ser indicado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;

i) representante da sociedade civil do município da Serra, devendo ser indicado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico;

j) representante do Grande Vitória Credisol.[7]

Basicamente era essa a estrutura gerencial montada pela instituição. Como meu objetivo era investigar aspectos de funcionamento dessa entidade, entrevistei a gerente financeira das agências da instituição, a Sra. Inês Helena de Oliveira Neves[8] para obter informações a esse respeito.

A primeira questão colocada referia-se a um mapeamento geográfico acerca dos bairros em que os créditos eram concedidos. A resposta permite-me concluir que em todos os bairros da cidade existem empreendimentos financiados pela instituição e que embora não existam estatísticas dos valores emprestados, separadas por município[9], as liberações de crédito, no período referente a 1998-2002, percentualmente são distribuídas da seguinte forma;

---

[6] Estes dados foram obtidos a partir de recortes de jornais no período de 1998 a 2002.

[7] Como a partir de maio de 2001 foi criada uma filial no Município da Serra, certamente isto justifica representantes do poder público desse município na composição do Conselho Administrativo.

[8] Entrevista enviada por e-mail em 27/06/2003. Os dados acerca do Banco tomam por referência as informações obtidas neste relato e correspondem ao período de 1998-2002.

[9] É importante esclarecer que o Grande Vitória Credisol encontra-se localizado não somente na cidade de Vitória, mas também nos seguintes municípios Vila Velha, Nova Venécia, Serra, Mimoso do Sul, Cariacica, Guarapari, Fundão, Viana, Linhares, Colatina, Ibiraçu, Guaçui.

até R$ 1.000,00 – representava 9% do total de empréstimos,
de R$ 1.001,00 a R$ 3.000,00 – representava 52% do total de empréstimos,
de R$ 3.001,00 a R$ 5.000,00 – representava 39% do total de empréstimos.

Os empréstimos que ultrapassam esta faixa de valores têm como parâmetro o fato do beneficiário já ter experiência de crédito junto ao Grande Vitória Credisol, possuir capacidade de pagamento, e na análise do agente de crédito, ter necessidade do valor contratado. Uma observação que essa informação suscita é que há um pequeno percentual destinado aos empréstimos de menor valor, o que coloca a seguinte questão: o Grande Vitória Credisol chega, realmente, aos setores mais pobres da população?

Do ponto de vista da geração de emprego, não há dados que permitam identificar precisamente os impactos da concessão de crédito nas políticas de emprego do município, mas foi-me fornecido os seguintes percentuais para a liberação de crédito por setor e atividade econômica;

Quadro 7
Liberação de crédito por setor e atividade econômica (2003)

Formal	**Informal**
11% liberação para clientes do setor formal	89% liberação para clientes do setor informal
Atividade Econômica	
21% liberação para clientes setor produção	
56% liberação para clientes setor comércio	
23% liberação para clientes setor serviço	

Fonte: Grande Vitória Credisol
Elaboração própria

Isto representava 4.244 créditos concedidos na Grande Vitória, entre os anos 1998-2002, sendo que, destes, 2.358 liberações ocorreram no Município de Vitória. Segundo a entrevistada, desde a criação do Banco este montante de liberações implicou 12.143 postos de trabalhos gerados.

Esse é um dado fornecido pela gerente de operações, uma vez que não foi apresentado nenhum registro formal feito pela instituição para medir a criação desses empregos. Para fornecer ao leitor aspectos do comportamento do mercado de trabalho na cidade de Vitória, reproduzo as informações acerca da taxa de crescimento do emprego

formal (MTE /CAGED), a partir dos setores de atividades, elaboradas pelo Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves – IPES, no ano de 2003, conforme tabela abaixo:

Tabela 13
Taxa de crescimento do emprego formal, segundo atividades (2003)

Atividade	**1º Trim**	**2º Trim**	**3º Trim**	**4º Trim**	**Acumulado no ano**
Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	-2,5	1,1	5,6	3,8	8,0
Pesca	-8,9	1, 7	16,5	-2,8	3,1
Indústrias extrativas	-0,1	1,1	-0,6	-19,1	-24,1
Indústrias de transformação	-2,2	-3,2	-2,0	0,1	-7,0
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	0,4	2,0	-0,1	-1,5	0,8
Construção	-2,3	-3,2	4,4	-6,3	-7,1
Comércio, reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	-1,7	0,1	1,3	5,0	4,7
Alojamento e alimentação	-0,9	-0,9	1,4	3,6	3,2
Transporte, armazenagem e comunicações	1,8	0,9	0,4	2,3	5,4
Intermediação financeira	-0,8	0,6	0,6	-0,3	0,1
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	0,5	1,2	1,3	-1,2	1,8
Administração pública, defesa e seguridade social	0,2	-0,2	-0,8	1,1	0,3
Educação	5,9	2,5	1,6	-5,7	4,1
Saúde e serviços sociais	2,6	4,8	3,3	1,1	12,6
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	-0,3	0,0	2,2	0,4	2,6
Serviços domésticos	3,9	6,1	1,1	2,2	13,9
Total	**-0,3**	**0,3**	**1,4**	**-0,7**	**0,8**

Fonte: MTE/CAGED
Elaboração: IPES/2003

Esses dados ajudam a conferir uma dimensão mais precisa às informações oferecidas pela gerente de operações. Entretanto, os limites para estabelecer nas políticas de microcrédito uma relação direta com as políticas de emprego são enormes. No caso da cidade de Vitória, os setores que mais cresceram foram: agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal; comércio, reparação de veículos automotores, objetos pessoais e

domésticos, educação; saúde e serviços sociais; serviços domésticos.

Tomando por referência o quadro abaixo (principais negócios financiados pela instituição) verificaremos que não uma correlação entre o crescimento do emprego nos setores indicados acima e aqueles que o Banco financia. Aqui, fica uma questão, que pretendo desenvolver mais na conclusão desse trabalho: quais os mecanismos de medida que permitem identificar relação direta entre a concessão do crédito e a geração do emprego formal.

Quadro 8
Principais negócios financiados pela instituição (2003)

Confecções
Feirantes
Sacoleiras
Bares
Salão de beleza
Camelô/ambulantes
Artesanato
Costureira

Fonte: Grande Vitória Credisol
Elaboração própria

No que se refere à destinação do crédito, 36% delas volta-se para capital fixo e 64% para capital de giro. Para realizar essas operações, a instituição conta com 17 funcionários.

Relativamente ao perfil dos tomadores de empréstimo 49%, são do sexo feminino e 51% sexo masculino, variando entre os 30 e 45 anos. Desses, no período de 1998 a 2002, 10% saíram da informalidade. O tempo de atuação nos respectivos negócios que conduzem é:

Tabela 14
Tempo de atuação dos clientes nos negócios que conduzem (2003)

Tempo de atuação	**Percentuais**
Menos que 06 meses	4%
De 06 meses a 01 ano	4%
De 01 ano a 02 anos	11%
Mais de 02 anos	87%

Fonte: Grande Vitória Credisol
Elaboração própria

Quanto a inadimplência dos clientes, os percentuais podem ser assim destacados;

Tabela 15
Percentual de inadimplência nos anos selecionados (Grande Vitória Credisol)

Ano	Percentual de inadimplência
1998	Não houve
1999	3,00%
2000	3,50%
2001	3,8%
2002	4,0%
2003	4,9%
2004	4,1%
2005	4,4%

Fonte: Grande Vitória Credisol
Elaboração própria

As causas da inadimplência apontadas pela entrevistada referem-se a dois motivos: falta de planejamento por parte do empreendedor e falta de visão de negócio. Perguntei à gerente de operações se existia no Banco algum projeto que visasse atender pessoas abaixo da linha da pobreza. A resposta foi de que até aquela data (julho de 2003) não havia nada formalizado, mas que existia uma discussão sobre o assunto.

Essa é uma radiografia de como se estrutura o Banco do Povo, na cidade de Vitória. As questões a serem discutidas a partir desse ponto são: em que medida essas informações se conectam com a análise feita até aqui? O que é possível extrair desses dados? Para respondê-las, novamente, cabe voltar à conjuntura em que as instituições de microcrédito foram criadas.

A década de 1990 pode ser caracterizada como um período de crescimento de instituições de microfinanças, o que configura uma espécie de *boom,* em que o aspecto mais importante era ampliação da oferta do crédito, sem que essa ampliação resultasse na criação de um sistema de monitoramento integrado às políticas de emprego e renda, articuladas no nível federal. Essa estratégia conduziu a uma autonomia das instituições, que passaram a ter como compromisso central honrar os empréstimos junto às chamadas instituições de 2º Piso (BNDES, principalmente).

Na instituição pesquisada o reflexo dessa autonomia esteve presente na própria forma de como foi difícil obter dados acerca do desempenho institucional, uma vez que os indicadores relativos a esse tema, baseiam-se, apenas, no crescimento da carteira e no percentual de inadimplência, não incorporando dimensões relativas ao atendimento dos

setores mais vulneráveis da população pobre (extrema pobreza) e nem aquelas relativas a integração entre as políticas locais, ou seja: promover a inclusão, no sentido de ultrapassar os elementos característicos da história política, econômica e social da cidade.

Para confirmar essas afirmações, exponho algumas das formulações apresentadas pela secretária de ação social do município e presidente do conselho administrativo da instituição, na época (2003). Com base nas informações que eu tinha acerca da gestão e da estrutura da organização, meu interesse era conhecer a avaliação feita por essa entrevistada, a sra. Vânia Malheiros. Um dos aspectos que tentei captar na conversa referiu-se a *natureza da ação do Banco do Povo* como forma de promover um sentido de inclusão.

Um elemento que chama atenção refere-se a possibilidade de identificar que o sentido de solidariedade, inerente às experiências mais genuínas de microcrédito, não é um dos pilares fundamentais da ação do Banco. Como apontei, a partir da análise de Singer, as experiências de microcrédito no Brasil têm um aspecto muito mais complementar ao mercado financeiro – que não fornece crédito aos pequenos e médios negócios – do que de gerar uma ação autônoma e constituídora de sujeitos, a partir da lógica das classes populares.

Esse aspecto aparece da seguinte maneira na análise da secretária de ação social do município:

> O Credisol é um dos eixos dessa política de trabalho. Tem uma gama de ofícios que ele financia. Você faz seu próprio negócio e vai evoluindo, se é um trabalhador não fica devendo ao banco. Quando acaba o prazo desse empréstimo, ele voltará, se ele pagou direitinho. Há um acompanhamento, por muito tempo, de cada emprestador, cada tomador de empréstimo. Se ele andar direitinho com as regras, ele volta, quando acabar o primeiro empréstimo. Ele volta e tem direito a fazer um novo crédito com valor maior, o que permite alavancar seu negócio.

Nesse fragmento aparece a idéia de continuidade de crédito ligada à capacidade pagadora do trabalhador, sem levar em consideração o tipo de emprego que é gerado, os impactos na comunidade local, a ampliação da participação popular, os rebatimentos dessa ação no plano político e social.

Num outro momento da entrevista feita com a secretária, esta perspectiva da ação vinculada principalmente à capacidade pagadora dos beneficiários aparece novamente, quando se pergunta acerca de como os agentes de créditos chegam na comunidade:

> Os agentes de crédito vão à comunidade. Eles têm que levantar a história pessoal dos tomadores de empréstimo. Como não tem exigência material para fazer o empréstimo, se

> faz um levantamento da pessoa, família, se não é um alcoólatra. Isso para prevenir a inadimplência. Por que se você vai emprestar de qualquer jeito, de repente a pessoa faz mal uso do dinheiro, isso faz mal ao Banco, porque é um dinheiro que vai e não tem retorno, fica devendo. A inadimplência ficando alta dá um furo no capital de giro, quando a gente vai ver não tem dinheiro para emprestar, porque emprestou de qualquer maneira. Os resultados são muitas dívidas, como não tem lucro, o seu capital de giro para emprestar aos próximos fica menor. Esse dinheiro sai do próprio juro que cada tomador pega, paga. O cara pega tanto, assina uma carteira, pega 200 reais, 500 reais, até 5 mil, no inicio, dependendo do negócio que ele propõe e ele paga juros, então o primeiro empréstimo por 6 meses, paga juros mensais, juros de pessoa física. Quando vamos emprestar, os agentes de crédito levantam a vida desta pessoa, para poder ter um mínimo de segurança que aquilo ali não ser um empréstimo que não vai voltar.

Embora exista uma metodologia de levantamento de história de vida, esta parece não ser o eixo-motor da ação do banco, mas sim, a possibilidade de cada tomador de empréstimo manter a sua capacidade pagadora. [10]

Por outro lado, vamos observar que um dos pilares que originam a idéia de crédito para comunidades pobres é a constituição do chamado crédito solidário, ou seja, grupo de pessoas que se organizam para a tomada de empréstimo. Do ponto de vista da promoção de uma inclusão alavancada em elementos políticos e de reconhecimento social, ampliando a ação dos sujeitos, essa é uma perspectiva extremamente mais interessante do que a concessão individual do crédito. Na fala da entrevista, a questão aparece com estes contornos;

> Os créditos têm uma característica mais individual, os casos de crédito mais solidário são pequenos, em geral são empreendimentos individuais ou familiares. A cooperativa que também é chamada de crédito solidário é uma cooperativa em que todos pegam empréstimo e lançam um empreendimento em cooperativa, e uma pessoa dá o aval solidário para o outro. Se um ficar mal, os outros têm que arcar com o custo daquele que não está em condições e etc. Mas isso não dá muito certo, as próprias pessoas na prática correm um pouco disto, é muito raro.

As informações que coletei junto à administração do Banco, assinalam que a única experiência desse tipo foi a Copai, uma cooperativa de salgadeiras, cuja experiência não teve sucesso. [11]

Foi importante investigar, a partir da estrutura da instituição, *a inserção deste programa nos setores de extrema pobreza.* No seu formato original a perspectiva de criação de crédito para além do circuito financeiro formal tomou como referência a idéia de beneficiar os setores da extrema pobreza. Entretanto, esse tem sido o principal enfoque do

[10] Parte dessas considerações, também, aparece na fala de um dos agentes de crédito entrevistados.
[11] Sobre essa experiência, no decorrer do capítulo apresento um depoimento sobre ela.

Grande Vitória Credisol.

> O banco não chega na área de extrema pobreza, porque inclusive eu estou numa cruzada para abrir esta linha. Aqui na ação social temos um projeto novo que é o PSII – Programa Social Integrado Integral, cujo objetivo é erradicar a miséria da cidade até 2010. São famílias de meio salário mínimo familiar *percapita*. As famílias que ganham até meio salário mínimo por membro da família são consideradas de extrema pobreza. Por um outro lado, o banco do povo exige duas coisas para fazer o empréstimo, e estes são critérios que vem da concepção do banco que é o BNDES. Por um lado ele faz um levantamento da história e da ética do cidadão, por outro lado eles exigem experiência de seis meses daquele determinado oficio. Você vai pedir o dinheiro para abrir uma portinha de sapateiro. Eles fazem a pesquisa sobre a índole e a responsabilidade da pessoa, mas também exigem que essa pessoa apresente provas, não necessariamente provas burocráticas, mas um vizinho que pode dar testemunho, família e ele já vem trabalhando e tentando se desenvolver nessa atividade por pelo menos seis meses e, não consegue por falta do capital inicial. Aí o banco do povo empresta.
> As pessoas da extrema pobreza não têm experiência. Eles nunca ficam seis meses num oficio, jardineiro, ou sapateiro, vendedor.
> Eles não têm o menor preparo para manter um negócio. Então ficam devendo. Muitos problemas de alcoolismo. Então raramente alguém de uma família ou uma família inteira da extrema pobreza, pode apresentar seis meses de experiência naquele empreendimento ou para aquele oficio no qual ele vai pedir empréstimo.
> Então há limitação. O banco do povo é muito eficiente para alavancar o pobre, que já escapou da indigência. Aquele que está na indigência, ele não consegue por sua falta de experiência.
> São pessoas que não têm escolaridade, praticamente analfabetos. São pessoas que não têm a menor taxa de cultura no trabalho, não dão importância alguma ao trabalho, não tem disciplina alguma. Então raramente eles têm seis meses de experiência ou alguma função para apresentar ao banco.
> Estamos tentando pegar algum dinheiro, investimento, captar junto algum órgão de financiador ou alguma empresa, um capital para uma linha de crédito especifica dentro do banco do povo para atender esse pessoal.

Percebe-se, assim, que ampliar o escopo de atendimento do banco, fazendo com que esta política interfira nos setores tomados como indigentes tem sido um das tarefas que se colocam na agenda do programa e das políticas locais.

E, um último tema, capaz de auxiliar a análise acerca da estrutura do Banco, referiu-se a identificação de *como este programa interage com outras políticas da cidade*. Aqui a questão é: como construir um sentido de desenvolvimento articulado com as capacidades e potencialidades locais? No capítulo 4, apresentei uma discussão acerca de como os gestores locais observam a articulação de suas respectivas áreas com as outras áreas da cidade. Privilegiei olhar o desenvolvimento econômico, a habitação e a ação social.

Correlacionando aquela discussão com as perspectivas que as duas entrevistas destacadas nesse tópico mostram, posso afirmar que a lógica da focalização, característica das políticas sociais articuladas no período do ajuste econômico-financeiro, está bastante

presente na estratégia de atuação da instituição estudada.

Percebe-se que não há uma preocupação em articular redes de negócios que possam congregar diferentes empreendimentos financiados pelo Banco do Povo[12]. Nas entrevistas analisadas acima, observa-se um limite relativo a concepção do banco neste contexto. Ou seja, o Banco funciona como uma agência de crédito que atende aos setores que o mercado de financiamento formal não alcança. Isso não é muito diferente da descrição e análise que fiz no capítulo 2. Nesse sentido, a concepção montada a partir do governo FHC para o microcrédito não era outra, senão a que se preocupava com a montagem de uma estrutura que oferecesse o crédito, sem uma articulação com os planos de desenvolvimento local.

Assim, cabe, destacar que outras experiências realizadas no mesmo período tentaram articular a política de microcrédito com outras políticas de inclusão social. Certamente as ações da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, da cidade de São Paulo, através do programa São Paulo Confia, no período referente a 2000-2004, são as que merecem mais destaque. Uma avaliação de técnicos envolvidos com esse programa destaca:

> No Brasil está sendo implantada uma institucionalidade, discutida basicamente dentro do Conselho da Comunidade solidária, em que têm prevalecido as posições defendidas pelo Banco Central, pela Receita Federal e pelo BNDES, seguindo a visão de mercado preconizada pelo Banco Mundial. O marco legal resultante dessas orientações tem apontado para privilegiar a construção de caminhos que facilitem o crescimento de uma indústria de microcrédito, o que demonstra uma preocupação maior com a organização do mercado para a expansão da massa de clientes das instituições financeiras tradicionais do que com o atendimento das reais necessidades dos pobres (POCHMANN, 2002, p. 172).

Partindo dessa estrutura funcional da instituição, cabe compreender como o Grande Vitória Credisol é interpretado por alguns de seus "clientes".

[12] Sobre isso ver no capítulo 04, fragmentos da entrevista do ex – sub-secretário de Desenvolvimento Econômico, Flávio Bueno.

5.4 HISTÓRIAS, DESCOBERTAS, ENTRAVES... UM MUNDO A SER EXPLORADO

Uma das opções que fiz para realizar essa pesquisa foi de coletar depoimentos de quem toma crédito junto à instituição estudada. Tratou-se, assim, de uma abordagem junto às pessoas que utilizavam os empréstimos do Grande Vitória Credisol. Mas como fazer isto? Era preciso montar um instrumento de análise. Como havia escolhido perceber as impressões dos sujeitos, montei o instrumento (anexo) com questões que se referenciam em impactos da sua atividade sobre o espaço local, sentido de ser cidadão, noção de ser pobre. Meu intuito era de que as pessoas falassem a partir da minha provocação. E, isso, de fato, ocorreu.

Uma primeira dificuldade encontrada nesta etapa era ter acesso aos registros dessas pessoas. Como já mencionei no capítulo 1, a lógica de funcionamento do Grande Vitória Credisol segue a perspectiva de sigilo acerca dos dados de seus financiados. Sendo assim, no primeiro contato fui informada que não havia possibilidade de ter acesso direto aos cadastros pessoais da instituição. Optei, por pedir à direção executiva da instituição que me fornecesse nomes e contatos de financiados, tomando por referência o setor de atividade – comércio, serviços e produção.

A direção atendeu a solicitação, apontando 15 pessoas de diferentes setores, idades e faixa de financiamento. Ao procurar esses sujeitos encontrei a segunda dificuldade. Nem todas as pessoas estavam dispostas a falar. Das 15, apenas sete se dispuseram a conversar. A pergunta que me ocorre é: o que esse silêncio indica? A interpretação que teci foi a de que esse silêncio pode indicar um medo, uma não compreensão do papel do crédito como parte integrante de uma estratégia de desenvolvimento social. Para mim, os que se recusavam a falar temiam ter suas vidas devassadas e, aqui, impõe-se mais uma vez o princípio da vida íntima [13], princípio esse, aparentemente, contrário à lógica da partilha, da solidariedade e da coletividade, presentes nas primeiras experiências de crédito popular.

Um dos pilares de programas como este é a possibilidade de aprofundar laços de solidariedade, como indiquei ao descrever a experiência do Banco Aldeia. Entretanto, na cidade de Vitória esse não é o elemento-chave que aparece na ação dos sujeitos, uma vez

[13] A temática da intimidade na vida política moderna encontra-se discutida nos textos organizados por Novaes (1988). Cito, especialmente, o ensaio de Janine, intitulado *Os amantes contra o poder*, em que o autor vai assinalando a separação entre a vida pública e a vida íntima.

que a lógica do empréstimo está muito articulada a partir de cada indivíduo e de seu melhoramento pessoal. Os frutos deste melhoramento podem ter impactos coletivos, mas essa não é a principal motivação da ação. As entrevistas que fiz demonstram isso e chamam a atenção para o fato de que a concepção que norteia este tipo de programa – "da comunidade para cada indivíduo", conforme relata Yunus – no caso estudado, volta-se para o sentido contrário – "de cada indivíduo para um possível impacto na comunidade". Mas sobre isso teço mais considerações ao final.

Partido dessas considerações mais gerais, é que apresento o quadro a seguir, o qual demonstra aspectos do perfil desses entrevistados e que passo a tecer os seguintes comentários:

Quadro 9
Perfil dos entrevistados pela pesquisa (2003)

Entrevistado	Setor de atividade	Sexo	Idade	Escolaridade	Núnero de filhos	Bairro	Origem	Vínculo empregatício anterior	Como chegou ao programa	Faixa de crédito
no. 1	Serviço	M	45	Ensino fundamental incompleto	3	Tabuazeiro	Não é de Vitória	Sempre foi autônomo	Por meio do sócio	Cerca de R$ 7.000,00
no.2	Serviço	F	32	Ensino médio completo	1	Terra Vermelha	Não é de Vitória	Sempre foi autônoma	Por meio de uma amiga	Cerca de R$ 1.900,00
no.3	Produção	F	49	Ensino fundamental incompleto	5	Terra Vermelha	Não é de Vitória	Sempre foi autônoma	Por meio de propraganda no jornal	Já chegou a R$ 10.000,00
no.4	Serviço	M	37	Superior incompleto	-	Jardim Camburi	Não é de Vitória	Foi empregado anteriormente	Por meio de uma reportagem	Cerca de R$ 7.000,00
no.5	Comércio	F	38	Ensino médio incompleto	4	Santo Antônio	É de Vitória	Foi empregada anteriormente	Por meio de propaganda	Cerca de R$ 1.000,00
no.6	Comércio	F	48	Ensino médio completo	2	Santa Marta	É de Vitória	Foi empregada anteriormente	Por meio de amigos	Cerca de R$ 2.000,00
no.7	Serviço	F	62	Ensino fundamental incompleto	2	IBES	É de Vitória	Sempre foi autônoma	Por meio da Prefeitura	Cerca de R$ 3.000,00

Fonte: Entrevistas realizadas no período de julho – novembro de 2003
Elaboração própria

Nesse universo, de sete entrevistados, identifiquei que dois pertenciam ao setor do comércio; quatro ao de serviço; e um ao da indústria. Cinco eram mulheres e dois homens. Um tinha mais de 60 anos; três entre 40 e 50 anos; e os outros três, entre 30 a 40 anos.

No que se refere à escolaridade: três pararam de estudar ainda no ensino fundamental,

três terminaram o ensino médio e um não terminou o ensino superior. O tamanho das famílias dos entrevistados variava de 01 a 05 filhos, sendo que três deles tinham mais de 03 filhos. Essas pessoas viviam na sua maioria nos Bairros de Vitória. Quatro deles residiam nos bairros de Tabuazeiro, Jardim Camburi, Santo Antônio e Santa Maria, no município de Vitória, e os outros três em Vila Velha, no Bairro Terra Vermelha e no IBES. Três deles são de Vitória, e os demais são de outros municípios do Estado.

Quando perguntados se tinham vínculo empregatício anterior à atividade que estavam exercendo, quatro dos entrevistados disseram que sim e os outros três, que não, pois sempre tiveram seu próprio negócio. Aqui, também, parece se confirmar uma perspectiva acerca do público-alvo deste tipo de programa: pessoas que perderam seu emprego e que elegem como alternativa a construção de seu próprio negócio.

Um aspecto marcante que estas entrevistas revelam é a maneira como as pessoas chegaram ao Grande Vitória - Credisol. Três dos entrevistados disseram que chegaram por indicação de um amigo. Dois por propaganda na TV e os outros dois, pela indicação de outro banco e pela Prefeitura de Vitória.

Esse dado assinala que, mesmo que no plano de sua ação, o banco se estruture sem uma intervenção organizada na comunidade, há potencial para isso, pois o chamado "boca a boca" pode ser um bom instrumento de ampliação dos financiados do banco. E certamente, se houvesse uma maior articulação institucional a possibilidade de criar e ampliar redes de solidariedade poderia se concretizar.

Analisando a experiência de microcrédito da cidade de Porto Alegre, Jacques Mick (2003), identifica a mesma conclusão:

> No âmbito das relações sociais entre o empreendedor, seus fornecedores e clientes, constata-se que o crédito provoca incremento (maior número de relacionamentos) e intensificação (maior densidade em cada relação). A posição social do cliente da Portosol se altera a partir do empréstimo: ele conquista ou amplia a confiança de seus fornecedores e, pelo aprimoramento do produto ou do serviço, obtém maior clientela. Essas relações, de natureza econômica, poderiam alcançar *status* político, ainda que com finalidades igualmente econômicas: uma aliança entre compradores de um mesmo setor financiados pela ICC permitiria, por exemplo, o desenvolvimento de negociações vantajosas com o atacado; numa perspectiva mais comunitária, o fortalecimento da posição social do empreendedor poderia levá-lo a ampliar sua atuação na associação de moradores ou a reivindicar melhorias junto à Prefeitura ou à Câmara de Vereadores. Não é o que acontece. Nenhum dos clientes relatou contato com redes de produção, envolvendo ou não clientes da Portosol. Tampouco com ações políticas. O fortalecimento de uma atividade geradora de renda e emprego parece não afetar, em absoluto, a experiência política dos cidadãos. Aqueles que manifestaram algum interesse pela participação comunitária ou corporativa já tinham envolvimento com o tema antes

> do crédito e do subseqüente ciclo de expansão. Os demais se dividem entre os que são indiferentes ao tema; os que reconhecem a importância de algum tipo de participação política, mas alegam dificuldades de ordem pessoal para fazê-lo; e os que simplesmente rejeitam por completo a idéia. Entre os impactos do crédito não se encontra, portanto, um incremento na participação política. É ausente a indução do governo municipal a essa espécie de articulação – indução coerente com projetos integrados de desenvolvimento local de matriz tradicional, mas ainda mais fundamental a projetos que visam a apoiar experiências de desenvolvimento alternativo. As redes sociais potencializadas pelo crédito são, dessa forma, subaproveitadas. Seguem dadas apenas pelo interesse econômico isolado, não se transformando em ação política ou em redes de produção. Sem isso, as redes sociais permanecem algo tênues, restritas ao aspecto econômico e à dimensão individual. O universo de valores que orienta essa relação não sofre qualquer pressão por mudança, no sentido de uma orientação solidária ou comunitária. (MICK, 2003, p. 181)

Mencionar a consideração do autor e relacioná-la ao universo pesquisado leva-me a afirmar que o problema da construção de valores de solidariedade e criação de articulações políticas em torno dessa proposta de combate à pobreza não se restringe apenas ao caso de Vitória, mas estende-se para outros programas. Aqui, é relevante notar que essa recorrência nas situações tem a ver com a forma como a ampliação do microcrédito se deu no Brasil nos anos 90: uma resposta do governo federal e governos locais pautada da lógica das políticas neoliberais.

No que se refere à faixa de crédito, todas as pessoas que foram entrevistadas têm créditos superiores à R$ 1.000,00, embora em alguns casos tenham começado com R$ 200,00. Isso é indicador importante para análise, pois demonstram que a articulação do programa não se dá, prioritariamente, com os setores mais pobres da população, mas que o direcionamente das ações, ainda está muito focado naqueles setores que escolhem o Grande Vitória Credisol, pois comparativamente, suas condições de financiamento são mais atrativas que as de outras financeiras.[14]

Uma das questões que elaborei, referiu-se a o que os financiados achavam do programa. As respostas são bem positivas em relação ao papel do banco. Cinco pessoas disseram que o programa melhorou suas vidas. Seus argumentos são os seguintes:

> Ajudou, nesse ponto foi ótimo. Com o dinheiro do salão, melhorou a casa, aterrou lote e ajudou a família. Gostaria que baixasse os juros, para pessoas mais antigas do Credisol.
>
> É muito bom, pouca burocracia, fácil. Para mim é fácil, pegar por que eu sou já cliente.
>
> Acho legal, é bom sempre renovo meus empréstimos.

[14] Sobre isso, ao final do capítulo desenvolvo melhor o argumento.

> Excelente, o programa tem me ajudado bastante. Pego em épocas de grande movimento, na loja, só com o meu não dá.
>
> Uma mão na roda. No último empréstimo, tive um problema, fiquei 19 dias em atraso, falei com eles e ficou tudo certo, eles entenderam. Vou pegar mais um pouco de dinheiro e comprar um carro. [15]

Por outro lado, dois entrevistados apontaram que se trata de um programa que "não resolve muito".

> O programa não resolve muito. Eu tenho uma empresa de micro-ônibus. A gente atende pequenos negócios, na época pegamos R$3.000,00 reais, já estávamos estruturados, mas se a pessoa for usar esse dinheiro para se estruturar, fica difícil. É concorrer com os maiores. Se o governo não abrir uma carência de 5 anos, a gente não consegue. Quem pega o credito precisa de um empurrão, com juros de 3,8% ao mês é difícil até de pagar as prestações.
>
> Para quem vai começar é difícil (...)Para quem é micro-empresário o juro podia diminuir. 3,9 é muito. O pequeno sempre paga em dia. Quanto menor mais honesto.[16]

O importante destas falas é perceber que ainda que a ação do banco necessite de uma articulação mais elaborada para a promoção de políticas de geração de emprego e renda, ela cumpre alguns dos requisitos que se propõe. Ou seja; de fato, incrementa a atividade econômica de quem recorre aos seus fundos e, essa percepção confirma o que alguns estudos sobre a ampliação do crédito para setor informal têm mostrado. [17]

O que parece ser desafiador é o fato de que esse incremento pudesse ampliar e aprofundar a construção de um projeto político que pensasse a cidade não como mercadoria a ser vendida, conforme no modelo do empreendedorismo urbano, mas como um território pertencente aos seus moradores, e que, por conseqüência, tivesse como um dos eixos desse projeto a garantia de direitos e de proteção social para os trabalhadores.

Essa perspectiva da eficiência da ação do Banco, junto aos setores que financia, também pode ser percebida quando perguntamos aos financiados acerca do que mudou na vida deles depois do empréstimo. Quatro apontaram que melhorou bastante e, assinalam as seguintes perspectivas:

---

[15] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.
[16] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.
[17] Ver Prealc/OIT (1990); Mezzera (1993) Mezzera e Guimarães (2003) e Mick (2003).

> Me dedico mais ao marmitex, só eu trabalho no negócio. Primeiramente, tomei o empréstimo para o bar, com o dinheiro fui adquirindo mais coisas como: geladeira e fogão. Foi com o dinheiro do Credisol que comprei várias coisas que eu precisava.
>
> Eu melhorei. Juro nunca é bom pagar, é bom receber. Se eu recebesse juro de alguém faria investimento. Desde que comecei a pegar empréstimo, já mudei muito. As portas foram se abrindo e com certeza quando eu for pegar mais eu negocio um juro menor. A instituição tá ficando obsoleta, porque você consegue juro mais baixo. Quando você pega R$ 200,00 - R$ 300,00 é uma coisa, mas R$7.000,00 é outra historia. Eu sempre investi no negócio.
>
> Consegue manter a loja sempre cheia, antes não.
>
> Ele ajudou a montar o restaurante, especialmente com o capital de giro, já que eu não tinha.[18]

Sobre essa questão, três outros entrevistados indicam que houve pouca melhora em sua vida. Apontando que,

> Não começamos o negócio. Quando pegamos o primeiro empréstimo já tinhamos quatro anos de trabalho, não mudou muito.
>
> Melhorou, mas do jeito que melhorou desceu, porque a gente luta muito. Tivemos que vender o caminhão para honrar os compromissos. E tive que vender por causa da burocracia. O problema que eu tive é a burocracia lá do Credisol. Fui pegar um empréstimo, e ai demorou aprovarem, então tive que vender o caminhão.
>
> Mudou, mas pouco, por ficar preocupada com as prestações que estão chegando.

A mesma percepção acerca de como o crédito melhora a vida pessoas, pode ser identificada no estudo de Jacques Mick . Ao entrevistar um número maior de clientes, cerca de 20, da ICC Portosol afirma que "em todas as entrevistas, registram-se manifestações eloqüentes quanto ao valor simbólico do crédito. Os clientes da Portosol se sentem valorizados, estimulados, orgulhosos, seguros e tranqüilos." (MICK, 2003, p. 174).

Quando perguntamos acerca de quais problemas os entrebistados enfrentam com o banco, o juro alto (cerca de 3,8% ao mês) é o que aparece apontado na fala de quatro pessoas:

> O relacionamento com o Banco é tranqüilo. Só entregar a documentação, o que é difícil é o juro alto de 3,8% ao mês. O governo do Estado tem um programa novo de juros a 1%, mas também não tem carência, como a gente vai pagar?.

[18] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.

> Ainda o juro, que deveria ser menor. Quanto mais pegasse dinheiro os juros deveria ser decrescente.
>
> Não tem muita negociação, se você atrasar, o juro e a multa é pesado. Minha prestação era R$ 570,00, se atrasar 1 dia a multa já é de R$ 10,00 e a cada dia vai 1 real. O Renato veio aqui, veio o pessoal de lá, mas pagamos o juro de 3,8%.
>
> Juros altos.[19]

É importante destacar que a questão da taxa de juros fixada têm sido uma das principais questões do desenvolvimento do microcrédito no Brasil. No capítulo 3 apontei que pelo formato institucional montado pelo BNDES, em 1996, a taxa de juros média das ONGs e Oscips que operavam com microcrédito era de 4,6%, em média. Quando o BNDES refez seu programa de microcrédito, no início do governo Lula, a taxa deveria ser 2%. Entretanto, essa proposta foi alterada para fixar uma taxa de juros de até 4%, ao mês para as entidades que operaram o microcrédito.

A questão é: por que mesmo praticando uma taxa de juros na média de 4%, ao mês, esse percentual ainda é alto? A resposta para tal questão é que, no acumulado o que um financiado paga de juros ao ano é maior do que a Taxa Selic (cerca de 19%, e a previsão constitucional para a cobrança de juros é de 12%, ao ano). Sobre isso, no capítulo 3, o Assessor Especial do Ministério da Fazenda apresenta elementos acerca da queda da taxa de juros para o desenvolvimento de programas de microcrédito. Mesmo que as parcelas pagas por microempreendedores sejam de pequeno valor, ou mesmo que a taxa praticada pelas instituições de crédito popular seja menor que a taxa de juros praticada pelos bancos comerciais, ainda assim, o tomador final, paga muito por esse dinheiro.

As experiências que têm conseguido trabalhar com uma taxa de juros menor, têm subsidiado, com recursos públicos, o capital destinado às instituições de microcrédito. Dentre essas experiências, posso citar o Programa do Banco do Povo, do Estado de São Paulo e o Programa NossoCrédito, criado pelo governo do Estado do Espírito Santo, em 2003. Vale lembrar, que o debate sobre a necessidade e o papel do poder público no oferecimento de subsídio aos empréstimos de microcrédito tem sido acirrado.

Os críticos dessa postura têm afirmado que se trata de um forte instrumento para clientelismos e manobras políticas. Sachs (2002) apresenta a seguinte postura em relação

[19] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.

aos subsídios para o crédito popular:

> Créditos subsidiados para agricultores familiares, pequenos produtores urbanos e para a construção assistida da casa própria são instrumentos importantes de promoção do desenvolvimento includente. A rejeição generalizada de subsídios por motivos ideológicos não se justifica, apesar do freqüente mau uso ocorrido no passado. Como todos os instrumentos políticos, os subsídios podem ser bem ou mal aplicados (SACHS, 2002, p. 27).

A proposta que sugere para o enfretamento da questão é que

> Defender subsídios para pequenos produtores em países em desenvolvimento não contradiz uma postura crítica com relação aos subsídios agrícolas nos Estados Unidos e na União Européia. Agências e bancos internacionais de desenvolvimento poderiam unir forças com a Aliança Cooperativa Internacional e a União Européia (onde a economia social, e em especial, as cooperativas de crédito e os bancos mútuos estão bem-desenvolvidos) numa grande iniciativa para promover finanças de vizinhança nos países em desenvolvimento, dando especial ênfase às cooperativas de poupança e crédito e aos bancos de arranjos produtivos (SACHS, 2002, p. 27).

Chamo a atenção para o fato de que a reclamação dos financiados em relação às altas taxas de juros, não é um problema que se verifica apenas na instituição estudada. Em outro estudo (MEZERRA, 2003), a partir da constituição de grupos de enfoque com clientes de 17 organizações de microcrédito selecionadas por todo o Brasil, a questão dos juros é assim apresentada:

> Este foi o quesito normalmente pior avaliado nas organizações de microcrédito. Na maioria das dinâmicas, os clientes revelaram insatisfação com relação à taxa de juros dos programas, maior que algumas alternativas como CDC e *factorings*. Também demonstraram bastante insatisfação, em muitas dinâmicas, com relação ao engessamento do parcelamento e inexistência ou prevalência de carências muito curtas. Muitos clientes revelaram que os juros dos programas de microcrédito são inadmissivelmente elevados, posto o caráter social destes programas. Referindo-se à taxa de juros cobrada por uma das organizações de microcrédito, um cliente revelou na que: *é uma pequena grande agiotagem* (MEZERRA, 2003, p 32). (os grifos são do original)

O segundo maior problema indicado pelos entrevistados dessa pesquisa foi relacionado a garantia pedida pelo programa aos clientes mais antigos:

> Tenho que ficar procurando avalista, agora foi minha irmã, mas ela não pode ser avalista.
>
> Já fiz uns 5 empréstimos. Sou cliente bem antiga. Os clientes mais antigos deveriam não mais precisar de avalista. Aquelas pessoas que têm ficha limpa, como eu, deveriam ser liberadas da garantia que eles pedem. [20]

[20] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.

E dois dos entrevistados afirmaram não ter problemas com o Grande Vitória – Credisol:

> Nenhum, sempre com três dias resolvo meus empréstimos. [21]

Os entrevistados também falaram sobre os problemas que enfrentam no dia-a-dia de seus negócios. Os principais são;

a) falta de oportunidades, propiciadas por parte dos órgãos públicos, no sentido de construir políticas para os pequenos negócios;
b) falta de dinheiro para melhorar a estrutura do negócio, quer seja para amplia-lo ou até mesmo para adquirir máquinas e equipamentos que o viabilizem;
c) falta de estrutura adequada para desenvolver o negócio, de forma que se obtenham melhores resultado (assinar a carteira de seus empregados, etc.);
d) falta de acesso à previdência social;
e) falta de liquidez para continuar conduzindo os negócios, número excessivo de cheques sem fundo que se recebe no empreendimento;
f) em alguns casos, inadimplência ou atraso nas prestações;
g) falta de apoio técnico do banco;
h) falta de formação para a mão-de-obra que trabalha no negócio.

Estas respostas mostram que somente o crédito não é suficiente para que programas como estes tenham sucesso, é necessário adicionar ao crédito apoio técnico, acompanhamento contínuo dos negócios e criação de espaços de interação entre as pessoas. Aqui, a idéia que parece ser aplicável é a que identifiquei na experiência do Banco da Aldeia, os chamados centros de integração, nos quais os grupos que se dirigem ao banco podem partilhar experiências de gestão.

Um outra pergunta que elaborei foi em relação aos empregos que cada empreendimento gera. Dos entrevistados, cinco trabalham sozinhos ou com a ajuda não remunerada de familiares e, apenas dois geram de três a quatro empregos formais. Esse é também outro desafio das políticas de microcrédito: monitorar a qualidade do emprego gerado. Novamente, voltam os temas da articulação entre os diferentes programas de geração de emprego e renda; e a necessidade de que todos os esforços conduzam a

[21] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.

construção de um Sistema Público de Emprego. [22] Na conclusão desse trabalho pretendo retomar considerações acerca dessa perspectiva.

No que se refere à formalização e informalização dos empreendimentos entrevistados, quatro têm seus negócios devidamente formalizados e três estão na informalidade. Destes três, apenas um diz que "gostaria de se registrar para ser mais reconhecida pelos clientes". Uma outra fala assinala a dificuldade de sair da informalidade: "é difícil, mas vamos ver, o que ganho aqui é muito pouco". Sobre essa questão o que parece significativo não é avaliar os benefícios ou os problemas da informalidade/formalidade, mas captar o sentido da informalidade nesse contexto.

No capítulo 2, eu encerrei as minhas considerações destacando que há, no *tempo presente,* a produção de uma razão econômica que se articula a partir de uma lógica informal, mas produz significados mais amplos, que ultrapassam os aspectos da razão de mercado. Também, apontei, a partir da leitura de outros autores, como as experiências referentes à economia solidária, às finanças solidárias ou de *proximidade/vizinhança* caracterizam-se pelo potencial que têm no que se refere a pensar o tema da inclusão social para além das políticas compensatórias e de alívio à pobreza.

Sob essa perspectiva, o que os depoimentos mostram é que é preciso que o poder público altere a sua inflexão em relação à informalidade. Ou seja, mais do que tomar como uma tendência natural é preciso transformar essas características em arranjos de produção e modelos de construção de políticas para a cidade, em que a idéia de produção-reprodução da sociedade seja mais do que a lógica do mercado. Trazer para a formulação das políticas sociais os eixos que possibilitem a construção do consentimento e da articulação das classes populares. É necessário construir novos pactos.

Na elaboração de Maricato (2001), trata-se de "criar um caminho de planejamento e gestão que contrarie o rumo predatório – social e ambiental – que as cidades brasileiras seguem atualmente" (p. 69). [23] Nesse aspecto, as políticas e/ou programas de microcrédito

[22] Sobre isso, ver Todeschini (2005).

[23] A agenda a ser cumprida, segundo a autora, deve conter os seguintes pressupostos:
a) criar a consciência de cidade real e indicadores de qualidade de vida;
b) criar espaços de debate democrático: dar visibilidade aos conflitos;
c) reforma administrativa;
d) formação de quadros e agentes para uma ação integrada;
e) aperfeiçoamento e democratização da informação;
f) programa especial para a região metropolitana;

têm um papel importante a cumprir nesse processo.

Um outro tema que me interessava era identificar aspectos do princípio da solidariedade e da associação dos financiados do banco. Sendo assim, fiz uma questão sobre a possibilidade daqueles entrevistados se associassem com outras pessoas para desenvolverem seu negócio. Seis deles afirmaram que não tinham interesse em fazer isto, por medo de complicações ou porque já tiveram alguma experiência em sociedade e a consideraram ruim. Vejamos as falas:

> Eu tenho um sócio, mas estou querendo separar a sociedade, vou fazer isso até janeiro.
>
> A gente está meio "escaldado" com sócio. Tá muito difícil trabalhar com sócio.
>
> Se você associar vai ter que ouvir opinião, e isto é meio difícil de lidar.
>
> Tenho medo da conduta de outras pessoas. Minha ex-sócia não agiu corretamente comigo, hoje tenho problemas na Receita Federal por não saber coisas de imposto da lanchonete. Para juntar, as pessoas têm que ser muito corretas. Já dei curso de tortas em uma cooperativa lá em Cariacica, também na União. Mas não tenho intenção de ter aval solidário ou sociedade, tenho medo do aval solidário.
>
> Não gosto de sociedade. Já tenho meu filho, já basta.
>
> Não, sociedade é algo que nunca dá certo. Vou ampliar, algum dia, meu negócio sozinho. Mesmo porque o meu tempo de comércio é pouco, só tenho 5 anos.[24]

Esta pergunta tinha por objetivo identificar como as pessoas reagiriam à possibilidade de trabalhar de maneira cooperada, com partilha de poder e responsabilidades. E, de fato, ela indicou que esta é uma perspectiva a ser construída, uma vez que as manifestações foram contrárias a essa possibilidade.

Somente um entrevistado revela ter pensado em "montar um projeto de escola de cabeleireiro, para ajudar pessoas". Essas respostas ajudam a compreender porque a idéia do aval solidário não ganhou densidade no programa. A necessidade colocada refere-se à criação de uma cultura identificada com o princípio da solidariedade. Esse talvez seja o grande desafio a ser enfrentado pelo Grande Vitória – Credisol e, para tanto, é importante que se constituam ações políticas e integradas voltadas para a superação do mesmo.

---

g) tomar a bacia hidrográfica como referência para o planejamento e gestão;
h) formulação de políticas de curtíssimo, médio e longo prazo." (MARICATO, 2001, p.70-81)

[24] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.

Quando perguntados se achavam que a atividade desenvolvida, por cada um deles, melhorava a vida da cidade, verifiquei que todos os entrevistados consideram que têm uma importante contribuição para cidade. Assim, afirmam;

> Muito. Eu faço tudo com amor, carinho e higiene.
>
> Nós somos corretores e a equipe é super séria. Aqui a gente realiza o sonho de várias pessoas. Aqui no bairro eu estou entre os melhores corretores. Meu principal marco é a idoneidade.
>
> Melhora, corto o cabelo de graça, para pessoas carentes.
>
> Com certeza nosso trabalho melhora a vida da cidade. A gente trabalha com gente muito pobre, sem estudo. Sem este serviço eles [os pobres] não vivem. Nós batemos o carvão nós abastecemos os quatro Goulart (supermercado). Às vezes eles dão cheque para 30 dias e eu acabo pagando meus funcionários com vale.
>
> Procuro trabalhar a limpeza da rua aqui do meu espaço, estou sempre tomando conta vazamentos aqui na rua, se houver. Participo sempre aqui da comunidade. E ainda sou honesta e trabalho com dignidade.
>
> Faço coisas de qualidade e, ainda, ajudo a mim e a minha família.
>
> Acho que melhora, nem que seja no mínimo. Eu transporto o pessoal da igreja e isso gera imposto. [25]

Essa percepção é positiva para análise, uma vez que a partir dela observamos que os sujeitos analisam sua ação num contexto coletivo. Entretanto, o que parece ser instigante é a forma como esta percepção pode sair do plano da subjetividade e inscrever-se na perspectiva da geração de emprego, desenvolvimento social e integração de atividades econômicas.

Outra questão que me interessava era identificar a noção de cidadania que aquelas pessoas carregavam. As respostas foram as seguintes:

> É a pessoa que pode votar em uma pessoa honesta. Por isso eu não voto. Como uma pessoa pode ser cidadão com R$ 240,00? E um aposentado qualquer receber R$ 50,00 por mês? Um dia um político perguntou o que é ser democrático? Eu disse, o que você faz é para você e sua família, mas tem que fazer para o povo. O Camata foi um bom governador ele ajudou o povo do interior. Hoje temos um governador também bom, ele pegou o Estado uma bagunça e esta fazendo algo, esta pagando o funcionalismo. E nesta parte, o Lula o ajudou.
>
> É você participar. "N" pessoas fazendo várias coisas. Se cada um de nós fizermos o melhor, estamos sendo cidadãos. Eu digo que aqui na empresa não é instituição

[25] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.

> filantrópica. A gente visa lucro, mas de maneira educada. Existem momentos de você ajudar. Mas às vezes você se excede. Cidadania é procurar fazer o que a gente faz bem feito. Respeitar a pessoa.
>
> É participar de alguma forma da rotina da cidade. Saber da saúde, da alimentação. Eu não participo porque não tenho tempo, minha filha é muito doente e também tenho minha mãe doente.
>
> É aquela pessoa de caráter, que participa e educa não só a família, mas também os outros que vivem à sua volta, é ter uma vida em comunidade.
>
> É ter direito à cidadania de ir e vir. Hoje a gente não esta tendo por causa da violência. Ter comida para comer. [26]

Elementos como comunidade, honestidade, compromisso, participação e inclusão aparecem nessas falas. Em alguma medida isso é um indicador de que o programa tem potencial para desenvolver e explorar esses elementos. Para tanto, é preciso que a concepção das políticas para cidade capte essa compreensão e esse saber que vêm dos moradores da cidade. Recoloca-se o tema do território. Pensar a cidade como um *território* e não como uma *mercadoria*, requer criar espaços de publicização para as que as opiniões dos moradores ganhem corpo e forma.

Também perguntamos se essas pessoas se sentiam cidadãs. A resposta foi que sim, e as justificativas têm os seguintes contornos:

> Vitória é uma cidade linda e maravilhosa, só precisa de política. É lamentável um Estado passar o que está passando com a gente que tem**.**
>
> Porque consegui montar o salão e com isso coloquei a mim e a outras pessoas no mercado de trabalho.
>
> Faço algo, trabalho, e ajudo a cidade crescer, poderia fazer mais se tivesse mais tempo. Quem sabe um dia.
>
> Tenho comida, sou respeitada, onde vou tenho amigo e também sei preservá-los.[27]

Mais uma vez fica demonstrado que os programas de crédito popular podem levar ao reconhecimento da ação dos sujeitos. A questão é: como esse potencial pode ser transformado em experiências de ampliação da democracia, bem como numa perspectiva de desenvolvimento social alternativo? Sobre esse ponto, é necessário apontar uma das teses

[26] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.
[27] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.

de Boaventura Sousa e Santos, acerca de como experiências como estas podem se constituir como pilares de uma estratégia de integração social:

> As alternativas de produção não são apenas econômicas: o seu potencial emancipatório e suas perspectivas de êxito dependem, em boa medida, da integração que consigam entre processos de transformação econômica e processos culturais, sociais e políticos. (SANTOS; RODRÍGUEZ, 2002, p. 64)

O último bloco de perguntas dirigidas aos entrevistados referiu-se às questões relativas à pobreza. Sendo assim, perguntei o que era ser pobre na cidade de Vitória. Dois deles não responderam e os outros afirmaram o seguinte:

> Não existe pobre, existe pessoa com bastante dificuldade. São pobres porque não têm oportunidade, se tivessem, eles seguiriam para frente. Eu pedi emprego no inicio e não me deram emprego, só porque eu disse que morava aqui, então eles não me queriam.
>
> Pobre é quem ganha salário mínimo, e tem 05 ou 06 filhos. Tem muita gente que vem de fora e ganha dez por dia.
>
> É não ter condições de nada, mas se quiser sempre a gente consegue. O povo pode fazer por onde, eles esperam muito. Para mim, nunca falta trabalho, isso porque não tenho medo de trabalhar e tenho vontade.
>
> Pobre é o desempregado, o favelado. A Prefeitura, para esses, não tem planejamento de melhoria de seus bairros, vivem em lugares sem estrutura. Existe também o pobre de espírito, aquele que não quer trabalhar, cai na marginalidade, e não existe associação que recupere esse sujeito.
>
> A pobreza é a gente que faz. Não existe desemprego, existem pessoas não qualificadas e sem vontade de trabalhar. Capacitação no mercado existe, tem que ir atrás. [28]

A partir de definição de "pobre", perguntamos se eles achavam que o Banco atendia a essas pessoas. As respostas indicam que os miseráveis não são atendidos e que os pobres são desde que ofereçam garantias. Sendo assim, as seguintes respostas foram apresentadas:

> Quem não tem nada, não tem como pegar empréstimo, se não tem patrimônio, vai declarar o quê? Boa vontade e honestidade não ajudam.
>
> Não, porque para chegar precisa ter o negócio aberto. Eu tinha uma cadeira e um espelho, quem me ajudou foi a R. e o M., a responsabilidade foi jogada toda nas costa deles. Como pobre não tem avalista ninguém confia.
>
> O Credisol não atende aos pobres, a J. aqui se não fosse eu, ela não tinha este salão. Eu confiei na minha aqui, e ai ela pegou o empréstimo.

[28] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.

> Se você pegar a base de juro do Itaú ele atende, mas se você pegar a base 3%, ele adia o fracasso. Numa empresa como a minha eu tenho lucro, mas para pobre não pode emprestar com juro, tem que ser de graça. Por que juro de 3% a pessoa pobre tem que mexer com ouro ou droga.
>
> Não sei, nunca vi como eles fazem, por causa do avalista, quem não tem imóvel não sei como eles fazem, mesmo sendo dona da minha casa precisei de avalista. Da última vez tive que esperar meses para resolver o problema do avalista, já que o meu (que é o mesmo sempre) estava com problema no crédito.
>
> Não, porque eles pedem muitas coisas, ou seja, pré-requisitos e, então, essas pessoas não conseguem vencer a papelada, não têm as garantias necessárias.[29]

Esses relatos assinalam que é necessário e urgente que este programa se dirija para os setores de extrema pobreza, como forma de enfrentamento do processo de exclusão social, que não se restringe apenas à expulsão do mercado de trabalho, mas abarca aspectos políticos e sociais. O que parece ser desafiador é como os programas focalizados e de transferência de renda, tais como o bolsa-família, se articulam com as instituições de microcrédito, o que em alguma medida poderia ensejar uma alteração do escopo das políticas sociais da atualidade. Tal desafio, uma vez cumprido e posto em prática, poderiam modificar o caráter compensatório das políticas sociais, desenhando elementos que pudessem constituir-se como respostas para as *novas questões sociais.*

Como forma de perceber um pouco mais acerca dos relatos dos entrevistados, pedi que falassem algo sobre sua vida, seu trabalho, seus sonhos, suas perspectivas. Dois deles não fizeram nenhuma consideração, mas os outros cinco disseram que

> Não é muito fácil desenvolver esses negócios para quem é honesto, hoje ser empregado é melhor.
>
> Gostaria que eles, as pessoas pobres, tivesse a mesma oportunidade que eu tenho, é o meu desejo.
>
> Se a minha atividade fosse mais apoiada eu poderia ajudar muito mais pessoas. A gente não tem liquidez por que o dinheiro que vem para mim eu tenho que pagar juros.
>
> Eu não sou muito formal, mas sou muito de agir. Eu trabalho muito. Mas fico com uma certa mágoa por que às vezes as coisas mudam. Eu acho que o Banco do Brasil, Caixa, qualquer órgão do governo, não deveria cobrar juro além da taxa SELIC. A intenção do Credisol é ajudar e não promover. [...] Sabe o que o governo tinha que fazer? Dar isso, a fundo perdido.

[29] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.

> Sonho ter um negócio legal, organizado. Eu amo fazer o que faço**.** Gosto de fazer amizades.[30]

Essas foram as considerações apresentadas pelos tomadores de crédito entrevistados. Como o subtítulo que dei a esse item destaca a idéia de um *mundo a ser explorado*, julguei importante ter como parâmetro da pesquisa mais dois depoimentos: o de um agente de crédito, que me auxiliaria a "ler" a instituição a partir do ponto de vista de quem está no dia-a-dia do programa e tem convívio direto com os tomadores de crédito; e outro, sobre a experiência de uma cooperativa de trabalho que foi financiada pela instituição. A questão era perceber eventuais especificidades presentes no relacionamento entre o programa e a forma de trabalho cooperado. Apresento, a seguir, ambos os depoimentos.

[30] Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro/2003 a dezembro/2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.

5.4.1 A história do ponto de vista de quem está dentro da instituição: a interpretação de um agente de crédito

O Grande Vitória Credisol, na sede situada na cidade de Vitória, conta com sete agentes de crédito. O processo de ingresso é feito a partir de seleção de currículos e, segundo o agente de crédito o entrevistado "todos possuem segundo grau completo e alguns até terceiro grau".

O que mais interessava nesta conversa era perceber como é feita daquelas pessoas que demandam crédito da instituição e, em que medida, os pontos que apareceram nas falas dos financiados se confirmariam (ou não) no depoimento do agente de crédito. Desse modo, perguntei-lhe como ele via a política do Banco:

> Política aberta. Ele (CREDISOL) não faz distinções que um banco convencional faz. Não exige posse do cliente, só um mínimo de experiência na área. Mas, mesmo com isse política, muitas pessoas acham que o pedido de uma garantia é problemático. Por que isso às vezes dificulta a concessão do crédito, porém não é de todo um empecilho. Algumas pessoas desistem porque é burocrático. Porque lhes tira da comodidade.
> Mas a partir do momento que o cliente notar que terá o dinheiro para o negócio, ele providencia a exigência e isso deixa de ser um entrave.

Essa fala confirma que a política da instituição é ser mais flexível que as instituições do circuito comercial de crédito. Entretanto, parece que o trâmite da burocracia é ainda um dos problemas do Banco do Povo. Nesse sentido, perguntei ao entrevistado o que ele mudaria, caso pudesse mudar algo na instituição? Ele respondeu que

> Mudaria os juros que são muito altos, em torno de 3,7% ao mês. Também criaria, por exemplo, entre os feirantes, a possibilidade de um ser avalista do outro, o que facilitaria o procedimento da garantia que é pedida pelo banco e muitos deles não têm.

Nesse fragmento, surge um assunto que apareceu nos depoimentos dos financiados: o percentual de juros, considerado pela maioria alto. Mas, também, um outro aspecto que detectei na fala dos financiados: a necessidade de construir mecanismos de aval solidário. Conectando essa informação com aquela prestada pelo agente na resposta à pergunta anterior, observo que as questões da "burocracia" e das "exigências pedidas pelo banco" ficam bastante explícitas, uma vez que a instituição não investe em procedimentos que minimizem essas barreiras, como por exemplo, o incentivo ao aval solidário.

Esse aspecto é desafiador, pois a análise dos depoimentos e os dados oferecidos pela instituição demonstram que o programa não tem qualquer preocupação em desenvolver experiências de grupos em que cada um dos financiados seja avalista do outro. No capítulo

3 destaquei que no programa Crediamigo, do Banco do Nordeste, esta tem sido uma das estratégias desenvolvidas por aquele programa e, essa prática, talvez, pudesse ser contemplada pela ação do Grande Vitória - Credisol.

Entretanto, é preciso lembrar que essa possibilidade não depende apenas de uma determinação, é preciso criar uma cultura do associativismo, através de espaços e práticas que viabilizem isto. Na entrevista realizada com a gerente executiva da instituição ela menciona que as experiências desenvolvidas pelo Banco não foram produtivas, uma vez que aqueles que participavam do grupo não se sentiam obrigados a responder pelos outros integrantes, caso um deles não cumprisse com a obrigação contraída. Mais uma vez, a análise mostra o desafio que se coloca para a instituição, neste aspecto.

Avançando na conversa com o agente, voltei ao ponto das políticas do Banco. Meu interesse era saber o que é importante para que a pessoa tenha acesso ao crédito. A resposta revela que um dos elementos chaves para a concessão do crédito é que "o empreendimento já seja um negócio promissor; exista viabilidade para a devolução do crédito emprestado. Ou seja, o retorno seguro do dinheiro para a instituição." A perspectiva que sobressai, nessa afirmação, é a da certeza do pagamento.

Perguntei-lhe, também, acerca do treinamento dos funcionários e da abordagem feita pelo programa às pessoas que desejam se tornar financiadas. A informação que recebi é que os funcionários fazem oficina de crédito, capacitação e aprimoramento. [31]

No que se refere à abordagem feita pelo programa àquele que pleiteiam crédito junto à instituição, o procedimento é o seguinte;

> É feito um trabalho de divulgação através de panfletagem e também um corpo a corpo no comércio. Montamos sempre um mapa de determinada área e depois passamos a desenvolver. Grande parte dos clientes são enviados por intermédio do Sebrae e outros por indicação dos próprios clientes.

Essa informação difere daquela apurada junto aos financiados, uma vez que a maior parte deles chegou ao programa por intermédio de um amigo.

O agente de crédito, também, esclareceu como se processa o pedido de crédito, o qual segue os seguintes passos:

[31] Em alguma medida, o treinamento dos agentes de crédito era um dos objetivos da concepção que norteava a ação do BNDES, no período em que os programas de microcréditos foram montados no Brasil. Nesse caso, a instituição estava de acordo com as propostas e ações de fortalecimento institucional desenvolvidas. Sobre isso, ver cap.3.

> Fazemos, primeiro, ficha de cadastro do futuro tomador do crédito e também de seu avalista.
> Depois o interessado recebe uma visita no local de seu negócio, para que se possa fazer um levantamento sócio-econômico.
> Sempre averiguamos as referências comerciais e pessoais dele, tanto na Serasa, quanto no SPC.
> Esse levantamento é apresentado em uma reunião no Banco, formada por uma comissão composta por membros da Diretoria e o agente de crédito que fez a visita, em que se votará a proposta e todos decidirão se vale a pena emprestar o dinheiro ou não.
> Se aprovado, o cliente receberá um cheque nominal em seu nome e deverá também assinar uma nota promissória e um contrato.
> Fazemos tudo isso, porque temos preocupação com o sucesso do sujeito.

Fica assim comprovada a informação prestada pela Secretaria de Ação Social –Vânia Malheiros – que há uma preocupação em levantar a história de vida dos financiados. Este procedimento, embora seja comum em experiências dessa natureza, deixa uma questão: em que medida esse levantamento não tem um caráter de policiamento, procurando evidências que comprovem no sujeito a sua qualidade de *bom pagador?* Até onde consegui ir com a pesquisa, não tenho resposta para esta questão, mas deixo registrada a necessidade de que esses mecanismos de levantamento da história de vida de possíveis financiados relacionem-se com princípios de solidariedade e confiança mútua, mantendo, assim, o sentido original das experiências de crédito popular.

Perguntei-lhe, na hipótese de o financiado não conseguir levar à frente o empreendimento, qual seria a ação da instituição. A resposta foi que o montante da dívida dever continuar sendo pago, pois "não é um empréstimo pessoal, mas sim para o empreendimento."

Sobre as reclamações mais comuns, o entrevistado afirmou que

> Sempre é na hora da cobrança. Quando o sujeito atrasa, tanto ele quanto o avalista recebem um carta de cobrança. Depois de 10 dias de atraso cobramos de novo. Antes de vencer os 30 dias mandamos outra carta avisando, que caso ele não pague, enviaremos o nome dele para a Serasa e para o SPC. Como vemos, o espaço de tempo entre uma cobrança e outra é muito curto, o que gera certa insatisfação deles em relação ao Banco naquele momento. Além disso, enviamos um agente de crédito para ir ao local de trabalho ou à casa dele para averiguar o porquê do atraso.

Este fragmento chama atenção, pois enquanto os entrevistados enumeraram uma série de problemas em relação ao banco, principalmente as taxas de juros, o problema identificado pelo agente está no ato da cobrança e nos prazos em que ela ocorre. Essa razão não apareceu em nenhuma das falas apresentadas. Isso me leva a concluir que as reclamações que aparecem aqui não são expostas pelos financiados à instituição.

Questionei o entrevistado acerca do atendimento, pelo programa, às pessoas que vivem na extrema pobreza. A resposta confirma elementos já apontados ao longo desta análise;

> O pobre, pobre de tudo, não atende. Aquela pessoa que está no anonimato não tem acesso ao crédito, mas tem um negócio com possibilidade de crescer, e ainda, boas referências, a gente atende. O crédito não visa pagar dívidas pessoais, mas fazer com que o negócio cresça. O intuito é para fazer renda e gerar empregos.

Esse fragmento é significativo, pois ele apresenta aspectos da heterogeneidade do desenvolvimento de políticas de microcrédito no país. Sendo assim, a divisão entre crédito para o consumo e para produção parece ser o ponto mais evidente desse debate. A questão é: até onde é possível separar o crédito produtivo daquele que o financiado toma para melhorar um cômodo da casa, no qual desenvolve suas atividades?

A estratégia escolhida pelas políticas de microcrédito desenvolvidas no Brasil, a partir dos anos 1990, tem privilegiado o crédito para a produção, entretanto, que controle que se tem sobre os empregos gerados, a partir desse crédito; e em que medida esses empréstimos estão relacionados com estruturas produtivas, as quais se articulam com projetos de desenvolvimento local? Respostas a essas questões devem necessariamente considerar a dimensão micro que as finanças de proximidade têm entre os pobres. [32] Nesse caso, mais do que a saúde financeira das instituições, recoloca-se o problema acerca das estratégias de integração social, num momento em que a sociedade salarial vai dando sinais de esvaziamento.

Do ponto de vista prático, as diretrizes acerca do microcrédidto elaboradas a partir de julho de 2003 (Governo Lula), em alguma medida procuram minimizar o distanciamento entre essas duas categorias: o crédito produtivo e o crédito para o consumo. Nesse sentido, privilegiou-se uma estratégia de pequenos créditos, com taxa de juros de 2%, fornecidos pelos bancos públicos (destaque para o Banco do Brasil e a Caixa Econômica). Mas até a presente data, não se tem uma avaliação de impacto acerca dessa estratégia. [33] O que aparece como desafio para as políticas de microcrédito no Brasil é a possibilidade de desenvolver mecanismos e produtos diferenciados para as muitas faces que a pobreza pode

[32] - Sobre isso, ver Abramovay (2004).
[33] - Sobre isso, ver capítulo 3.

assumir nesse país continental.

E, por fim, interessava-me saber qual a noção de cidadania identificada na fala deste entrevistado.

> Cidadão é aquela pessoa que tem dignidade, princípios éticos. As pessoas que eu analiso no banco devem ser cidadão, precisam ter essas características.

A idéia da ética e da dignidade são as características que sobressaem na noção de cidadania que esse entrevistado apresenta. Interpreto essas características como aquelas necessárias para honrar o compromisso contraído na instituição. A perspectiva de inclusão social, desenvolvimento local e uma leitura da cidade a partir de sua formação não aparece nesse fragmento, o que me leva a afirmar que essa noção traduz uma pequena parte do que é a concepção do programa: a sustentabilidade financeira da instituição.

Essa entrevista dá indícios de que a "história" contada pelo entrevistado fixa-se na razão institucional e não extrapola esse universo para uma interpretação mais ampla do programa. A impressão que tenho é que a parcimônia no falar preserva o *ethos* institucional, mas não permite avançar numa compreensão mais integrada da instituição no universo da cidade. *A cidade não mora mais em mim* (uma das frases da epígrafe), nesse caso, parece evidenciar que a razão do mercado (com sua eficiência) passa a ocupar o lugar da cidade.

A discussão feita nos itens 2 e 3 desse capítulo ganha sentido aqui, pois que ao olhar a instituição a partir da atividade de quem lida com os financiados, os fragmentos que aparecem nessa fala ligam-se muito mais à instituição do que aos próprios financiados.

Mas, as histórias não terminam aqui, era importante ouvir outra história – aquela que não tem final solidário.

5.4.2 A história sem final solidário

Um dos aspectos que chamou minha atenção ao longo deste trabalho foi o fato de existirem tão poucos financiamentos destinados aos empreendimentos cooperativos[34]. Um dos eixos da política de geração de emprego e renda da Prefeitura Municipal de Vitória era a formação de grupos de produção composto por pessoas que freqüentaram os programas

[34] Essa informação foi obtida na direção executiva da instituição. Lembro que não tive acesso aos cadastros dos financiados.

de qualificação profissional do município. Alguns desses grupos eram:

a) a Associação dos Catadores de Material Reciclável (ASCAMARE);
b) o Atelier de Idéias;
c) o Buffet Esperança;
d) as Desfiadeiras de siri;
e) a Fábrica de Biscoitos Maria Bolacha;
f) a Unirecicla (SUGBER/PMV, 2003, p.5-7).

Diante disso, a pergunta que lancei foi: por que em um programa criado para, entre outras coisas, desenvolver solidariedade e aprendizado coletivo, não identifiquei financiados com esse perfil? A questão me conduziu a encontrar um dos membros de uma das experiências cooperativadas financiadas pelo Credisol – a Cooperativa de Alimentos Industrializados (Copai) – e ouvir um depoimento, que reproduzo a seguir.

> Primeiramente, fui instrutora em um programa de geração de emprego e renda criado pela Prefeitura de Vitória, em que desempenhava a função de cozinheira. Neste curso surgiu a oportunidade de se criar uma cooperativa, no Bairro São Pedro, a qual denominaram Copai (Cooperativa de alimentos industrializado).
> No início, o grupo era composto por 20 pessoas, dos mais variados perfis, com clara representação das donas de casa da região.
> Com a criação da cooperativa elas puderam contar com rendimentos próprios, que naquela época eram de mais ou menos de R$ 200,00 a R$ 220,00, retirados mensalmente dos lucros obtidos na cooperativa, tendo em vista que o salário mínimo vigente no período era de R$ 140,00, aquele dinheiro era mais que gratificante para um grupo de senhoras, que, até então, contavam exclusivamente com a renda de seus companheiros.
> O que acontecia, até empreendermos a experiência da cooperativa, era que essas mulheres não sabiam uma forma de ganhar dinheiro, devido a isso, esperavam o marido ganhá-lo, para só depois comprar o que queriam ou o que precisavam, tanto para elas quanto para seus filhos. Com isso, muitas crianças deixavam de ir à escola, porque o salário do marido não alcançava sequer para compra-lhes os tênis.
> Na cooperativa fabricávamos doces, salgados, bolos e vendíamos para padarias, bares e também fazíamos jantares e aniversários sob encomenda.
> A Copai foi um ensino de vida para mim, lá aprendi a respeitar o direito e as outras pessoas como seres humanos e, ainda a acreditar que a união faz a força. Mesmo diante de todos os problemas de convivência, eu sempre achava um jeito de contornar as diferenças de opiniões, o método usado era bastante conversa e reuniões com os membros do grupo. Eu era a presidente da Cooperativa.
> Fiquei quatro anos no projeto, no entanto, decidi por abandoná-lo quando meu filho, que morava no Rio de Janeiro, veio para Vitória e não conseguiu arranjar emprego. Com isso, pensei: tenho que ajudá-lo, e ganhando somente R$ 220,00 por mês, lá na Copai, tanto para ele como para mim não daria para sobrevivermos, como queríamos.
> Com o dinheiro que tinha resolvi alugar um espaço e abrir meu próprio restaurante, e assim o fiz, juntamente, com meu filho. O Credisol ajudou-me ao financiar parte dos móveis que necessitei para o negócio.

> Hoje, não tenho mais notícias da cooperativa, mas um dia desses encontrei com um dos componentes daquela época, e fiquei sabendo que a Copai deixou de funcionar.

Esse relato contém muitos elementos importantes para a análise. Um deles é a percepção da entrevistada acerca do que ela aprendeu sobre o trabalho em grupo, a possibilidade de auto-realização, o respeito e o reconhecimento à diferença. Faz lembrar muito as histórias contadas pelo prof.Yunus, quando a entrevistada se refere à participação das mulheres nessa experiência, e, ao mesmo, destaca como experiências como essas podem representar uma possibilidade de mudança na vida social e a ampliação da renda familiar.

Entretanto, o final dessa história nega aspectos relativos a construção de laços solidários, presentes em outros formatos de programas de microcréditos (o Crediamigo, por exemplo). A interpretação que esse depoimento enseja leva-me a seguinte questão: é possível como transpor esta realidade?

Para tanto, ofereço algumas considerações acerca da síntese que pode ser elaborada, a partir de todos os depoimentos colhidos por essa pesquisa.

5.5 O QUE AS HISTÓRIAS ENSINAM: APONTAMENTOS PARA COMPREENSÃO DE UMA CONCEPÇÃO

As histórias que apresentei ao longo desse capítulo apontam potencialidade e limites da ação do Grande Vitória Credisol. Tais aspectos podem ser assim, enumerados:

1) avaliação positiva de melhora de vida e de ajuda do programa na construção do negócio;
2) elementos que, se melhor trabalhados na concepção do programa, podem levar a ampliação da democracia, a partir de ações articuladas entre setores, regiões geográfica, interesses comuns;
3) ausência de inserção do programa nos setores da extrema pobreza;
4) necessidade de articulação entre os diferentes negócios financiados pelo programa e o plano de desenvolvimento da cidade;
5) necessidade de rever a política de juros;
6) necessidade de ampliação da atuação do programa, com maior envolvimento dos financiados na sua gestão, criação de programas de poupança e linhas de crédito para o consumo, diversificação dos produtos oferecidos pela instituição;
7) necessidade da construção de uma cultura da partilha, da coletividade e da solidariedade como forma de viabilizar experiências de aval solidário e, outros formatos que possibilitem a re-significação do sentido de pertencimento social;
8) necessidade da construção de mecanismos de assessoria de planejamento e gestão do negócio, no pós-crédito, para ajudar os financiados a gerirem seus negócios;
9) necessidade de ampliação do período de carência, no que tange à cobrança de juros, até que o financiado tenha possibilidade de pagar o capital, sem comprometer a solidez de seus negócios.

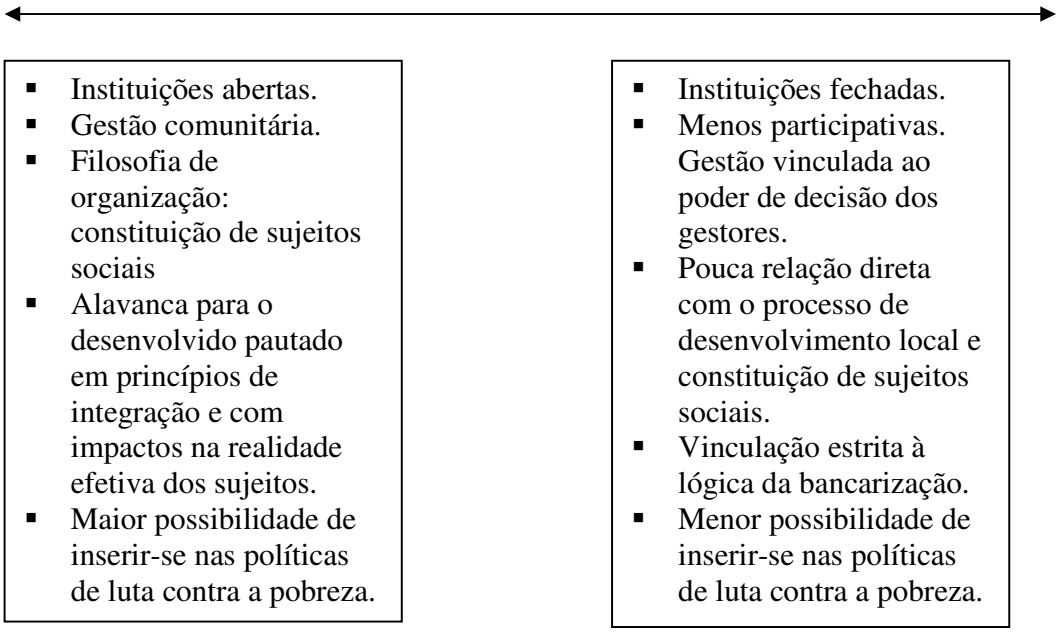
Esses pontos constituem o conjunto de desafios que a pesquisa identifica. Eles permitem demonstrar a concepção que tem norteado as ações da instituição.

Os depoimentos apresentados, bem como os dados oferecidos pela instituição assinalam que o Grande Vitória – Credisol se constituiu enquanto um programa de microcrédito totalmente afinado com as diretrizes da política implementada pelo governo

FHC. Autonomia institucional, descolamento das questões relacionadas às políticas de emprego, elementos de propaganda institucional articulados para atrair público, o que efetivamente não significou uma maior proximidade da instituição com a população mais vulnerável. Tudo isso estreitamente ligado à idéia de uma cidade que *se vende*, no mercado, cumprindo a agenda de políticas para o planejamento urbano, que foi sendo construída a partir da lógica do *empreendedorismo urbano*.

Nesse sentido, é importante retomar o diagrama, apresentado no capítulo 1:

Concepções e características em torno do micro-crédito.



A instituição estudada aproxima-se mais da segunda concepção, pois os elementos de partilha social, de ampliação do controle social e de construção de uma estratégia de integração de políticas sociais não aparece nos aspectos pesquisados.

Há um potencial para que os aspectos da primeira concepção floresçam, mas para tanto é necessário ultrapassar a lógica das políticas sociais do ajuste econômico-financeiro. O desafio é ousar produzir uma razão política mais vinculada à democracia popular, à ampliação do poder político e social das camadas mais pobres da cidade de Vitória. Faz-se necessário construir uma lógica em que o *zanzar daqui para acolá*, seja uma, entre outras tantas opções, e não uma contingência.

Para encerrar, cabe discutir como as medidas adotadas pelo governo Lula, a partir de 2003, foram recebidas pela instituição e em que medida o novo governo municipal, eleito em 2004 e hegemonizado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), tem procurado conferir uma outra concepção para instituição.

5.6 A INSTITUIÇÃO HOJE: AGOSTO DE 2005

Os dados apresentados ao longo desse capítulo foram colhidos durante o ano de 2003. Mais precisamente entre os meses de julho-novembro daquele ano. Nesse mesmo período, as políticas de microcrédito no Brasil sofriam uma série de modificações, as quais foram apresentadas e discutidas no capítulo 3. Basicamente, as questões que atravessavam a agenda política eram: a massificação do crédito para as camadas mais pobres da população e a diminuição da taxa de juros. Era esse o objetivo das medidas do governo federal em junho de 2003.

No que se refere à massificação do crédito, alguns críticos têm apontado que o governo federal criou uma estratégia de bancarização, a qual não está articulada com aspectos que conduzam ao fortalecimento de uma estrutura de produção a partir do crédito dirigido aos pobres. Por outro lado, no que se refere à diminuição da taxa de juros, devo destacar que a intenção do governo federal em estabelecer o patamar máximo de 2% para as ONGs e Oscips que operam a atividade de crédito não foi bem sucedido. Fato que explica, e ilustra, essa afirmação é a reformulação do programa de microcrédito do BNDES em 2004 e a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A questão aqui é identificar como o Grande Vitória - Credisol se comportou diante dessas mudanças. Para tanto, em agosto de 2005, voltei à instituição. O lapso temporal capaz de traduzir os impactos dessa mudança era muito pequeno. Fazer novamente as entrevistas feitas na primeira abordagem, também, não me pareceu factível. Escolhi, assim, pautar a análise em outra entrevista com a gerente-executiva da instituição e na entrevista feita com a atual secretária de ação social, a Sra. Ana Petroneto.

Na entrevista com a gerente executiva[35] pude perceber que a instituição não atravessava um bom período, pois, segundo ela, o processo deflagrado pelo governo federal em junho de 2003 teve como conseqüência mais imediata o acirramento da concorrência entre as instituições de microcrédito. Ela identificou que além do Banco do Brasil e Caixa Econômica estarem oferecendo taxas de juros menores (cerca de 2%), o governo do Estado

[35] Essa entrevista foi realizada em 17 de agosto de 2005, e a entrevistada não autorizou a gravação da mesma, sendo que as informações que apresento baseiam-se nas notas que eu tomei.

abriu, em junho de 2003, um programa de microcrédito denominado NossoCrédito, o qual oferece empréstimos com taxa de juros de 1%.

Nesse contexto, a entrevistada identificou que houve uma retração nos recursos que vinham do BNDES, o que colocou a instituição em uma situação de maior fragilidade no que se refere aos recursos que compunham a carteira e, por outro lado, a entrevistada identificou que a mudança no governo municipal abria uma nova fase na instituição.

Para compreender essa *nova fase* decidi entrevistar, também, a secretária de Ação Social Ana Maria Serpa Petroneto.[36] A primeira questão que fiz a ela procurou compreender o Grande Vitória Credisol na atual administração. Qual a concepção que a Administração do PT tinha para a instituição e quais os desafios colocados para o programa?

Primeiramente ela afirmou que a Secretaria não tinha mais a presidência do Conselho Administrativo da instituição, conforme estabelecido pela gestão anterior. No presente, quem estava exercendo esse cargo era o Secretário da Fazenda. Por outro lado, a entrevistada afirmou que um dos primeiros problemas que a nova administração teve foi o de identificar quais os impactos que a instituição produzia nas políticas sociais do município. Ela explica que

> O Grande Vitória Credisol veio aqui para renovar um convênio, pelo qual a prefeitura repassava a instituição em torno de 18 mil reais que ajudava na manutenção da entidade, no pagamento da folha e em algumas despesas da entidade. Bom, nós então pedimos a eles que nos trouxessem relatórios, elementos que mostrassem a importância e a efetividade social do programa. Nossas questões eram: o que é que ela já tinha feito? Quantas pessoas tinha beneficiado? Quem é que pegava o empréstimo? Enfim, como é que se processava o funcionamento institucional e qual o grau de eficácia, de efetividade social que tinha o Grande Vitória Credisol pra justificar esses 18 mil reais que a prefeitura passava pra ele. Ficou difícil, nós não conseguimos muitos dados. Tomamos conhecimento de que parte dos empréstimos atende o município de Vila Velha, parte Vitória, geralmente trata-se de uma renda gerada que não chega a três salários mínimos. Muitos empreendimentos na área de comércio e serviço, mas de qualquer forma nós não tivemos um relatório claro, dos efeitos, de quem se beneficiou, de quais os empreendimentos.

Esse fragmento permite identificar, muitos dos aspectos que descobertos por essa análise. Um deles é que a instituição tem um problema grave de produção de indicadores de eficiência, metas e desempenho. Isso contraria, inclusive, a perspectiva que deveria permear os primeiros programas do BNDES, ao longo do governo FHC, a de que as instituições alcance sustentabilidade, por força da sua *perfomance* no mercado. Ao que

[36] Essa entrevista foi realizada em 16 de agosto de 2005.

parece, o programa estudado depende (e muito) do subsídio do poder público para a sua manutenção. Mas, ao mesmo tempo, mantém a sua autonomia institucional, faltando-lhe mecanismos de controle social, o que dificulta a mensuração de seus impactos na produção de uma estratégia de integração social.

A secretária entrevistada apresentou, em seguida, qual a atitude da atual administração em face da ausência de dados sobre a instituição. Afirmou, assim, que o prefeito da cidade, João Carlos Coser, tirou como linha de ação que a prefeitura passasse a atuar com o programa de microcrédito implementado pelo governo do estado, NossoCrédito,[37] cuja taxa de juros é de 1%. Que interpretação essa informação permite que eu faça?

Em primeiro lugar, é patente o fato de que a autonomia institucional – característica da maior parte das Oscips e ONGs montadas com esse fim, a partir do governo FHC – gera mais problemas do que soluções, uma vez que, na hipótese de mudança dos governos locais, como ficam as relações com as instituições de microcrédito? É certo que nem todas as instituições de microcrédito estão ligadas às prefeitura, mas todas elas sobrevivem de recursos públicos, afinal, o *funding* provido pelo BNDES é composto em parte por recursos do FAT. É aí que se faz necessário que o conceito de autonomia institucional seja revisto, com vistas a gerar mais controle social sobre os recursos públicos que as instituições têm recebido.

A segunda interpretação que o fragmento destacado acima suscita refere-se à escolha da Administração por passar a operar com o programa de microcrédito do Estado. Que decisões políticas isso implica? Será essa escolha capaz de gerar desenvolvimento social, pautado na idéia de ampliação do poder das classes populares, para a cidade de Vitória?

Cabe assim, em lances rápidos, identificar os pressupostos e lógica de funcionamento do Nossocrédito, o programa de microcrédito do governo do Estado.

Em entrevista realizada com o Diretor de Crédito e Fomento do Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (Bandes) - José Antônio Buffon – ele destaca que o programa estadual tem por finalidade fornecer crédito para pequenos e micro-empresários e isso se dá em articulação com as prefeituras. Nesse sentido, o Bandes faz um

[37] Tive a oportunidade de entrevistar o Diretor de Crédito e Fomento do Bando de Desenvolvimento do Estado de Espírito Santo (Bandes), José Antônio Buffon, que me explicou aspectos do funcionamento do programa, o qual apresentarei ao longo do capítulo.

convênio com a prefeitura, que tem a responsabilidade de fazer com que o microempréstimo chegue ao tomador final, com juros de 1%. Trata-se de uma reprodução de muitos dos fundamentos que orientaram a construção do Banco do Povo do estado de São Paulo. Na fala do entrevistado essa questão aparece sob os seguintes fundamentos:

> O Nossocrédito é uma linha de crédito focada no micro e pequeno empreendedor, formal ou informal, com prestações que variam de R$ 200,00 a R$ 5.000,00, com taxa de juro de 1% ao mês. O modelo do Programa é híbrido, e envolve o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo – Bandes, o Banco do Estado do Espírito Santo – BANESTES, a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social – SETADES e as prefeituras municipais, e conta com recursos de tesouro estadual. Este modelo é uma variante da experiência estadual de São Paulo.

Nesse caso, o programa obtém *funding* para suas operações a partir de recursos oriundos do Fundo para o Desenvolvimento de Atividades Portuárias (Fundap), sendo a constituição de seus ativos desenhada da seguinte forma:

> O dinheiro do Governo do Estado empregado no Nossocrédito não é proveniente do orçamento anual; é dinheiro captado do Fundap e transferido para um fundo específico, denominado Fundapsocial (Fundo para Financiamento de Micro e Pequenos Empreendimentos e Projetos Sociais), instituído pela Lei Estadual N° 7.829, de 09 de julho de 2004. A estrutura de parceria do Programa pode ser segmentada da seguinte forma: o Bandes oferece a gestão e a modelagem do Programa, além da capacitação dos agentes de crédito e supervisão das Agências Locais de Microcrédito; o Banestes oferece a capilaridade através de sua rede bancária, presente em todos os municípios capixabas; a Setades oferece a capacitação dos clientes do Programa e, finalmente, as Prefeituras dão o foco local ao programa e custeiam as Agências Locais de Microcrédito.

Sendo assim, o programa estadual têm se apresentado como mais atrativo para as prefeituras municipais do Estado, e a escolha da Prefeitura de Vitória pautou-se na possibilidade de articular a parceria com o Banco de Desenvolvimento – Bandes e, sob alguma medida retirar o apoio mais efetivo do Grande Vitória Credisol. Aspectos desse movimento aparecem no seguinte fragmento da entrevista da Secretaria Ana Petroneto;

> Então, a prefeitura rompeu o subsídio para o Grande Vitória Credisol, mas ela é do Conselho Administrativo. Tem dois lugares no Conselho de Administração. Quem é o presidente hoje é o Maurício, que é o nosso Secretário de Fazenda, e a expectativa é de que a Grande Vitória Credisol, que obviamente nesse período acumulou conhecimento, sobreviva com seus próprios recursos e seus empréstimos. E a Prefeitura está fechando o Convênio com o Bandes e vai operar o NossoCrédito.

A conclusão a que chego acerca de tudo isso é que o fato de a instituição ter pautado sua concepção numa lógica voltada para o mercado – em que a perspectiva de combate à pobreza e de democratização do crédito para os pobres aparece mais como propaganda e

marketing do que uma realidade – levou o programa a uma situação de isolamento, em que a sua atuação se assemelha à de uma financeira com juros um pouco menores.

Por outro lado, a intenção do poder público municipal, nesse momento, é de apresentar uma resposta para a questão da taxa de juros, sem que o novo investimento no programa de microcrédito estadual procure atender as necessidades do desenvolvimento local, articulando uma teia de pequenos e micronegócios que povoam a cidade.

É interessante observar que na última visita que fiz à instituição peguei um panfleto promocional cujas palavras eram: *Precisando de dinheiro para tocar seu pequeno empreendimento? Juros de 3,7% ao mês em até 08 vezes.* Qualquer semelhança com a propaganda de financeiras tradicionais não é mera coincidência. E, assim, as políticas da cidade vão ganhando seus contornos; contornos esses que fazem seus moradores *zanzar daqui para acolá... nos fins de feiras, nos fins de sonhos e, talvez nos fins de linha da esperança.*

CONCLUSÃO
ENTRE O GLOBAL E O LOCAL: AS LIÇÕES QUE FICAM

O poeta municipal
Discute com o poeta estadual
Qual deles é capaz de bater o poeta federal
Enquanto isso o poeta federal
Tiro o ouro do nariz.
Drummond

Ao longo desse trabalho apresentei e discuti as questões que ligam o programa de microcrédito da Prefeitura Municipal de Vitória às elaborações mais gerais em torno do tema. Meu objetivo foi identificar o que o *local* incorpora ou re-cria do *global.*

Nesse sentido, no capítulo 1 ative-me a apresentar os conceitos-chave para a compreensão do tema. No capítulo 2 discuti as principais concepções de políticas de combate à pobreza, nos anos 1990, na América Lática, e seus vínculos com as políticas de microcrédito. Procurei referenciar duas concepções diferentes: a) uma, vinculada à lógica da eficiência e do mercado e, b) outra, formulada a partir do ponto de vista da economia popular e solidária.

No capítulo 3, apresentei o debate e os principais formatos institucionais desenvolvidos no Brasil, nos anos 1990. Analisei, também, a concepção que norteou as ações do governo FHC (1994-2002) nesse campo e as principais medidas tomadas pelo governo Lula (2003-2006) com vistas a viabilizar os programas de microcrédito no Brasil.

No capítulo 4, analisei e discuti aspectos da formação econômica, política e social do Espírito Santo, destacando as características da pobreza na cidade de Vitória, bem como as principais políticas públicas concebidas para o seu alívio, nos anos 1990, e, no capítulo 5, apresentei e discuti a concepção, o desenho institucional e a percepção de agentes públicos e tomadores de empréstimos do programa Grande Vitória Credisol.

Em face desse conjunto de elaborações, uma das conclusões que levanto refere-se *a forma como o local muitas vezes reedita as experiências do global, sem que isso passe necessariamente pela construção de um modelo partilhado pelos moradores das cidades, contribuintes e beneficiários das políticas públicas.* Tomar como referência a análise de um programa de microcrédito local proporcionou-me identificar uma desconexão entre o que se vive nas cidades e o que se formula nos gabinetes.

Em outras palavras, isso quer dizer que, na experiência examinada, não um há vínculo entre a concepção de funcionamento, que muitas vezes replica a formulação de outros programas desenvolvidos mundo fora, e os aspectos da história política e econômica da cidade. Observei que construir um programa de microcrédito nos moldes do Grande Vitória Credisol tem sido muito mais uma resposta às conseqüências mais imediatas do processo de desemprego e crescimento da ocupação informal, do que efetivamente uma estratégia que procure criar políticas, as quais se voltam para efetivação dos direitos civis, políticos e sociais.

Um segundo aspecto que este trabalho me conduz refere-se a forma como o microcrédito vem se expandindo mundialmente, o que permite identificar uma enorme diversificação. A mais pioneira de todas as experiências foi o *Grameen Bank,* cujo objetivo central era a mudança das condições econômicas dos moradores da aldeia de Jobra, e por conseqüência, a mudança do status social dessas pessoas, principalmente as mulheres. Essa experiência criou uma rede de interconexão de diferentes programas, os quais extrapolaram apenas a concessão do crédito, mas que se dirigem para as áreas de habitação, saúde, previdência social e educação. Essa expansão é chamada de *expansão vertical,* a qual, segundo, Yunus, "visa fornecer aos nossos financiados uma série completa de serviços" (YUNUS, 1997, p. 289).

Entretanto, para além desse formato, é possível identificar muitos outros, os quais podem ou não ter uma participação direta do poder público. No caso do *Grameen Bank* tratou-se de uma iniciativa oriunda da sociedade civil, em que o governo desempenhou um papel secundário. [1] Aqui, reside outra conclusão que a pesquisa me proporciona o *papel desempenhado por governo e sociedade civil em programas dessa monta.*

Nesse sentido, os impactos dessas experiências em países como Bangladesh tem a seguinte dimensão. Uma vez que o processo de modernização capitalista não se deu, e o desafio para o desenvolvimento é cumprir uma agenda que os governos locais não são

[1] Ilustra essa afirmação o seguinte trecho do relato de YUNUS: "Agora que o lado comercial do banco Grameen se afirmou e está cumprindo seu papel de mudar significativamente a vida do povo pobre, queremos elevar esse sucesso e expandir nossas atividades para outra área, de modo a melhorar a qualidade de vida de nossos financiados e da comunidade em geral. Especificamente, estamos buscando dentro da economia de mercado meios de melhorar a infra-estrutura social que o governo deixa de oferecer ou oferece de modo inadequado." (Yunus, 1997, p.

capazes de executar, ou seja, a inclusão de uma camada cada vez maior de pobres, os quais não têm qualquer oportunidade de prover, inclusive, seu próprio sustento.

Porém, em países que não viveram um processo original de revolução burguesa, para lembrar Florestan Fernandes, mas que sob alguma medida foram construindo algumas medidas de inclusão social, ainda que restritivas, como destaquei no capítulo 2, ao discutir aspectos do populismo, a aplicação do microcrédito tem um outro caráter. Nesse caso, o papel representado pelas políticas governamentais nesses países não é marginal. Elas têm e, em grande medida, um conteúdo de síntese, o qual desenha e hegemoniza interesses políticos e econômicos, ainda que não sejam os estritamente vinculados aos anseios das classes populares.

Fazer esse paralelo permite-me chamar a atenção do leitor no sentido de mostrar que muito dificilmente uma estratégia de microcrédito pode ser delegada única e exclusivamente às iniciativas da sociedade civil, ganhando às organizações operadoras do crédito autonomia em relação às suas decisões, conforme ocorreu em Bangladesh. O papel dos governos é fundamental, principalmente onde os efeitos do ajuste econômico-financeiro destruíram estratégias de desenvolvimento, como na América Latina.

O que se nota é que, conforme as formulações sobre as principais medidas para o combate à pobreza articuladas a partir das considerações do Banco Mundial, como descrevi no capítulo 2, esse papel não tem sido o de agente propositivo e coordenador de um processo de desenvolvimento articulado a partir dos interesses dos pobres. Para a formulação (neo) liberal, o papel a ser cumprido pelo governo é secundário, uma vez que cabe a ele incentivar iniciativas na sociedade civil e administrar, com os parcos recursos do orçamento social, políticas que são compensatórias, focalizadas e desarticuladas de uma concepção de desenvolvimento econômico e social.

Na experiência do Grande Vitória Credisol isso fica claro, na medida em que a instituição requer do poder público recursos para sua manutenção, mas não há nenhuma ação que viabiliza a gestão democrática e participativa da instituição, com objetivo de coordenar processos de arranjos produtivos locais e o estabelecimento de redes entre os diversos negócios financiados pela instituição, o que poderia criar um outro patamar político e ideológico para o desenvolvimento de políticas locais de inclusão e desenvolvimento social.

Ainda que o poder público tenha acento no Conselho Administrativo da instituição, isso não significa que a lógica bancária e a preocupação com a saúde financeira da instituição tenham dado lugar uma estratégia de articulação com políticas de desenvolvimento econômico e social de que o programa é parte. E, mais, quando se analisa a questão do impacto social do crédito no plano das políticas da cidade, o indicador de verificação restringe-se apenas à oportunidade criada para o tomador do crédito, não estando incluídos nessa medição o acesso aos bens e serviços públicos, ou mesmo a riqueza produzida. O *reino do mercado* se coloca no lugar do *universo dos direitos.*

O que parece significativo nessa conjuntura é a maneira como nos anos 1980, os setores democrático-populares produziram demandas de ampliação referentes ao núcleo dos direitos políticos e sociais, e como, nos anos 1990, essas demandas, muitas transformadas em garantias constitucionais, são substituídas por programas cuja relação com essas garantias é cada vez mais distante.

O problema que isso coloca é que vivemos um momento de destituição de direitos e a estratégia que tem sido carro-chefe das políticas sociais – o microcrédito – não tem sido articulado com outras políticas sociais da cidade de Vitória. Entre o local e o global, a lição aprendida, aqui, é: *copia-se o global, esvaziasse o local e as garantias da cidadania deixam de ter um mundo real para serem exercidas.*

E, a última, e mais instigante conclusão que este trabalho coloca refere-se à *articulação entre os programas de crédito popular e as outras política de emprego, tais como: seguro desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, consórcio da juventude, etc.*

Nos anos 1990, em nível federal foram construídos diferentes programas para a geração de emprego e renda. No capítulo 3, destaquei, dentre eles, a concepção e os desafios colocados ao Proger (Programa de Geração de Emprego e Renda). Como decorrência desses programas e da ampliação do papel do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criou-se nos níveis estaduais e municipais as chamadas Comissões de Emprego, de caráter paritário, com objetivo de articular, propor e acompanhar os diferentes programas de fomento ao emprego em todas as unidades da federação. Pela resolução 227, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhados (Codefat) as Comissões de

Emprego perderam o papel de "encaminhar, após avaliação, às diversas instituições financeiras, projetos para obtenção de apoio creditício" (Resolução 227, do CODEFAT – supressão da alínea "s", art. 5º, da Resolução 144 do CODEFAT). Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, esse fato ocorreu uma vez que

> O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT entende não ser papel das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho a análise prévia de projetos para encaminhamento às instituições financeiras para fins de contratação, até mesmo porque esta análise não garante a contratação do empréstimo pelo agente financeiro, que é quem dispõe de competência técnica, ao lado da entidade elaboradora do projeto, para analisar o mérito e a viabilidade econômica do empreendimento demandante do crédito. (M TE, 2005).[2]

Entretanto, ainda que as Comissões Municipais de Emprego não tenham o papel de decidir sobre as propostas a serem encaminhadas para as instituições financeiras que operem empréstimos com recursos do FAT, nelas reside uma importante função de articulação das políticas de emprego, as quais merecem estar conectadas com os planos de desenvolvimento local.

Sobre isso, Franklin Dias Coelho (2003b) afirma que o

> Desenvolvimento econômico local se constitui no processo social de construção do território que se caracteriza:
>
> - como ponto de partida para o para o pacto territorial que viabilize a associação de interesses e interage atores locais, que se conservam independentes, mas são sensibilizados para um jogo social de cooperação.
> - pelo conhecimento, por dentro, do território no qual devemos identificar recursos materiais, humanos, psicosociais e de conhecimento, atores sociais individuais, coletivos e corporativos, mapa organizacional e instituições, procedimentos de governo, administrativos e fluxo de informação, cultura como modo de vida, construção de identidade, ética de grupos sociais e visão de desenvolvimento e inserção no entorno regional.
> - pela constituição dos pactos territoriais a partir da identificação e mobilização de diversos atores em torno de programas estruturantes, da necessidade de um alto nível de acordo entre as instituições, empresas e sociedade civil organizada; da definição de um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades produtivas de um território; do desenvolvimento partindo "de baixo", baseado em iniciativas idealizadas e gerenciadas localmente, com prazo de execução definido. (COELHO, 2003b)

Considerando as diferentes possibilidades levantadas pelo autor, as Comissões Municipais de Emprego, por seu caráter tripartite e paritário, congregam diferentes atores sociais e podem constituir um amplo espaço de diálogo social, o qual não deve se restringir

[2] - Ver site http://www.mte.gov.br/trabalhador/fat/comissoesest/faq.asp , baixado em 05.01.2006.

apenas aos seus constituintes, mas deve ampliar a participação de outros setores da cidade[3]. Para tanto, é importante que o plano de desenvolvimento da cidade considere esse fórum e procure articular o programa de microcrédito da cidade de Vitória (ou programas, pois como assinalei a Prefeitura acena com a possibilidade de trabalhar com programa estadual Nossocrédito) as estratégias e políticas deliberadas nesse fórum.

Outro aspecto que merece destaque é a necessidade de que a institucionalidade criada para dar suporte ao desenvolvimento do microcrédito no Brasil – o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), criado em abril de 2005, sobre o qual teci breves comentários no capítulo 3 –, esteja ligada, em alguma medida, às definições produzidas por essas comissões, seja no âmbito estadual ou no âmbito municipal. Ainda que essa vinculação possa gerar resistência dos setores que operam o microcrédito no Brasil, utilizado os recursos do FAT, essa é uma medida que pode trazer coordenação política entre as ações federais, estaduais e municipais, possibilitando a criação de indicadores de emprego gerados a partir do crédito emprestado. Isso, para mim, constitui um dos maiores desafios na construção de políticas de microcrédito no Brasil.

Para finalizar, observo que uma *saída possível* para identificar os elementos de congruência entre o global e o local é aquela que não olvida a importância que as políticas de combate à pobreza, voltadas à construção de um modelo de desenvolvimento pautado sob a visão de mundo das classes populares, têm nesse contexto. Ou seja: trata-se de proporcionar, por meio da integração dos diferentes programas de geração de emprego e renda a reedição do pacto federativo. Nesse sentido, a epígrafe utilizada nessa conclusão parece bastante acertada, uma vez que se deve procurar superar a perspectiva da fragmentação das políticas sociais, tão em voga no modelo social dos programas de ajuste-econômico financeiro na América Latina nos anos 1990, objetivando que o *ouro tirado do nariz do poeta federal* possa ser objeto de apropriação também dos *poetas estaduais e municipais.*

[3] - COELHO (2003) defende em seu ensaio que as comissões municipais de emprego devam ser ampliadas no sentido de incorporar os diferentes atores sociais ligados ao mundo do trabalho e ao desenvolvimento local: cooperativas, associações, etc. Nesse ponto, devo ressaltar que no âmbito institucional o Ministério do Trabalho e Emprego criou, em 2003, a Secretaria Nacional de Economia Solidária, responsável pela articulação e apoio das novas formas de produção verificadas no mundo do trabalho no contexto atual. Tal iniciativa pode dar conta desse aspecto da ampliação mencionado pelo autor.

A lição que o trabalho deixa, nesse aspecto, é que *entre o global e o local* é preciso construir elementos da soberania nacional, articulando um projeto de desenvolvimento que alinhave as iniciativas federais, estaduais e municipais. Mas, aí, as questões extrapolam o lugar comum de um olhar sobre a pobreza em que os pobres deixaram de ser sujeitos do processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABCRED, **Carta de Blumenau,** Carta aberta apresentada pela ABCRED, no Congresso Latino-Americano, em 31 de julho de 2003. Disponível em http://www.bancodamulher.org.br/publica.php.

ABRAMOVAY, R. (org) **Laços Financeiros na luta contra a pobreza.** São Paulo: Annablume; Fapesp; ADS – CUT; Sebrae, 2004.

ANDERSON, P. "Balanço do Neoliberalismo" In: SADER, E. e GENTILI, P.(orgs.), **O Pós-Neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho? Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

ARAÚJO, N. Sob os SELs da França uma 'esfera pública plebéia' desponta: ensaio de interpretação sociológica dos 'systèmes d'echange local' (SELS). (2003) (texto da mulher do Ceará apresentado na ANPOCS, Norte e Nordeste**). XI CISO – Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste – Anais Completos.** Aracaju: NPPCS/UFS, 2004.

AZEREDO, B. (org.). **A Experiência da área de desenvolvimento social no período 1996-2002**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
_____. **Políticas Públicas de Emprego: A experiência brasileira**. São Paulo; Associação Brasileira de Estudos do Trabalho - ABET, 1998 (Coleção Teses e Pesquisa).

BAGLIONI, G., As relações industriais na Europa nos anos 80, In: OLIVEIRA, C. A. *et alli* (orgs.) **O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século**, São Paulo: Cesit/Scritta, 1994.

BALTAR, P. E. de A. Abertura Econômica e absorção de mão-de-obra no Brasil. **A Ocupação na América Latina**. CASTRO e DEDDECA (orgs.). São Paulo, Rio de Janeiro: ALAST, 1998.

BANCO MUNDIAL, **Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000/2001.** Washington, D.C.: Banco Mundial**,** 2001.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, **Democratização do crédito no Brasil: principais desafios – atuação do Banco Central.** Brasília: Dinor , 2003.

BANCO DO NORDESTE (BNB), CREDIAMIGO – Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste. **Relatório anual 2004**, Dezembro, 2004.

BANK, Geert. **Dilemas e símbolos**. Estudos sobre a cultura política do Espírito Santo. Vitória: Instituto Histórico e Geográfico, 1998.

BEDUSCHI FILHO, L. C. e ABRAMOVAY, R. **Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais.** Artigo apresentado no XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER) – 27 a 30 de Julho de 2003 – Juiz de Fora – MG, baixado do site: http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v14n3/140302.pdf,.em maio de 2005.

BELTRÃO, R. E. V.e BARCELLOS, J. A. Instituição Comunitária de Crédito portosol: construindo uma economia solidária. **A Economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego.** SINGER, P. e SOUZA, A.R. (orgs.), 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2003.

BITTENCOURT, Gilson. **Cooperativas de Crédito Solidário: Constituição e Funcionamento** . 2ª. ed. Brasília: ADS/CNDS/NEAD/MDA. Série Estudos do NEAD, no. 04, 2001.

BLOJ, Cristina "De las necessidades y derechos a las politicas. Investigaciones antropológica y políticas sociales**" Revista Nueva Sociedad**, no. 156, julho/agosto 1998.

BNDES, **Atuação no Programa de Microcrédito Produtivo**. Área de Inclusão Social, agosto, 2005 (mimeo). Apresentação em *power point* obtida junto a gerencia de micro crédito da instituição, em entrevista realizada em agosto de 2005.

BNDES. **A Situação das Microfinanças no Brasil.** Rio de Janeiro: maio, 2000. Disponível no site : www.bndes.gov.br., baixado em 19/05/2003.

BNDES. **Programa de Microcrédito.** Folder institucional explicando as principais linhas do programa. Setembro, 2003.

BNDES. **Programa de Microcrédito.** Folder institucional explicando as principais linhas do programa. Abril, 2005.

BORÓN, A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
_____. Requiem para el neoliberalismo. In. SÁDER E. (editor) **Democracia sin exclusiones ni excluidos.** Venezuela : Nueva Sociedad, 1998.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BUFFON, J. A. B. e ROCHA, H. C. O boom industrial. **Revista IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves**, ano V, no. 03, Vitória, Es, s.d.

BÚRIGO, F. L. **Desafios e Potencialidades das Instituições Financeiras Locais**. Trabalho apresentado durante o Congresso Latino-Americano de Microcrédito, Blumenau, julho de 2003. Disponível no site : www.nesfi.ufsc.br., consultado em 20/10/2003.

BAVA, S.C. Democracia e Poder Local. **Pólis – Participação Popular nos Governos Locais**, nº 14, São Paulo: Livraria Cajá, 1994.

CALIMAN, O. **Vitória do Futuro/2002 -** Vitória em seu contexto: Diagnóstico e Cenários, março, 2002, baixado no site http://www.vitoriadofuturo.org.br; consultado em 20/08/2003.

CAMPOS JR, C. T. **O novo arrabalde.** Vitória: PMV, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, 1996.

CANDIA, J. M. Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales"_**Revista Nueva Sociedad**, no. 156, julho/agosto 1998.

CARDOSO, R., FRANCO, A., OLIVEIRA, M.D. **Um Novo Referencial para ação social do Estado e da Sociedade**, Conselho Comunidade Solidária, 2000, http://www.comunidadesolidaria.org.br/ref/ref_pub.htm, baixado em 14/10/2001.

CARDOSO, R. Uma ação social inovadora, **Jornal Folha de São Paulo**, Tendência e Debates, p. 3, 26/09/1999.

CASANOVA, P. G. **O Colonialismo Global e a Democracia.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTELAR, L.I.M. e ROSA, A. L. T. Demanda por microcrédito em Fortaleza: uma análise do método de avaliação contingente. **Texto para discussão 174/98.** Fortaleza, 1998.

CASTRO, N. e DEDDECA, C. Flexibilidade e Precarização: tempos mais duros. **A Ocupação na América Latina**. CASTRO e DEDDECA (orgs.). São Paulo, Rio de Janeiro: ALAST, 1998.

CEPAL, **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago: Naciones Unidas, 2004.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP), **CGPA Annual Report 2004**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004. Baixado do site : http://www.cgap.org/ em outubro de 2005.

COELHO, F. D. Finanças Solidárias. CATTANI (org) **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003 (a).
_____. Trabalho e renda e o sistema público de apoio ao desenvolvimento econômico. **Diálogo social, harmonização e diversidade no mundo do trabalho.** MEHEDFF, C. e PRONKO,M. (orgs.) . Brasília: Flacso, 2003(b)

COELHO, J. C. **Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e os programas de ajustes estruturais na América Latina** (Tese de Doutorado). Campinas, 2002.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano: entre discurso e a prática.** São Paulo: editora UNESP, 2005.

COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. SOARES, J. A. e BAVA, S. C. (orgs.) **Os Desafios da Gestão Municipal Democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

CONSELHO da COMUNIDADE SOLIDÁRIA, **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Comunidade Solidária, 2002.
_____, **A expansão do microcrédito no Brasil.** Quinta Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária (Documento final). Brasília. 2001.

COSTA, F. N. **Economia Monetária e Financeira: uma abordagem pluralista**. São Paulo: Makron, 1999.
_____.**Bancarização, Crédito Popular e Microcrédito.** Publicado pelo site da secretaria do Trabalho do Estado de São Paulo, em 09/2002. Disponível em www.nesfi.ufsc.br, baixado em 13/10/2003.

COLBARI, A. Cenas do movimento sindical capixaba: o passado recente e os desafios atuais. **Escritos de Vitória. Vitória:** PMV – Secretaria de Cultura e Turismo, 1996

CRUZ NETO, O. O trabalho de campo como descoberta e criação. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. MINAYO, C (org). Petrópolis: Rio de Janeiro, 1994.

DANIEL, C. Poder Local no Brasil Urbano. **Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos.** Ano VIII, 1988, no. 04.

DANTAS, V. Sistema CEAPE – Uma rede de Microcrédito. **Notícias Delnet Português**, no. 04, Especial Microcrédito, setembro, 2000.

DIEESE, **A Situação do Trabalho no Brasil.** DIEESE: São Paulo, 2001.
_____.**Anuário dos Trabalhadores: 2005**. 6ª ed. DIEESE: São Paulo, 2005.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, no. 17, março-maio, 1993 – Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo.
_____, A Construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. **Cadernos de Pesquisa**. nº 34. UNICAMP/NEPP, 1998.1

FARRANHA, A. C. **Trabalho e renda: uma medida de inclusão social? Analisando aspectos referentes ao GRANDE VITÓRIA/ES _ CREDISOL**. Relatório Final de Pesquisa. Vitória: FDV/FACITEC, 2004.

FIORI, J. L. **Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro : Insigth, 1995.

FLEURY, S. Política Social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. **Revista Nueva Sociedad**, no. 156, julho/agosto 1998.

FOLHA DE SÃO PAULO, **As medidas para estimular o microcrédito**, Editoria Dinheiro, p. B3, 25 de julho de 2003.

FONTES, A., DIOGO, P. N.G. e MARCHESINI, R. **Desenvolvimento econômico local e setor de microfinanças**. Paper apresentado VIII Congresso Internacional del CLAD sobre el Reforma del Estado y de la Administración Pública, , Panamá, 28-31 outubro de 2003.

FRANCO, Rolando. Los Pardigmas de la Política Social en América Latina. **Revista de la CEPAL**, abril, 1996.

GRAMSCI, A. **Concepção Dialética da História.** 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GUIMARÃES NETO, L. e ARAÚJO, T. B. de. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. **Os desafios da gestão municipal democrática**. SOARES, J. A. e CACCIA-BAVA, S. (orgs.), São Paulo: Cortez, 1998.

GULLI, HEGE **Microfinanzas y Pobreza . Son válidas lãs ideas preconcebidas?.** Washington-D.C: Unidade de Microempresa, Departamento de Desenvolvimento Sustentável, BID:, 1999.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HIMMELFARB, G. **La idea de la pobreza : Inglaterra a principios de la época industrial**, Fondo de Cultura Económica : México, 1988.

HOBSBAWM, E. **A Era das Revoluções – 1789-1848** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 13ª ed., 2000.

INSTITUTO DE APOIO À PESQUISA JONES DOS SANTOS NEVES (IPES), **Perfil Municipal (Vitória)–Demografia**. Baixado do site. http://www.ipes.es.gov.br. em 15 de abril de 2005.

_____. **Perfil Municipal (Vitória)– Mercado de Trabalho Formal.** Baixado do site. http://www.ipes.es.gov.br. em 10 de dezembro de 2005.

ICAZA, A.M.S. e TIRIBA, L. Economia Popular. CATTANI (org) **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.

LESSA, C., SALM, C., SOARES, L. T. "Pobreza e política social: a exclusão nos anos 90" **Revista Praga Estudos Marxistas**, nº 03, São Paulo: Editora Hucitec, 1997;

LICHTENSZTEJN, S. e BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

LIMA JÚNIOR, C. B.; SOARES, S. C., BONICENHA, W. **Baía de Vitória: aspectos históricos e culturais**. Vitória: Editora Fundação Ceciliano Abel de Almeida/UFES, 1995.

LISBOA, A. M. A economia popular como horizonte para as sociedades sem rumo. **Tempo e Presença,** nº 288, julho-agosto, 1996, p. 14-17.

MALHEIROS, V. **Vitória do Futuro/2002 –** Políticas Públicas de Integração Social, março, 2002, baixado no site http://www.vitoriadofuturo.org.br (estratégias e projetos); consultado em 20/08/2003.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARSHALL, T. H. **Política Social**, Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1967.

MARTINS, S.R. **Banco Mundial: um sonho de um mundo livre da pobreza?** (Dissertação de Mestrado), Campinas, SP: [s.n], 2000.

MATOSO, J. O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados, In: OLIVEIRA, Carlos A. *et alli* (orgs.). **O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século,** São Paulo: Cesit/Scritta, 1994.

MELO NETO, J. J. Palmas - O Banco Solidário. MEDEIROS A. e MARTINS, P (orgs) **Economia Popular e Solidária: desafios teóricos e práticos**. Recife, 2002.

MELO NETO, J. J. e MAGALHÃES, S. **Bairros Pobres, Ricas Soluções; Banco Palmas, ponto a ponto.** Fortaleza: Expressão Gráfica, 2003.

MEZERRA, J.e GUIMARÃES, I. **Crédito para pequenos empreendedores**. Brasília: OIT, 2003.

MEZZERA, J. (org). **Crédito Informal: Acesso al Sistema Financeiro.** Santiago: OIT/Prealc, 1993.

MICK, J. **O caráter social do crédito: microcrédito, combate à pobreza e desenvolvimento alternativo – a experiência brasileira e o caso Portosol (1996-2002)**. (tTese de Doutorado). UFSC-CFCH. Florianópolis, 2003.

MINELA, Ary César. **Banqueiros: organização e poder político no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: ANPOCS, 1988.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, **Microcrédito e Microfinanças no Governo Lula**, apresentação em *power point* elaborada por Gilson Bittencourt (mimeo), junho, de 2005.

MORAES, R. C. C. A democracia mal comportada - a teoria política do neoliberalismo econômico. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, v. 11, p. 121-129, 1996.

_____Planejamento: democracia ou ditadura? - Intelectuais e reformas sócio-econômicas no pós guerra. (Tese de Doutorado), USP. 1987.

_____,**Neoliberalismo: De onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC, 2001 (Série Ponto Futuro; nº 6).

_____.Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 13-24, 2002.

_____. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do EStado nos marcos do neoliberalismo. KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Org.). **O cenário educacional latino americano no limiar do século XXI: reformas em debate.** 1 ed. Campinas, 2000, v. 1, p. 13-42.

MORANDI, A. e SABADINI, M. S. **Desenvolvimento Econômico, Ocupação e Renda.** Agenda Metropolitana da Grande Vitória, Estudo Temático n º1, novembro, 2002.

MOTA, F. C. M. **Integração e Dinâmica Regional: O Caso Capixaba (1960-2000)**. 2002. 156p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) IE/UNICAMP, Campinas: 2002.

MOTCHANE, J.L. Quando os pobres seduzem os bancos. **Conjuntura e Planejamento.** Salvador, SEI, março, 2000, nº 70.

MOURA, M. S. de S. **Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e redes Públicas: Tendências à Renovação na Gestão Local**, Tese de Doutoramento apresentada ao Núcleo de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, 1997.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE, **I Congresso Nacional: sistema PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA.** São Paulo: M TE, Codefat, Fonset, 2004.

____Construção de um sistema público de emprego, trabalho e renda integrado e participativo. Texto consolidado com contribuições dos congressistas regionais. Brasília: MTE/ Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), 2005.

_____, Resolução nº 227 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

NACIF, Vera Maria S. **Projeto Vitória do Futuro,** Tema : Qualidade de Vida, Ação Social, documento 1 : diagnóstico, maio, 1996, p. 04. Disponível no site http:// www.vitoriadofuturo.org.br., baixado em 21 de outubro de 2003.

NAKATANI, Paulo *et alli*. **A Estrutura Produtiva e Emprego no Espírito Santo.** Relatório Final de Pesquisa. UFES/CCJE/Departamento de Economia. Vitória: 2202 (mimeo).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Estudo sobre Experiências de Geração de Renda e Oferta de Recursos Financeiros às Famílias Pobres**. Capítulo Brasil. Brasília : OIT/IPEC/PROJETO RLA/0053P/USA. Março, 2002 (mimeo).

_____/PREALC. **Credito informal: acesso al sistema financiero.** MEZZERA, J. (ed). Santiago; Chile, 1ª ed., 1993.

PACHECO, C. **A questão regional brasileira pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional.** (Tese de Doutorado), UNICAMP/IE. Campinas, SP, 1996.

PAOLI, M.C. e SÁDER, E. Sobre as "classes populares" no pensamento sociológico brasileiro. CARDOSO, R. (org.) **A Aventura Antropológica**, Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

PARENTE, S. **Microfinanças: saiba o que é um banco do povo.** Brasília: Agência de Educação para o desenvolvimento (AED), (Coleção Prazer em Conhecer; v. 1), 2002.

PAULA, L. F. e MARQUES, M. B.L. **Tendências recentes da consolidação bancária no Mundo e no Brasil.** Texto apresentado no IX Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia, junho de 2004 (mimeo).

PEREIRA, G. H. **Política Industrial e localização de investimentos: e o caso do Espírito Santo**. Vitória: EDUFES, 1998.

POCHMANN, M.(org). **Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade no Brasil: caminhos para inclusão social.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
_____. Fazenda ataca novamente. **Agência Carta Maior** (Boletim Eletrônico), 25/10/ 2005.

POLANYI, K. **A Grande Transformação - As Origens de Nossa Época**. Rio de Janeiro : Campus, 1990.

PREFEITURA DE VITÓRIA, Secretaria de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda - Subger. **Política Municipal de Geração de Emprego e Renda**. Maio/ 2003 (mimeo).

PREFEITURA DE VITÓRIA, Secretaria de Habitação. **Política Habitacional do Município de Vitória.** Vitória, 2003.

RODRIGUES, L.C. **Metáforas do Brasil: demissões voluntárias, crise e rupturas no Banco do Brasil.** São Paulo: Annablume; Fapesp, 2004.

ROSA, A. L. T. da, Microcréditos: possibilidades e limitações. **Textos para discussão no. 172/98.** Fortaleza: Ceará, 1998.

ROSAVALLON, P. **A crise do Estado-Providência**, Ed. UNB/Ed. UFG, Goiânia, 1997.

SACHS, I. **Desenvolvimento includente e trabalho decente para todos.** Documento preparado para a comissão sobre dimensão social da globalização. Brasília: OIT, 2002.

SADER, E. **Quando os novos personagens entraram em cena:** experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SADER, E. e GENTILI, P. (orgs.), **O Pós –Neolibralismo: As políticas sociais e o Estado Democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995;

SALAMA, P. e VALIER, J. **Pobrezas e Desigualdades no 3º Mundo**, São Paulo: Nobel, 1997.

SALAMA, P. A pobreza colhida nas turbulências maroeconômicas. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**. Rio de Janeiro, no. 10, p. 80-114, junho, 2002.

SANTOS, A. C. G. Uma face da engenharia nativa. Entrevista feita por Helder Gomes, Kléber Matos e Marcus Monteiro, publicada na **Revista Desaforo**, Vitória, jan.fev. 1998, no. 01, ano I.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. e RODRÍGUES, C. Introdução: para ampliar o cânone da produção. SANTOS (org). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHENBERG, A. E. **Análise de Viabilidade das Políticas de Crédito Produtivo Popular**. Monografia apresentada ao IE/UNICAMP, 1999.

SILVA, L. A.M. Mercado de Trabalho, Ontem, Hoje: Informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. SANTANA, M. A e RAMALHO, J. R. (orgs). **Além da**

Fábrica: Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**, 1ª ed. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2002.
_____. Economia Solidária: um modo de produção e distribuição. **A Economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego.** SINGER, P. e SOUZA, A.R. (orgs.), 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2003.

SIQUEIRA, M. da P. S. **Industrialização e empobrecimento urbano : o caso da Grande Vitória, 1950-1980**, Vitória: EDUFES, 2001.

SCHWARTZ, G. Controle social entra na pauta do Banco Mundial. **Folha de São de Paulo – Caderno Mais**. Tendências Internacionais. 17 de setembro de 2000.

TATAGIBA, L. **A democracia gerencial e suas ambivalências: participação, modelos de gestão e cultura política**. Tese de Doutorado. IFCH/UNICAMP: Campinas, 2003.

THOMPSON, E.P. **A Formação da Classe Operária Inglesa**, vol. II, 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

TODESCHINI, R. **Desafios para a construção do sistema público de emprego, trabalho e renda.** Brasília: M TE, SPPE, DEQ, 2005 (Coleção Qualificação Social e Profissional – Construindo Ações Integradas, V. 1).

TOMEI, M. Programa de Geração de Emprego e Renda (PRPGER): Uma nova orientação em matéria de política ativa de emprego? **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade.** POSTHUMA (org.) Brasília: OIT e M TE; São Paulo: Ed. 34, 1999.

URANI, A. Liberalization, Stabilization And Poverty in Latin America During The 1990's **Texto para Discussão nº 445.** IPEA. Rio de Janeiro, outubro de 1996.

VILLAS, C. M.(org.) **Estado y Políticas sociales después del ajuste : debates y alternativas**. Venezuela: Nueva Sociedad, 1995.

YUNUS, M. **O Banqueiro dos Pobres**. São Paulo: Editora Ática,1997.

SILVA, M. Z. **Espírito Santo: Estado, interesses e poder**.Vitória: FCAA/ SPDC, 1995.
_____. *No olho do Furacão*, Entrevista concedida à **Revista Vida Brasil**, no. 326, 15/03/2003, retirada do site http://www.ncc.com.br/v/vidabrasil/exibe

ANEXOS

ANEXO 1

Roteiro de entrevistas com os financiados do Grande Vitória Credisol

Nome/ no. :
Idade :
Sexo :
Escolaridade :
cônjuge: escolaridade: profissão:
filhos: escolaridade:
Bairro :

Tipo de estabelecimento: ( ) produção ( ) serviço ( ) comércio
É de Vitória: () sim ( ) não
Se não, por que veio para Vitória
Quando veio para cá:
Trabalha: ( ) sim ( ) não
Onde:
Onde trabalhava antes:
Porque e qdo largou o serviço:
Como chegou ao Vitória Credisol:
O que acha do Programa:
Qual a sua faixa de crédito:
Sempre foi esta: ( ) sim ( )não
Porque alterou:
O que mudou na sua vida, depois que montou seu negócio com os recursos do Banco:
Que problemas você enfrenta no seu relacionamento com o Banco:
Que problemas você enfrenta no dia-a-dia do seu negócio:
Quantas pessoas você emprega:
Como são as relações de trabalho:
Quem da família trabalha com você:
Seu negócio é formal ou informal:
Tem pretensões de sair da informalidade:
Já pensou em se associar com outras pessoas para ampliar/continuar o negócio:
( ) sim ( ) não
Por que
Como acha que sua atividade melhora a vida da cidade :
O que é ser cidadão:
Se sente cidadão: ( ) sim ( ) não
Por que
O que é ser pobre na cidade de Vitória
Se sente pobre: Tem alguma coisa que gostaria de falar sobre sua vida/ sua atividade/ sua família/ seus amigos
O banco do povo atende aos pobres?

ANEXO 2

LEI Nº 11.110, DE 25 DE ABRIL DE 2005.

Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO e altera dispositivos da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF; da Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999, que cria o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER; da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor; e da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos a vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares.

§ 1º São beneficiárias do PNMPO as pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, a serem definidas em regulamento, especificamente para fins do PNMPO.

§ 2º O PNMPO tem por finalidade específica disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado.

§ 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que:

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

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

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

§ 4º São recursos destinados ao PNMPO os provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e da parcela dos recursos de depósitos a vista destinados ao microcrédito, de que trata o art. 1º da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003.

§ 5º São instituições financeiras autorizadas a operar no PNMPO:

I - com os recursos do FAT, as instituições financeiras oficiais, de que trata a Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990; e

II - com a parcela dos recursos de depósitos bancários a vista, as instituições relacionadas no art. 1º da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, na redação dada pelo art. 11 desta Lei.

§ 6º Para os efeitos desta Lei, são instituições de microcrédito produtivo orientado:

I - as cooperativas singulares de crédito;

II - as agências de fomento, de que trata a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001;

III - as sociedades de crédito ao microempreendedor, de que trata a Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001; e

IV - as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

§ 7º Os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento de que trata o inciso II do § 6º deste artigo, os bancos cooperativos e as centrais de cooperativas de crédito também poderão atuar como repassadores de recursos das instituições financeiras definidas no § 5º deste artigo para as instituições de microcrédito produtivo orientado definidas no § 6º deste artigo.

Art. 2º As instituições financeiras de que trata o § 5º do art. 1º desta Lei atuarão no PNMPO por intermédio das instituições de microcrédito produtivo orientado nominadas no § 6º do art. 1º por meio de repasse de recursos, mandato ou aquisição de operações de crédito que se enquadrarem nos critérios exigidos pelo PNMPO e em conformidade com as Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat e do Conselho Monetário Nacional – CMN.

Parágrafo único. Para atuar diretamente no PNMPO, as instituições financeiras de que trata o § 5º do art. 1º desta Lei deverão constituir estrutura própria para o desenvolvimento desta atividade, devendo habilitar-se no Ministério do Trabalho e Emprego demonstrando que suas operações de microcrédito produtivo orientado serão realizadas em conformidade com o § 3º do art. 1º desta Lei.

Art. 3º O Conselho Monetário Nacional - CMN e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, no âmbito de suas respectivas competências, disciplinarão:

I - as condições de repasse de recursos e de aquisição de operações de crédito das instituições de microcrédito produtivo orientado pelas instituições financeiras operadoras;

II – as condições de financiamento das instituições de microcrédito produtivo aos tomadores finais dos recursos, estabelecendo, inclusive, estratificação por renda bruta anual que priorize os segmentos de mais baixa renda dentre os beneficiários do PNMPO;

III – os requisitos para a habilitação das instituições de microcrédito produtivo orientado no PNMPO, dentre os quais deverão constar:

a) cadastro e termo de compromisso no Ministério do Trabalho e Emprego;

b) plano de trabalho a ser aprovado pela instituição financeira, que deverá conter, dentre outros requisitos, definição da metodologia de microcrédito produtivo orientado a ser utilizada, da forma de acompanhamento dos financiamentos, com os respectivos instrumentos a serem utilizados, e dos índices de desempenho;

IV – os requisitos para a atuação dos bancos de desenvolvimento, das agências de fomento, dos bancos cooperativos e das centrais de cooperativas de crédito na intermediação de recursos entre as instituições financeiras e as instituições de microcrédito produtivo orientado.

§ 1º Quando a fonte de recursos utilizados no PNMPO for proveniente do FAT, o Codefat, além das condições de que trata o caput deste artigo, deverá definir:

I - os documentos e informações cadastrais exigidos em operações de microcrédito;

II - os mecanismos de fiscalização e de monitoramento do PNMPO;

III - o acompanhamento, por amostragem, pelas instituições financeiras operadoras nas instituições de microcrédito produtivo orientado e nos tomadores finais dos recursos; e

IV - as condições diferenciadas de depósitos especiais de que tratam o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991; o art. 4º da Lei nº 8.999, de 24 de fevereiro de 1995; e o art. 11 da Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, com a redação dada pelo art. 8º da Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999.

§ 2º As operações de crédito no âmbito do PNMPO poderão contar com a garantia do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – Funproger, instituído pela Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999, observadas as condições estabelecidas pelo Codefat.

Art. 4º Fica permitida a realização de operações de crédito a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, no âmbito do PNMPO, sem a exigência de garantias reais, as quais podem ser substituídas por formas alternativas e adequadas de garantias, a serem definidas pelas instituições financeiras operadoras, observadas as condições estabelecidas em decreto do Poder Executivo.

Art. 5º O Ministério do Trabalho e Emprego poderá celebrar convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos que objetivem a cooperação técnico-científica com órgãos do setor público e entidades privadas sem fins lucrativos, no âmbito do PNMPO.

Art. 6º Fica criado o Comitê Interministerial do PNMPO para subsidiar a coordenação e a implementação das diretrizes previstas nesta Lei, receber, analisar e elaborar proposições direcionadas ao Codefat e ao CMN, de acordo com suas respectivas atribuições, cabendo ao Poder Executivo regulamentar a composição, organização e funcionamento do Comitê.

Art. 7º A alínea *a* do § 2º do art. 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11 .....

.....

§ 2º .....

a) por intermédio da destinação de aplicações financeiras, em agentes financeiros públicos ou privados, para lastrear a prestação de aval parcial ou total ou fiança nas operações de crédito destinadas a microempresas e empresas de pequeno porte; para lastrear a prestação de aval parcial ou total ou fiança nas operações de crédito e aquisição de carteiras de crédito destinadas a sociedades de crédito ao microempreendedor, de que trata o art. 1º da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, e a organizações da sociedade civil de interesse público que se dedicam a sistemas alternativos de crédito, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; e para lastrear operações no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado;

....." (NR)

Art. 8º O **caput** do art. 8º da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

"Art. 8º .....

.....

VIII - nos lançamentos a débito nas contas especiais de depósito a vista tituladas pela população de baixa renda, com limites máximos de movimentação e outras condições definidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN e pelo Banco Central do Brasil.

....." (NR)

Art. 9º O § 3º do art. 2º da Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º .....

.....

§ 3º O limite estabelecido no inciso I do **caput** deste artigo poderá ser ampliado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, mediante proposta do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, até o valor de R$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais)." (NR)

Art. 10. O inciso I do **caput** do art. 1º da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º .....

I - terão por objeto social a concessão de financiamentos a pessoas físicas e microempresas, com vistas na viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, equiparando-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor, podendo exercer outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional;

....." (NR)

Art. 11. O **caput** do art. 1º e o inciso VI do art. 2º da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal manterão aplicada em operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores parcela dos recursos oriundos dos depósitos a vista por eles captados, observadas as seguintes condições:

....." (NR)

"Art. 2º .....

.....

VI - o valor máximo do crédito por cliente;

....." (NR)

Art. 12. Fica a União autorizada, exclusivamente para a safra 2004/2005, a conceder cobertura do Seguro da Agricultura Familiar – "Proagro Mais" a agricultores que não efetuaram, em tempo hábil, a comunicação ao agente financeiro do cultivo de produto diverso do constante no instrumento de crédito, desde que este produto substituto seja passível de amparo pelo "Proagro Mais" e o respectivo Município haja decretado estado de calamidade ou de emergência em função da estiagem, devidamente reconhecido pelo governo federal.

Parágrafo único. O CMN disciplinará a aplicação da excepcionalidade de que trata este artigo, definindo as demais condições e realizando as necessárias adequações orçamentárias.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 25 de abril de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Antonio Polocci Filho
Ricardo José Ribeiro Berzoini

ANEXO 3

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

RESOLUÇÃO Nº 449, DE 29 DE AGOSTO DE 2005
Institui as linhas de crédito FAT – PNMPO - LINHA DE REPASSE e FAT - PNMPO - LINHA DO TOMADOR FINAL, cujos recursos serão destinados a financiamentos no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO e autoriza a alocação de recursos do FAT, em depósitos especiais remunerados, para o Programa.

O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, no uso das atribuições que lhe confere o inciso XVII do artigo 19 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de1990, e em face do estabelecido na Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, e no Decreto nº 5.288, de 29 de novembro de 2004, resolve:

Art. 1º Instituir as linhas de crédito FAT - PNMPO – LINHA DE REPASSE e FAT – PNMPO - LINHA DO TOMADOR FINAL, com recursos do FAT, no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, de que trata a Lei nº 11.110/05 e o Decreto nº 5.288/04, para disponibilizar recursos ao microcrédito produtivo orientado, com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores por meio de financiamentos.

§ 1º Na linha de crédito FAT - PNMPO - LINHA DE REPASSE poderão ser realizadas operações de:
a) repasse;
b) aquisição de operações de crédito; e,
c) mandato.

§ 2º Os financiamentos de que trata o caput deste artigo serão concedidos por Instituição Financeira Operadora do PNMPO - IFO, diretamente, desde que por meio de estrutura própria constituída para o desenvolvimento dessa atividade, e por intermédio de Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado - IMPO, em consonância com o disposto no art. 2º da Lei nº 11.110/05.

§ 3º As IFO poderão, também, realizar os repasses de recursos às IMPO por intermédio de bancos de desenvolvimento, agências de fomento, bancos cooperativos e cooperativas centrais de crédito, os quais passarão, para efeito desta Resolução, a ser denominado de Agente de Intermediação - AGI.

§ 4º Os recursos do FAT para as linhas de crédito de que trata o caput deste artigo serão alocados nas instituições financeiras oficiais federais operadoras do PNMPO, mediante depósitos especiais do Fundo nessas instituições.

Art. 2º A linha de crédito FAT - PNMPO - LINHA DE REPASSE, qualificada como linha de crédito especial nos termos do § 2º do art. 4º da Lei nº 9.872, de 23 de novembro de

1999, e suas alterações, será operada por IFO, diretamente e/ou indiretamente por AGI, de acordo com as seguintes bases operacionais:

I - FINALIDADE: realizar repasse de recursos à IMPO por IFO, diretamente e/ou indiretamente por AGI;

II - BENEFICIÁRIOS: cooperativas singulares de crédito, agências de fomento, sociedades de crédito ao microempreendedor, organizações da sociedade civil de interesse público, conforme disposto no § 6º do art. 1º da Lei nº 11.110/05, desde que consideradas IMPO habilitadas como executoras do PNMPO, mediante cadastro e Termo de Compromisso assinado junto ao Ministério do Trabalho e Emprego;

III - HABILITAÇÃO AO REPASSE:
a) a IMPO deverá habilitar-se junto ao MTE de acordo com as definições do Comitê Interministerial para o PNMPO; e,
b) a IMPO deverá obter aprovação do Plano de Trabalho junto à IFO ou ao AGI.

IV - TETO DE REPASSE: até R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) por operação;

V - ENCARGOS FINANCEIROS: TJLP acrescida de até 5% ao ano;

VI - GARANTIAS:
a) recebíveis;
b) patrimônio;
c) FUNPROGER: até 80% do total do repasse, podendo chegar até 100% quando a IMPO for uma OSCIP;
d) outros fundos de aval; e,
e) outras garantias aceitas pela IFO ou AGI.

VII - PRAZO: até 96 meses, incluídos até 24 meses de carência;

VIII - IMPEDIMENTOS: não será concedido repasse aos inscritos no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados – CADIN ou inadimplentes perante qualquer órgão da Administração Pública Federal Direta ou Entidades Autárquicas ou Fundacionais e, especialmente, para com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e com os Programas de Integração Social - PIS e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, observada a legislação vigente;

§ 1º A Secretaria Executiva do CODEFAT, com base em proposta apresentada pelo Comitê Interministerial do PNMPO, definirá critérios mínimos a serem observados no Plano de Trabalho previsto na alínea “b” do inciso III do caput deste artigo.

§ 2º Nas operações de repasse, os depósitos de recursos para a IMPO serão realizados em conta específica da IMPO, aberta exclusivamente para movimentação dos recursos de cada operação de repasse.

§ 3º O repasse de recursos direto à IMPO será de forma parcelada, podendo a liberação da primeira parcela ocorrer na data da contratação da operação e a liberação das demais somente após a IMPO demonstrar, por meio de extratos financeiros e informações gerenciais, a aplicação em operações de microcrédito de pelo menos 80% dos recursos recebidos da IFO ou do AGI.

§ 4º O saldo disponível da conta específica da IMPO, aberta exclusivamente para movimentação dos recursos do FAT, enquanto não desembolsado para o tomador final do microcrédito, somente poderá ser aplicado em ativos de carteira composta apenas por títulos públicos federais.

§ 5º A IMPO deverá manter aplicado no microcrédito produtivo orientado, no mínimo, 80% do saldo dos recursos recebidos da IFO, podendo os restantes 20% ser mantidos em aplicações conforme previsto no § 4º deste artigo.

§ 6º A remuneração apurada na aplicação das disponibilidades de que tratam os §§ 4º e 5ºdeste artigo poderá ser destinada à realização das atividades da IMPO, desde que sejam diretamente vinculadas à execução do microcrédito produtivo orientado.

§ 7º No primeiro dia de cada mês, a partir do décimo mês (calendário), inclusive, em que houver sido efetuado o depósito da primeira parcela repassada pela IFO ou pelo AGI, a IMPO procederá à apuração do seu enquadramento aos limites de que trata o § 5º deste artigo.

§ 8º Na apuração de que trata o parágrafo anterior, caso seja extrapolado o limite de 20% de que trata o § 5º deste artigo, o valor correspondente a essa extrapolação será recolhido à IFO ou ao AGI, até o último dia útil do primeiro decêndio do mês da apuração.

§ 9º O recolhimento de que trata o parágrafo anterior será denominado Reembolso Automático (RA), cujo cálculo tomará por base a Média dos Saldos Diários das Disponibilidades (SMD) da conta específica de que trata o § 2º deste artigo e a Média dos Saldos Diários Totais (SMT), ambas nos seis meses (calendário) anteriores ao mês em que estiver sendo procedida a apuração de que trata o § 7 deste artigo.

§ 10. No cálculo do RA será descontado da Média dos Saldos Diários das Disponibilidades (SMD) da conta específica de que trata o § 2º deste artigo o Montante das Parcelas Depositadas (MPD) nos dois meses (calendário) anteriores ao mês de apuração.

§ 11. Para efeito do disposto neste artigo entende-se por:
a) Saldo Diário das Disponibilidades: constitui-se da soma do saldo diário da aplicação financeira em títulos públicos federais de que trata o § 4º deste artigo mais o saldo diário disponível na conta específica de que trata o § 2º deste artigo;
b) Saldo Diário Total: constitui-se da soma do Saldo Diário das Disponibilidades mais o saldo diário aplicado em operações de microcrédito; e,
c) Parcelas Depositadas: recursos parciais liberados à IMPO pela IFO ou pelo AGI relativos ao parcelamento do montante de cada operação de repasse à IMPO.

§ 12. O Reembolso Automático (RA) de que tratam os §§ 8º e 9º deste artigo será calculado da seguinte forma:
RA = (SMD - MPD) - (0, 20 x SMT)
Onde: RA = Reembolso Automático, somente será efetuado quando for maior que zero (RA>0); SMD = Média dos Saldos Diários das Disponibilidades da conta específica de que trata o § 2º deste artigo, nos seis meses (calendário) anteriores ao mês em que estiver sendo procedida a apuração de que trata o § 7º deste artigo;
MPD = Montante das Parcelas Depositadas nos dois meses anteriores ao mês da apuração de que trata o § 7º deste artigo;
SMT = Média dos Saldos Diários Totais, nos seis meses (calendário) anteriores ao mês em que estiver sendo procedida a apuração de que trata o § 7º deste artigo;

§ 13. O RA recolhido será contabilizado como antecipação de amortização do principal e pagamento dos juros da operação de repasse concedida à IMPO.

§ 14. O não recolhimento do RA apurado implicará remuneração adicional aos encargos de normalidade sobre seu valor, pro rata die, pela taxa utilizada para remunerar as disponibilidades do Tesouro Nacional conforme art. 5º da Lei nº 7.862, de 30 de outubro de 1989, com a redação dada pela Lei nº 9.027, de 12 de abril de 1995, contada essa remuneração adicional do primeiro dia após o vencimento do prazo de que trata o § 8º deste artigo até o dia da realização do recolhimento.

§ 15. O valor da remuneração de que trata o § 14 deste artigo será recolhido diretamente ao FAT, conforme instruções da Coordenação- Geral de Recursos do FAT, não sendo considerado como amortização do principal e pagamento dos juros da operação de repasse concedida à IMPO.

§ 16. Fica facultado à IMPO a antecipação de recolhimento de amortização,independentemente da apuração de RA.

§ 17. O recolhimento de RA de que tratam os §§ 8º e 9º deste artigo poderá, excepcionalmente e em situação devidamente justificada, ser suspenso por até três meses, consecutivos ou alternados, mediante solicitação da IMPO ao Comitê Interministerial do PNMPO, que passará pelos seguintes procedimentos:
a) análise da IFO ou do AGI, quando for o caso, submetendo proposta de deferimento ou indeferimento ao Comitê Interministerial do PNMPO;
b) manifestação do Comitê Interministerial do PNMPO, sendo que, no caso de deferimento, a solicitação deverá ser submetida à homologação pela Secretaria Executiva do CODEFAT; e,
c) manifestação da Secretaria Executiva do CODEFAT que informará ao Comitê Interministerial do PNMPO a homologação ou não da solicitação da IMPO.

§ 18. A IMPO que tiver a solicitação de que trata o parágrafo anterior indeferida pelo Comitê Interministerial do PNMPO, ou não homologada pela Secretaria Executiva do CODEFAT, deverá proceder ao recolhimento dos RA suspensos, não se aplicando o disposto no § 14 deste artigo, no prazo de até dez dias a contar do recebimento da notificação de indeferimento ou de não homologação.

§ 19. O não cumprimento do recolhimento no prazo estabelecido no parágrafo anterior implicará na aplicação do disposto no § 14 sobre o valor dos RA suspensos, desde o dia da suspensão até o dia da realização do recolhimento.

§ 20. As IFO deverão encaminhar ao MTE cópias dos Planos de Trabalho dos AGI e das IMPO aprovados nas operações indiretas.

§ 21. As operações realizadas no âmbito da linha de crédito FAT - PNMPO - LINHA DE REPASSE serão por conta e risco da IFO, observado o disposto no § 3º do art. 3º desta Resolução.

Art. 3º Os Bancos de Desenvolvimento, Agências de Fomento, Bancos Cooperativos e Cooperativas Centrais de Crédito, para atuarem como Agente de Intermediação - AGI deverão:
a) efetuar cadastro e assinar Termo de Compromisso junto ao MTE; e,
b) obter aprovação do Plano de Trabalho apresentado à IFO da qual será AGI.
§ 1º A Secretaria Executiva do CODEFAT, com base em proposta apresentada pelo Comitê Interministerial do PNMPO, definirá critérios mínimos a serem observados no Plano de Trabalho previsto na alínea "b" do caput deste artigo.
§ 2º Fica vedada garantia pelo FUNPROGER de operações de repasse entre IFO e AGI, ficando a critério da IFO a aceitação de garantias apresentadas pelo AGI.
§ 3º Na operação da linha de crédito especial FAT - PNMPO - LINHA DE REPASSE, o AGI observará todas as disposições estabelecidas no art. 2º desta Resolução, realizando as operações por sua conta e risco.

Art. 4º A linha de crédito FAT - PNMPO - LINHA DO TOMADOR FINAL poderá ser operada por IFO, diretamente, mediante constituição de estrutura própria para desenvolvimento desta atividade, devendo habilitar-se junto ao Ministério do Trabalho e Emprego observadas as condições definidas pelo Comitê Interministerial para o PNMPO, e por intermédio de Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado - IMPO, conforme as seguintes bases operacionais:

I - FINALIDADE: conceder crédito para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte,utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde for executada a atividade econômica;

II - TOMADOR FINAL: pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R$ 60.000,00 (sessenta mil reais);

III - ITENS FINANCIÁVEIS: bens, serviços e capital de giro essenciais ao empreendimento, inclusive Taxa de Abertura de Crédito - TAC;

IV - ITENS NÃO FINANCIÁVEIS:
a) recuperação de capitais já investidos e pagamento de dívidas;

b) encargos financeiros; e,
c) bens destinados ao consumo, duráveis ou não duráveis, não relacionados ao empreendimento;

V - HABILITAÇÃO AO CRÉDITO: os tomadores finais de que trata o inciso II do caput deste artigo, para terem acesso ao financiamento desta linha de crédito, deverão prestar informações de levantamento sócio-econômico;
VI - LIMITE FINANCIÁVEL: até 100% do valor da proposta;
VII - TETO FINANCIÁVEL: até R$ 10.000,00 (dez mil reais), sendo que, no mínimo, 80% dos contratos da carteira da linha devem ser de até R$ 5.000,00 (cinco mil reais).

VIII - PRAZO DE FINANCIAMENTO: até 24 meses, incluídos até 3 meses de carência;

IX - ENCARGOS FINANCEIROS: até 4% ao mês;

X - TAC: até 1% sobre o valor financiado na data da contratação para operações com prazo de ate 30 dias; até 2% para operações com prazo entre 31 e 119 dias; e até 3% para prazo igual ou superior a 120 dias.

XI - GARANTIAS: a exigência de garantia real poderá ser substituída por, no mínimo, uma das seguintes alternativas:
a) aval solidário em grupo com, no mínimo, três participantes;
b) alienação fiduciária;
c) aval ou fiança; e,
d) outras garantias aceitas pelas instituições operadoras da linha de crédito, vedada a garantia pelo FUNPROGER;

XII - CONTA ESPECÍFICA DE MOVIMENTAÇÃO: os recursos referentes aos pagamentos dos créditos concedidos aos tomadores finais serão depositados em conta específica da IMPO de que trata o § 2º do art. 2º desta Resolução;

XIII - CONDIÇÕES ESPECIAIS: na operação desta linha de crédito é obrigatória a adoção da seguinte metodologia de microcrédito produtivo orientado conforme definido no § 3º do art. 1º da Lei nº 11.110/05:
a) o atendimento aos tomadores finais de que trata o inciso II deste artigo deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento sócio-econômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;
b) o contato com os tomadores finais de que trata o inciso II deste artigo deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação, visando o seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como o crescimento e sustentabilidade da atividade econômica;
c) o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento dos tomadores finais de que trata o inciso II deste artigo, em estreita interlocução com estes e em consonância com o estabelecido nesta Resolução;

§ 1º Nos instrumentos contratuais das operações de crédito da linha FAT - PNMPO – LINHA DO TOMADOR FINAL deverão constar, no mínimo, dentre outras, as seguintes cláusulas:
a) das obrigações entre as partes, com a estrita observância do estabelecido nesta Resolução;
b) dos encargos financeiros que incidam sobre o financiamento; e,
c) da assunção de responsabilidade pelo tomador final dos recursos e cumprimentos das normas do PNMPO e da linha de crédito FAT - PNMPO - LINHA DO TOMADOR FINAL.
§ 2º O Comitê Interministerial para o PNMPO definirá informações que deverão ser colhidas pelas instituições operadoras da linha FAT - PNMPO - LINHA DO TOMADOR FINAL.

§ 3º As IMPO da linha FAT - PNMPO - LINHA DO TOMADOR FINAL devem informar, diretamente ou por intermédio de AGI, à IFO, e estas ao MTE, as operações de crédito realizadas no âmbito do PNMPO e apresentar Relatório da Aplicação dos Recursos.

§ 4º O Comitê Interministerial do PNMPO apresentará semestralmente à Secretaria Executiva do CODEFAT uma avaliação do cumprimento das regras estipuladas, bem como proporá eventuais modificações que se fizerem necessárias ao bom andamento do Programa.

Art. 5º O Relatório da Aplicação de Recursos de que trata o § 3º do art. 4º desta Resolução deverá ter a identificação dos Dirigentes da Entidade com suas respectivas assinaturas, ser apresentado anualmente e terá, no mínimo, os seguintes itens em sua composição:
a) Identificação da Instituição (CNPJ e Razão Social);
b) Introdução;
c) Apresentação de Fatos Relevantes;
d) Movimentação dos Recursos Recebidos;
e) Resumo das Operações de Crédito Realizadas;
f) Informações sobre Operações de Crédito Realizadas Objeto de Mudança de Perfil; e,
g) Fechamento.

§ 1º A IMPO que deixar de apresentar o Relatório de que trata este artigo ficará impedida de receber parcelas de novos recursos até que seja efetuada a apresentação desse Relatório.

§ 2º Os AGI de que trata o art. 3º desta Resolução também ficam sujeitos à apresentação do Relatório e às disposições de que trata este artigo.

Art. 6º A Secretaria Executiva do CODEFAT, com base em proposta apresentada pelo Comitê Interministerial do PNMPO, definirá quais os documentos e informações cadastrais a serem exigidos em operações de microcrédito; os mecanismos de fiscalização e monitoramento das operações de crédito contratadas pelas IMPO, no âmbito da linha de crédito FAT - PNMPO - LINHA DO TOMADOR FINAL; e o acompanhamento, por amostragem, pelas IFO nas IMPO e nas operações de crédito dos tomadores finais dos recursos do PNMPO.

Art. 7º A IFO para operar com depósito especial do FAT, na linha de crédito FAT - PNMPO - LINHA DE REPASSE, deverá apresentar Plano de Trabalho e celebrar Termo de Alocação de Depósito Especial do FAT - TADE, junto à Secretaria Executiva do CODEFAT, de acordo com as normas vigentes.

Art. 8º Fica autorizada a alocação de recursos do FAT, em depósitos especiais remunerados, nas IFO, na importância de até R$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), excedentes à reserva mínima de liquidez do FAT, para ser aplicada em operações no âmbito do PMNPO.

Art. 9º Os recursos do depósito especial de que trata o art. 8º desta Resolução serão remunerados ao FAT, pro rata die, pela mesma taxa utilizada para remunerar as disponibilidades do Tesouro Nacional, conforme art. 5º da Lei nº 7.862/1989, com a redação dada pela Lei nº 9.027/1995, ou outro índice que legalmente venha substituí-lo, de acordo com o estabelecido no art. 4º da Lei nº 8.999, de 24 de fevereiro de 1995.

Parágrafo único. A partir do desembolso dos recursos para as IMPO e os AGI, e até as datas estipuladas para as amortizações desses financiamentos, os recursos serão, no mínimo, remunerados, pro rata die, pela Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP, instituída pela Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996.

Art. 10. Esta Resolução entra em vigor na data de sua Publicação.

REMIGIO TODESCHINI

Presidente do Conselho

ANEXO 4

RESOLUÇÃO 3.310 do Conselho Monetário Nacional (CMN)

Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma do art. 9º da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o Conselho Monetário Nacional, em sessão realizada em 31 de agosto de 2005, tendo em vista o disposto nas Leis 10.735, de 11 de setembro de 2003, e 11.110, de 25 de abril de 2005, e no Decreto 5.288, de 29 de novembro de 2004,

R E S O L V E U:

Art. 1º Estabelecer que os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e a Caixa Econômica Federal devem manter aplicados em operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, valor correspondente a, no mínimo, 2% (dois por cento) dos saldos dos depósitos à vista captados pela instituição.

Parágrafo único. Não são considerados no cálculo da exigibilidade:
I - os depósitos à vista captados por instituições financeiras públicas federais e estaduais:
a) dos respectivos governos; e
b) de autarquias e de sociedades de economia mista de cujos capitais participem majoritariamente os respectivos governos;

II - os depósitos à vista captados pelas instituições financeiras públicas estaduais titulados por entidades públicas municipais da respectiva unidade federativa.

Art. 2º Para efeito do disposto nesta resolução, consideram- se operações de microcrédito aquelas realizadas com:
I - pessoas físicas, detentoras de contas especiais de depósitos de que trata a Resolução 3.211, de 30 de junho de 2004, ou titulares de outras contas de depósitos que, em conjunto com as demais aplicações por elas mantidas na instituição financeira, tenham saldo médio mensal inferior a R$1.000,00 (mil reais);

II - pessoas físicas, para viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, e com pessoas jurídicas classificadas como microempresas na forma da legislação e regulamentação em vigor;

III - pessoas físicas de baixa renda, detentoras ou não de depósitos e de aplicações financeiras de pequeno valor, que se enquadrem no art. 3º, inciso I, da Lei Complementar 111, de 6 de julho de 2001;

IV - pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno

porte, com renda anual bruta de até R$60.000,00 (sessenta mil reais).
Parágrafo único. O beneficiário do crédito deve firmar declaração por escrito ou por meio de assinatura eletrônica informando:

I - no caso de pessoas físicas referidas nos incisos I e III, que não se encontra em curso nenhuma outra operação da espécie, bem como que não detém saldo médio mensal em conta de depósitos que, em conjunto com as demais aplicações, seja superior a R$1.000,00 (mil reais);

II - no caso de pessoas físicas e jurídicas referidas no inciso II, que não se encontra em curso nenhuma outra operação da espécie, bem como que o somatório da operação e do saldo de outras operações de crédito, não ultrapassa R$10.000,00 (dez mil reais).

Art. 3º As operações de microcrédito devem observar ainda as seguintes condições, vedada a cobrança de quaisquer outras taxas ou despesas:

I - as taxas de juros efetivas não podem exceder:
a) 2% a.m. (dois por cento ao mês); e
b) 4% a.m. (quatro por cento ao mês) nas operações de microcrédito produtivo orientado concedidas em conformidade com o art. 4º;

II - o valor do crédito não pode ser superior a:
a) R$600,00 (seiscentos reais), quando se tratar das pessoas físicas referidas no art. 2º, incisos I e III;
b) R$1.500,00 (mil e quinhentos reais), quando se tratar de microempreendedores referidos no art. 2º, inciso II;
c) R$5.000,00 (cinco mil reais), quando se tratar de microcrédito produtivo orientado concedido em conformidade com o art. 4º;

III - o prazo da operação não pode ser inferior a 120 dias;

IV - o valor da taxa de abertura de crédito não pode ultrapassar os seguintes percentuais do valor do crédito concedido:
a) até 2% (dois por cento), quando se tratar de pessoas físicas referidas no art. 2º, incisos I e III;
b) até 4% (quatro por cento), quando se tratar de pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 2º, inciso II;
c) até 1% (um por cento) nas operações até 30 dias, até 2% (dois por cento) de 31 a 119 dias e até 3% (três por cento) nas de prazo igual ou superior a 120 dias, quando se tratar de operações de microcrédito produtivo orientado, concedidas em conformidade com o art. 4º.

§ 1º São admitidos:

I - excepcionalmente, a contratação de operações em prazo menor do que o previsto no inciso III, desde que as taxas de abertura de crédito de que trata o inciso IV, alíneas "a" e "b",sejam cobradas proporcionalmente ao prazo;

II - o pagamento parcelado das operações.

§ 2º Constitui-se garantia nas operações de microcrédito uma das seguintes alternativas:

I - aval solidário em grupo com, no mínimo, três participantes;
II - alienação fiduciária;
III - fiança;
IV - outras garantias aceitas pelas instituições financeiras.

§ 3º Faculta-se a contratação das operações referidas no caput, inciso II, alínea "c", no valor de até R$10.000,00 (dez mil reais), desde que limitadas a 20% (vinte por cento) do total, na for ma a ser definida pelo Banco Central do Brasil.

Art. 4º Incluem-se no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, instituído pela Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, as operações de microcrédito concedidas nas seguintes condições, cumulativamente:

I - pelos bancos múltiplos com carteira comercial, bancos comerciais, Caixa Econômica Federal, que possuam estrutura própria para o desenvolvimento dessas operações, e pelas instituições de mi- crocrédito produtivo orientado, definidas na Lei 11.110, de 2005, assim compreendidas as:
a) cooperativas singulares de crédito;
b) agências de fomento;
c) sociedades de crédito ao microempreendedor;
d) organizações da sociedade civil de interesse público;

II - destinadas ao financiamento de bens, serviços e capital de giro, essenciais ao empreendimento, incluindo a taxa de abertura de crédito, para o atendimento das necessidades financeiras dos empreendedores mencionados no art. 2º, inciso IV;

III - utilize metodologia baseada no relacionamento direto com o empreendedor, no local onde executada a atividade econômica, devendo ser levado em consideração ainda:
a) o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;
b) o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica;
c) o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com esse e em consonância com o previsto nesta resolução.

§ 1º As instituições referidas no inciso I, para operarem no PNMPO, devem habilitar-se perante o Ministério do Trabalho e Emprego, mediante cadastro, termo de compromisso e

plano de trabalho, discriminando a metodologia de microcrédito produtivo orientado a ser utilizada, a forma de acompanhamento dos financiamentos, com os respectivos instrumentos a serem utilizados, e os índices de desempenho.

§ 2º Os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento, os bancos cooperativos e as cooperativas centrais de crédito podem atuar na intermediação de recursos entre as instituições financeiras e as instituições de microcrédito produtivo orientado desde que habilitadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com cadastro e termo de compromisso.

§ 3º As operações de microcrédito produtivo orientado podem ainda ser realizadas pelas instituições de microcrédito produtivo orientado referidas no inciso I, mediante contrato de prestação de serviços, em nome das instituições financeiras sujeitas à exigibilidade de que]trata o art. 1º.

Art. 5º Para o cumprimento da exigibilidade de aplicações de que trata o art. 1º, serão considerados:
I - os recursos repassados para outras instituições financeiras, por meio de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças (DIM), exclusivamente para aplicações em operações de microcrédito, observadas as disposições da Resolução 1.647, de 18 de outubro de 1989, e regulamentação complementar;

II - os créditos oriundos de operações de adiantamentos, empréstimos e financiamentos que atendam às condições estabelecidas nesta resolução, adquiridos de:
a) outras instituições financeiras;
b) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, constituídas de acordo com a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, que desenvolvam atividades de crédito destinadas a microempreendedores;
c) organizações não governamentais cujos estatutos prevejam a realização de operações de microcrédito;
d) entidades, fundos ou programas voltados para o microcrédito.

§ 1º Compete à instituição depositária dos recursos de que trata o inciso I a comprovação da aplicação dos valores captados, sob pena de recolhimento dos recursos não aplicados ao Banco Central do Brasil, nos termos previstos no art. 6º, parágrafo único.

§ 2º Nas operações de microcrédito produtivo orientado, adquiridas na forma prevista no inciso II, permanece com a entidade cedente a responsabilidade pela prestação dos serviços mencionados no art. 4º, inciso III, inerentes a essas operações.

§ 3º A verificação, a qualquer tempo, do não atendimento das condições para caracterização de operação, própria ou adquirida de terceiros, como de microcrédito produtivo orientado implicará sua desclassificação para fins do cumprimento da exigibilidade de aplicações em operações de microcrédito, devendo ser retificadas de imediato as informações remetidas ao Banco Central do Brasil a respeito.

§ 4º As operações vencidas e não pagas podem ser computadas para o cumprimento da exigibilidade, observados os seguintes percentuais:

I - 100% (cem por cento) no primeiro ano após o vencimento;
II - 50% (cinqüenta por cento) no segundo ano.

Art. 6º Para a verificação do cumprimento da exigibilidade de aplicações em operações de microcrédito, efetuada mensalmente no dia 20 de cada mês ou no primeiro dia útil subseqüente, quando o dia 20 for dia não útil, devem ser consideradas:

I - a exigibilidade de aplicações, que corresponde à média dos valores resultantes da aplicação dos percentuais mínimos exigidos sobre os saldos diários dos depósitos à vista nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior ao mês em que estiver sendo realizada a verificação;

II - a média dos saldos diários das operações elegíveis nos doze meses imediatamente anteriores ao mês em que estiver sendo realizada a verificação.
Parágrafo único. O valor da deficiência de aplicações em relação ao exigível, se houver, deverá ser recolhido ao Banco Central do Brasil, na forma por ele estabelecida, em moeda corrente, permanecendo indisponível até a data de verificação do cumprimento da exigibilidade no mês seguinte.

Art. 7º Na contratação das operações de microcrédito de que trata esta resolução podem ser adotados procedimentos simplificados para confecção de ficha cadastral e elaboração de contratos, não se aplicando a vedação contida no item IX da Resolução 1.559, de 22 de dezembro de 1988, com a redação dada pela Resolução 3.258, de 28 de janeiro de 2005, relativamente à exigência de título adequado representativo da dívida.

Art. 8º Fica o Banco Central do Brasil autorizado a:
I - dispor sobre os prazos e negociabilidade dos DIM, de que trata o art. 5º;
II - adotar as medidas e baixar as normas julgadas necessárias à execução do disposto nesta resolução;
III - requisitar informações acerca das operações de que trata esta resolução.

Art. 9º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Ficam revogadas as Resoluções 3.109, de 24 de julho de 2003, 3.212, de 30 de junho de 2004, 3.220, de 29 de julho de 2004, e 3.229, de 26 de agosto de 2004, passando a base regulamentar e as citações às referidas normas, constantes de normativos editados pelo Banco Central do Brasil, a ter como referência esta resolução.

Brasília, 31 de agosto de 2005.
Henrique de Campos Meirelles
Presidente

ANEXO 5

CARTA DE BLUMENAU

A ABCRED – Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares, reunida em Blumenau-SC, durante o "Congresso Latino-Americano de Microcrédito", em carta aberta, torna pública sua preocupação com os rumos da "política de microcrédito" que vêm sendo implantada pelo Governo Federal.

A ESPERANÇA

Depois de oito anos de política extremamente fragmentada para o setor, os operadores de microcrédito aguardavam do novo governo a definição de um espaço de formulação política nacional que aprofundasse os debates e que se tornasse referência para todos aqueles entes, públicos e privados, envolvidos na prática do microcrédito no País. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva recebeu a ABCRED em reunião no Palácio do Planalto, em 10 de abril de 2003, quando ficou expressa a preocupação já referida. O chefe do Executivo determinou que a ABCRED integrasse grupo de trabalho constituído para discussão das políticas para o setor, o que, até ao momento, não ocorreu, estando a ABCRED no aguardo do cumprimento da decisão presidencial. À ocasião, a ABCRED solicitou a definição de espaço de formulação política, articulação e diálogo em Pasta a ser definida, esperando que a atividade de microcrédito recebesse do governo a importância que lhe é devida.

Infelizmente, até o momento o que se vê é a repetição de formulações dispersas e falas de governo que têm pecado por alarmante desconhecimento de tudo quanto já se fez neste país, desprezando a cultura do microcrédito. A esperança é que se institua espaço de reflexão e formulação política que centralize o debate, respeitando as autonomias dos diversos atores do setor.

Acreditamos na seriedade do atual governo e esperamos que em muito breve tenhamos este problema equacionado.

O PROBLEMA DA DESINFORMAÇÃO

Apesar de se tratar de metodologia antiga, foi nas décadas de 60 e 70, que o microcrédito se firmou como ferramenta eficaz de combate à pobreza e exclusão social sob um viés de desenvolvimento. Contudo, nesse período, a atividade foi pouco e mal divulgada. Hoje, de forma equivocada, está se divulgando como microcrédito medidas de "bancarização" e de criação de novas linhas de crédito para consumo, que não são microcrédito, confundindo a opinião pública. O Microcrédito caracteriza-se pela geração de trabalho e renda, financiando atividades produtivas que propiciam desenvolvimento sustentável. Esta confusão gera a fixação de falsos conceitos que quebram a credibilidade da ferramenta microcrédito como meio de desenvolvimento. Aguarda-se a correção da postura de parte das autoridades públicas que têm tratado do tema, o que só será possível com a constituição de uma verdadeira política de microcrédito.

A QUESTÃO DOS RECURSOS

No passado recente, com raras exceções dos aportes de agentes multilaterais internacionais, os fundos para empréstimo e estruturação das entidades operadoras e gestoras de microcrédito, vieram de orçamentos municipais e estaduais e bancos de desenvolvimento, em especial o BNDES. Por força da escassez de opções o BNDES constituiu-se no principal provedor de recursos para a atividade. Durante o atual governo, o BNDES suspendeu e desativou as operações pendentes ou em andamento, causando inédita paralisação no setor, com graves conseqüências.

Pior, as novas linhas de crédito anunciadas pelo banco, não alcançarão ONGs, OSCIPs ou programas governamentais de microcrédito, seja por imporem limites de juros na ponta, com evidente desrespeito às culturas e necessidades locais, seja por exigir garantia real, em descompasso com o desenho institucional das entidades, seja por não contemplarem a cobertura dos seus custos de infraestrutura e operação.

Não são poucas as entidades sólidas e tradicionais que se vêem, neste momento, seriamente ameaçadas de fechar as portas por absoluta impossibilidade de fazerem aquilo que sabem: levar crédito para quem nunca teve acesso a ele. Não se pode esquecer que cerca de 80% dos custos operacionais dos bancos são cobertos pela cobrança de serviços. Por sua vez, as entidades de microcrédito prestam um serviço remunerado apenas pela taxa de juros e, eventualmente, taxas de abertura de crédito. A ABCRED espera que novas medidas, efetivamente relevantes para o setor, sejam editadas muito brevemente, considerando as propostas e o diálogo, para impedir a falência da atividade.

DO EQUÍVOCO DO "SPREAD"

Por razões evidentes, manifestações contra as altas taxas de juros tomaram conta do país, com reflexo nas medidas governamentais. As entidades operadoras de microcrédito, por sua vez, trabalham com juros adequados à sustentabilidade. É destes juros e do giro da carteira que as operadoras de microcrédito mantém a sua estrutura. A metodologia aplicada na enorme maioria das entidades prevê uma rotatividade de empréstimos que garante a sustentabilidade das instituições pelo giro rápido e pela baixa inadimplência. De outro lado, o público alvo do microcrédito, quando busca recursos para financiar seu negócio é vítima de agiotas que cobram até 325 % de juros ao ano. Portanto, não se pode confundir a natureza extorsiva dos juros cobrados pelo grande capital financeiro com a natureza dos juros praticados pelas operadoras de microcrédito.

Por sua vez a diversidade de culturas regionais faz com que a padronização de juros impeça as adequações fundamentais ao sucesso da atividade no Brasil. Esperamos que esta realidade seja compreendida pelo governo, de forma a permitir a continuidade do microcrédito como fator de desenvolvimento perene e impermeável ao ciclo político-eleitoral.

Blumenau, 31 de julho de 2003.
ABCRED - Associação Brasileira dos Dirigentes de
Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito,
Crédito Popular Solidário e Entidades Similares