

# Políticas para Microfinanças – Bases e Princípios

Da terrível dúvida das aparências,  
 Das incertezas, afinal, de que possamos estar iludidos,  
 De que talvez a segurança e a esperança sejam apenas  
 especulações, afinal,  
 De que talvez a identidade além do túmulo seja apenas  
 uma fábula bonita,  
 Talvez as coisas que percebo, os animais, as plantas,  
 os homens, as montanhas, as águas brilhantes  
 e fluentes,  
 Os céus do dia e da noite, as cores, as densidades, as  
 formas, talvez esses sejam apenas aparências e aquilo  
 que é real tenha ainda de ser conhecido  
 Com que frequência penso que nem eu mesmo conheço,  
 que homem algum conhece, nada disso (...)

(Excerto da poesia de Walt Whitman denominada  
 Da Terrível Dúvida das Aparências, extraída do livro  
*Folhas da Relva*)

Há consenso hoje, entre representantes de governo de vários países da África, Ásia e América Latina – além de importantes agentes disseminadores de conhecimento sobre microcrédito, como fundos internacionais, entidades multilaterais, estudiosos e pesquisadores<sup>14</sup> –, no sentido de que o melhor modelo de política para as microfinanças pressupõe:

- reconhecimento de que os serviços microfinanceiros sustentáveis são um importante veículo de combate à pobreza;
- existência de políticas macroeconômicas sólidas, que evitem altos índices de inflação;
- prática de taxas de juros livres para as microfinanças, com o uso da competição em vez de tetos máximos de juros, o que estimula a eficiência como forma de baixar esses juros;
- eliminação de subsídios, principalmente os governamentais;
- modificação das políticas do setor financeiro e do marco legal para promover a entrada e a expansão dos serviços microfinanceiros por intermédio de uma grande quantidade de entidades diferentes – inclusive ONGs – que possam ofertar múltiplos produtos financeiros;
- estímulo à adoção de indicadores de *performance* e padrões contábeis que promovam a transparência das diversas instituições que atuam no setor;

14 / Com destaque para *The World Bank* (2004), Daley-Harris (2002), Imboden (2002) e UNDP (2004).

- uso de incentivos fiscais, principalmente quando aplicados de forma temporária, até o amadurecimento de cada projeto.

O Grupo Consultivo para a Assistência aos Pobres (GCAP)<sup>15</sup>, um consórcio de 28 agências de desenvolvimento públicas e privadas – entre elas o Banco Mundial, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) e a ONU – que trabalham em conjunto com o objetivo de expandir o acesso dos pobres a serviços financeiros, reuniu os seguintes princípios-chave, assim definidos pelos seus membros doadores e subsequentemente endossados pelos líderes do Grupo dos Oito, em 10 de junho de 2004:

- **Os pobres não necessitam apenas de empréstimos, mas de uma variedade de serviços financeiros** – Como quaisquer pessoas, os pobres necessitam de serviços financeiros que sejam convenientes, flexíveis e acessíveis. De acordo com as circunstâncias, os pobres não desejam apenas empréstimos, mas também poupança, seguros e acesso a transferências de valores. Há casos em que a simples melhoria da gestão financeira do empreendedor ou do consumidor pode atender às suas necessidades.
- **As microfinanças são um instrumento poderoso na luta contra a pobreza** – Quando os pobres têm acesso a serviços financeiros, os seus rendimentos e ativos aumentam, assim como sua proteção contra choques externos. Famílias pobres usam as microfinanças para mover-se além da subsistência diária, fazendo provisões para o futuro, pois investem em melhor nutrição, em habitação, saúde e educação.
- **As microfinanças significam a construção de sistemas financeiros que sirvam aos pobres** – Na maioria dos países em desenvolvimento, grande parcela da população é pobre. Entretanto, essa maioria é a menos provável de se beneficiar de serviços bancários. As microfinanças são freqüentemente vistas como um setor marginal – uma atividade de desenvolvimento que diz respeito a doadores, governos ou investidores com consciência social –, e não como parte integrante do sistema financeiro do país. As microfinanças, entretanto, só atingirão o número máximo de pobres quando forem integradas ao sistema financeiro.

---

15 / O CGAP funciona no endereço 1818 H Street, NW MSN Q4-400 Washington, DC 2043. Tel.: 202 473 9594, fax: 202 522 3744, e-mail: [cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org) e *web page*: [www.cgap.org](http://www.cgap.org).

- **As microfinanças podem e devem ser auto-suficientes, para atingir um grande número de pessoas pobres** – Uma das razões pelas quais a maioria dos pobres não tem acesso a serviços financeiros adequados é que as IMFs não são tão fortes como deveriam. Para serem suficientemente fortes, as instituições precisam cobrar o bastante para cobrir seus custos. A cobertura dos custos não é um fim em si mesmo, mas sim a única forma de atingir a escala e o impacto para além do que os doadores podem financiar. Uma instituição auto-suficiente em termos financeiros pode continuar e expandir a sua oferta de serviços no longo prazo. Atingir essa forma de sustentabilidade significa diminuir custos de transação, oferecer serviços mais úteis e ágeis aos clientes e encontrar novas formas de alçar os pobres desprovidos de acesso ao sistema bancário tradicional.
- **As microfinanças tratam da construção de instituições financeiras de atuação local em caráter permanente** – O financiamento dos pobres requer instituições financeiras sólidas que forneçam serviços financeiros numa base permanente. Essas instituições precisam mobilizar poupança doméstica local, reciclando-a em empréstimos e no fornecimento de outros serviços. À medida que as instituições e os mercados de capitais amadurecerem, diminui sua dependência de doadores e governos, incluídos os bancos governamentais de desenvolvimento.
- **O microcrédito não é a resposta para tudo nem o melhor instrumento para todos, em todas as circunstâncias** – Pessoas com fome e destituídas de quaisquer rendimentos ou de outros meios de desembolso necessitam de outras formas de assistência antes de fazer bom uso de empréstimos. Em muitos casos, outros instrumentos podem ser mais eficazes no alívio da pobreza – por exemplo, pequenos subsídios, programas de treinamento e emprego ou melhoria de infra-estrutura. Quando possível, esses serviços devem ser acompanhados de iniciativas que fomentem a poupança.
- **O estabelecimento de tetos às taxas de juros afeta negativamente os pobres e torna o acesso ao crédito mais difícil** – É muito mais dispendioso fazer vários empréstimos pequenos do que apenas alguns empréstimos grandes. A não ser que os fornecedores de microfinanças possam cobrar taxas de juros bem acima daquelas normalmente praticadas pelos bancos, eles não poderão cobrir os custos. Quando os governos fixam taxas de juros, estas normalmente são estabelecidas em níveis tão baixos,

que não permitem ao microcrédito cobrir os custos. Desse modo, tais regulações deveriam ser evitadas. De outro modo, um fornecedor de microfinanças não deveria estabelecer as suas taxas de juros em níveis que fazem os seus clientes pagarem pela sua ineficiência.

- **O governo deve atuar de modo a viabilizar a realização de serviços financeiros, e não os fornecer diretamente** – Os governos devem estabelecer políticas que estimulem a oferta de serviços financeiros aos pobres e que, ao mesmo tempo, protejam os depósitos do público. Precisam, assim, manter a estabilidade macroeconômica, evitar limites às taxas de juros e abster-se de distorcer mercados com insustentáveis programas de empréstimos subsidiados e com alta inadimplência. Devem também lutar contra a corrupção e melhorar o clima para os pequenos negócios, o que inclui o acesso a mercados e o melhoramento da infra-estrutura. Em casos especiais, em que fundos não estejam disponíveis, o financiamento governamental pode ser concedido a instituições de microfinanças sólidas e independentes.
- **Os fundos dos doadores devem complementar o capital privado, e não competir com ele** – Os doadores fornecem subsídios, empréstimos e seu próprio patrimônio para as microfinanças. Essa assistência deve ser temporária e preferencialmente usada para aumentar a capacidade técnica das IMFs, de modo a aumentar suas estruturas de apoio como agências de avaliação de risco, para gerar capacidade de auditoria e para apoiar a realização de experiências criativas. Em alguns casos, servir populações dispersas e distantes requer assistência de doadores no longo prazo. Os doadores devem tentar integrar as microfinanças ao restante do sistema financeiro. Devem, também, contratar especialistas com experiência clara em desenho e implementação de projetos e estabelecer indicadores claros de desempenho, que precisam ser atingidos antes que a assistência financeira venha a ser renovada. Cada projeto deve incorporar um plano realista, para que, em determinado momento, a assistência dos doadores não mais seja necessária.
- **O maior gargalo na indústria de microfinanças é a ausência de instituições e executivos fortes** – As microfinanças são um campo muito especializado, que combina serviços bancários com objetivos sociais. Competências e sistemas de gestão terão de ser criados não apenas entre executivos das IMFs e responsáveis pelos seus sistemas de informação, mas também pelos bancos cen-

trais ou superintendências que regulam as microfinanças, entre outras agências governamentais e doadores. Investimentos privados e públicos em microfinanças devem se concentrar em aumentar essas capacidades e não só em mobilizar e movimentar capital.

- **As microfinanças funcionam melhor quando têm o seu desempenho medido e publicado** – É imperativo criar um sistema padronizado e exato de informações para medir o desempenho, não só em termos de informação financeira (por exemplo, taxas de juros, reembolso de empréstimos e recuperação de custos), mas também de informação social (número de clientes atendidos e seus correspondentes níveis de rendimento/pobreza). Doadores, investidores, supervisores bancários e clientes necessitam dessa informação para avaliar seus custos, risco e retorno.

Merece destaque a questão das taxas de juros para microempreendedores. De fato, o assunto sempre vem à tona quando se pensa em políticas públicas para o setor. É comum a implantação de programas de subsídios a taxas de juros no financiamento aos pequenos empreendedores. Entretanto, pesquisadores que têm se debruçado sobre o tema há décadas provam que o subsídio é mais danoso para os próprios tomadores no médio e longo prazo e que o outro lado da questão – a auto-sustentabilidade dos programas pela prática de juros de mercado – é muito mais benéfico para os próprios usuários.

Além de o crédito subsidiado ser limitado em volume, acaba não chegando aos mais necessitados, sendo utilizado por empresários com maior poder aquisitivo, que podem oferecer garantias e não têm seu nome inscrito em cadastros restritivos. Pesquisadores como Robinson (1994) defendem que a elasticidade da demanda parece depender muito pouco da taxa de juros. Não bastassem essas considerações, ainda restaria o argumento de que entidades que prestam serviços financeiros subsidiados, além de serem menos propensas à sustentabilidade, têm pouco incentivo à eficiência e ao profissionalismo de seus dirigentes e funcionários<sup>16</sup>.

---

16 / São conhecidos os casos em que funcionários dessas entidades cobram ágio para realizar as operações, em virtude de sua reduzida oferta.

# O Crédito no Brasil

O que é haver ser, o que é haver seres,  
o que é haver coisas,  
O que é haver vida em plantas e nas gentes,  
E coisas que a gente constrói –  
Maravilhosa alegria de coisas e de seres –  
Perante a ignorância em que estamos de como isto  
tudo pode acabar.

(Poesia de Fernando Pessoa, no livro *Poesia Completa de Álvaro de Campos*, um de seus heterônimos)

Não se pode ignorar a importância do crédito como meio impulsionador da atividade produtiva. Há países que disponibilizam para seus agentes econômicos créditos superiores ao volume das unidades de bens e serviços produzidas, num ciclo virtuoso entre a produção e o consumo que, sem maiores esforços do legislativo, estimula a geração de emprego e renda. A Tabela 6 mostra a relação Empréstimos/PIB de alguns países da Europa, Ásia, América do Norte e América Latina, onde se observa que essa relação é sempre mais elevada em economias mais evoluídas.

**Tabela 6 – Relação Empréstimos/PIB**  
(%)

Países	1990	1997	2005
EUA	144	199	260
Reino Unido	116	120	166
Alemanha	89	110	112
França	94	82	94
Japão	196	192	99
China	88	98	115
Índia	25	24	41
Brasil	24	29	31
Argentina	16	22	12
Chile	47	56	66
México	17	26	18

Fonte: Banco Mundial

No Brasil, em particular, muito se tem discutido sobre a importância de aumentar essa relação, o que pressupõe, também, democratizar o crédito para parcelas mais humildes da sociedade brasileira, que, como se sabe, é praticamente excluída do sistema bancário tradicional. A ausência de uma conta bancária, símbolo da cidadania capitalista, para grande parte



dos brasileiros é uma triste realidade, e várias são as causas, desde a incapacidade de esses usuários absorverem o custo de manutenção até o fato de que eles, em geral, são desprovidos dos chamados colaterais, ou seja: não dão retorno desejado e tampouco possuem garantias compatíveis com as exigências do sistema. Portanto, não despertam interesse dos maiores agentes, que, nas decisões de abrir agências ou postos de atendimento, levam em conta a maximização do retorno<sup>17</sup>.

Em qualquer estudo que se faça, não há como desprezar fatores históricos para esse modelo econômico, que, por maior que tenha sido o incentivo nos últimos anos, ainda responde por oferta de crédito de apenas um terço do PIB, conforme consta da Tabela 6. Não é pretensão deste livro debater o modelo econômico, já bastante digerido nas mãos de economistas. Entretanto, até como mote para a importância das microfinanças, não há como deixar de abordar questões cruciais que o envolvem, desde suas raízes até a perversa lógica econômica que lhe dá consequência.

## As raízes históricas

As raízes estão fincadas em solo bem mais profundo, desde o período colonial e o Império até desaguar na chamada República Velha, de Deodoro a Washington Luiz, antes, portanto, da Revolução de 1930. Foram modelos pautados nas grandes oligarquias, que se deslocavam ao sabor do produto primário de ocasião, como o pau-brasil, a cana-de-açúcar, o café, a borracha, entre tantos outros que conduziram os rumos da nossa economia desde o descobrimento. A entrada do Brasil no processo de industrialização, principalmente a partir da Segunda Grande Guerra, trouxe algum alento para a quebra dos interesses daquelas oligarquias – que nos permitimos aqui denominar “oligarquias de produtos primários” –, pressupondo-se, assim, que a partir daí haveria certa democratização da terra e do crédito.

Não foi bem assim. A capacidade de organização das oligarquias, associada naturalmente a questões educacionais e culturais, mais uma vez prevaleceu, e as indústrias praticamente se instalaram no entorno dos poderes anteriores, com algum aceno positivo de inclusão social pela entrada do Estado na organização de nossas grandes indústrias de base, mormente nos setores siderúrgico e de energia. Com isso, houve bom

---

17 / A questão da bancarização é abordada com mais detalhes no capítulo que trata das medidas de estímulo às microfinanças a partir de 2003 (pág. 150).

ciclo de crescimento nas décadas de 50 e de 60 e também no chamado período militar pós 1964, motivado basicamente pela crescente presença do Estado na economia e, mais especificamente na era militar, por uma política de aproveitamento do crédito farto advindo do exterior.

Em todos esses períodos, ocorreu a proliferação de Planos de Desenvolvimento Econômico, sob a nomenclatura permitida pelo *marketing* de ocasião, todos eles vendidos como estrutura essencial à melhor distribuição de renda no País, sob o argumento culinário de primeiro deixar o bolo crescer para depois repartir. Bom, cremos que o bolo de fato cresceu, porém, com certeza, sua distribuição não foi exatamente um primor de resultado. Continuamos com alta concentração de renda, principalmente a partir do processo de globalização, dentro do espírito neoliberal iniciado no governo Collor, que acabou por provocar a entrada em cena de uma nova oligarquia: a da indústria financeira, mais perversa do que as antecessoras, uma vez que vem sob o foco do capital sem pátria, de cunho essencialmente especulativo e, por isso mesmo, inibidor da vocação empreendedora do nosso povo.

Segundo esse modelo, a presença do Estado na economia deve ser a mínima possível, mote básico para o início do processo de privatização e, com ele, a transferência do risco e dos respectivos resultados para a iniciativa privada. Como até então o Estado brasileiro tinha presença relevante no mercado e, reconheça-se, até em áreas nas quais não deveria estar presente, a reversão do modelo pegou a classe média desprevenida, para não dizer despreparada, para enfrentar a concorrência do capital privado. O resultado foi seu encolhimento, mormente naquela classe média composta por empregados do setor governamental e por proprietários de pequenas e médias empresas.

Com isso, a oferta de crédito e emprego para esses setores foi reprimida, quer pelo seu alto custo, quer pelos interesses maiores de privatização, quer mesmo pela necessidade de ajustes internos da economia, o que gerou agravamento do processo de concentração de renda. Segundo Pastore e Valle Silva (2004), há reconhecimento desse efeito concentrador a partir de estudos das causas da intensa mobilidade social ocorrida no Brasil no século XX, com predominância de fatores estruturais entre os anos 1950 a 1970 – aqueles decorrentes do surgimento de oportunidades de trabalho – e de natureza mais circular nas décadas seguintes, ou seja, produto de trocas, em que, para uma pessoa subir, outra tem de desocupar a posição, conforme demonstra a Tabela 7.

**Tabela 7 – Tipos de mobilidade social no Brasil**

<b>Tipos</b>	<b>1973</b>	<b>1996</b>	<b>Diferença</b>
Estrutural	32,8%	31,4%	- 1,4%
Circular	25,7%	31,8%	+6,1%
Total	58,5%	63,2%	+4,7%

A despeito dessa intensa mobilidade, os referidos estudos demonstram também que o grau de ascendência “foi e continua sendo de curta distância. Ou seja: muitos sobem pouco e poucos sobem muito. Isso provoca um estiramento da estrutura social. Daí a convivência de muita mobilidade com alta desigualdade” (PASTORE; VALLE SILVA, 2004, p. 2), o que é capturado pela evolução da estrutura social entre os dois anos referenciados, quando o nível de ascendência ocorre intensamente entre as próprias classes, com baixa influência no topo da pirâmide, conforme demonstra a Tabela 8.

**Tabela 8 – Evolução da estrutura social**

<b>Estratos sociais (Pirâmide)</b>	<b>1973</b>	<b>1996</b>	<b>Crescimento</b>
<b>Base</b>	<b>48,0%</b>	<b>47,5%</b>	<b>Estável</b>
Inferior	32,0%	24,0%	-25%
Superior	16,0%	23,0%	+44%
<b>Meio</b>	<b>48,0%</b>	<b>47,5%</b>	<b>Estável</b>
Inferior	24,0%	27,0%	+12%
Média	18,0%	13,0%	-27%
Superior	6,0%	7,5%	+25%
<b>Alto</b>	<b>3,5%</b>	<b>5,0%</b>	<b>+43%</b>

## A lógica econômica – Causas e conseqüências

No entrelace dessas raízes históricas, surge outro fator importante: a lógica econômica que lhe dá suporte. Nesse campo, não há como deixar de lado o desequilíbrio entre o nível de endividamento histórico e os investimentos estruturais que deveriam ter sido feitos. No campo econômico, destacamos dois efeitos colaterais desse desequilíbrio, ambos sujeitos à pressão inflacionária: i) necessidade de regular a demanda em função

das condições de oferta; e ii) geração de caixa ao governo capaz de lhe permitir administrar a dívida sem necessidade de emitir moeda.

Por essa lógica, o governo torna-se o principal tomador dos recursos produzidos pelo mercado, mediante estímulo à aquisição de títulos públicos. Caso não houvesse esse “enxugamento”, a pressão inflacionária atuaria em duas frentes: existência de demandas superiores às condições de oferta, como conseqüência do esgotamento da capacidade produtiva, e emissões para pagamento da dívida. Só que, para estimular investimentos em títulos públicos, o principal instrumento é a taxa de juros, que, se de um lado onera a dívida pública e os demais ativos do sistema, de outro atrai investidores. Uma lógica perversa bem aproveitada pelos agentes financeiros de maior porte, como os bancos, diante de sua capacidade de alavancar recursos e de obter proveito sem maiores riscos.

## As ações governamentais

Entretanto, seria muita injustiça atribuir apenas a essa lógica e, por via de conseqüência, ao Estado todos os males de concentração de renda no País. Ora, até que historicamente o Estado buscou caminhos para a democratização do crédito, embora suas intenções nem sempre atingissem os objetivos esperados, não raro desvirtuados das reais finalidades justamente por parte das oligarquias beneficiárias, além de alguns oportunistas de plantão. Os subsídios à agricultura, a abertura de linhas de crédito para pequenas e médias empresas, os incentivos fiscais, via organismos de desenvolvimento regionais, tudo isso é ou foi símbolo das boas intenções de governo, porém não raro usadas de forma indevida pelo homem socialmente injusto, sob complacência de uma maioria sem acesso a elementos basilares da cidadania e, por isso mesmo, omissa e desorganizada.

É esse quadro que, se de um lado permite aliviar os ombros governamentais da expiação de todas as culpas no processo de concentração de renda, do outro explica a histórica ausência de ações mais articuladas entre os segmentos sociais interessados, na busca do necessário antídoto. Ora, se a história mostra iniciativas do Estado para que o crédito, sem casuísmos e vícios dos grandes negócios – ou seriam negociatas? –, efetivamente chegue às mãos de toda e qualquer atividade produtiva, por que, então, os resultados não são nem de longe aqueles esperados? A resposta é óbvia e amarga: devido ao estreitamento do funil gerado basicamente pela proliferação de duas culturas, às vezes até entrelaçadas entre si – a dos oportunistas, pelo lado de uma minoria mais esclarecida,

para não dizer egoísta; e a do pouco envolvimento, pelo lado da maioria não assistida.

A reversão desse quadro passa – em grande medida – por processo educacional fincado em dois pilares: ética com responsabilidade social e sustentabilidade econômica. Um dependente do outro, como meio de evitar a corrosão de ambos. São pilares que se encaixam como luva aos princípios que movem a indústria microfinanceira, como os que foram aqui apresentados, e que, por isso mesmo, têm sido objeto de atenções governamentais.

# Os Bancos, as IMFs e as Formas de Atuação Governamental

Agir, eis a inteligência verdadeira.  
Serei o que quiser,  
Mas tenho que querer o que for.  
O êxito está em ter êxito, e não em ter condições  
de êxito.  
Condições de palácio tem qualquer terra larga,  
Mas onde estará o palácio se não o fizerem ali?

(Fernando Pessoa em Livro do *Desassossego*)

As experiências de microfinanças que alcançam o maior número de tomadores trazem como principal fator comum o investimento do setor financeiro tradicional. De fato, experiências conhecidas, como as de Bangladesh, da Bolívia, do Peru e da Indonésia, que têm na massificação seu maior destaque, apresentam modelo com operadoras financeiras bancárias ou assemelhadas (reguladas e supervisionadas por entidade oficial), mesmo que inicialmente tenham adotado outros modelos. No capítulo deste livro que trata do mercado brasileiro de microcrédito, constata-se o efeito desse fenômeno no Brasil.

Um importante empecilho ao acesso das comunidades mais pobres aos mecanismos de financiamento tradicionais, mesmo aqueles cobertos por linhas especiais de incentivo governamental aos micro e pequenos negócios, é a falta de instrumentos eficientes de garantia. Nessa linha, Soto (2001) aponta como fator determinante para essa escassez de crédito a falta de estrutura legal e de justiça que permita a essas comunidades securitizarem seus ativos (principalmente moradias e oficinas de trabalho construídas em terrenos irregulares).

Ainda segundo Soto (2001), o valor total dos imóveis de posse extralegal dos pobres no Terceiro Mundo e nas nações do extinto bloco comunista é de pelo menos US\$9,3 trilhões, 93 vezes mais do que todo o auxílio para o desenvolvimento concedido por todos os países desenvolvidos ao Terceiro Mundo. Defende ainda o autor que, se esses ativos fossem legalizados e transformados em capitais passíveis de serem usados como colaterais, contrapartidas ou alugados, teriam um grande efeito sobre a economia de seus países.

Outra importante questão tem intrigado os pesquisadores: por que, em alguns países, esse fenômeno de aproximação do setor bancário tradicional com as microfinanças acontece de forma natural, a despeito

da falta de garantias reais, e em outros não? Pesquisadores conhecidos, como Christen (1997; 2000), defendem que a resposta está no custo de oportunidade.

Banqueiros de países que convivem com grande número de pessoas pobres e sistemas financeiros desenvolvidos e sofisticados – caso do Brasil, da Argentina, do México e da Índia – conseguem bons lucros com baixos custos de transação. Com um simples telefonema ou com um comando no computador, podem negociar ativos e derivativos em ambientes de negociação de praticamente todo o mundo capitalista, ao passo que, para trabalharem com microfinanças, teriam de investir mais de três anos em preparação de equipes e de produtos, com chances de sucesso indefinidas. Isso explica, em grande parte, porque é tão lento o desenvolvimento do mercado microfinanceiro nesses países.

O mesmo não acontece em países como Bolívia, Peru e Paraguai, onde os banqueiros já trabalham há bastante tempo com um público um pouco acima daquele que se entende como tomador de microcrédito. Com o advento das crises, principalmente as dos anos 90, esses banqueiros naturalmente passaram a atuar em uma faixa que alcançou as populações de baixa renda, que antes não despertavam seu interesse.

Entretanto, influenciados pelos esforços dos organismos internacionais, pelas políticas públicas específicas e pelo aumento da divulgação, observa-se, nos últimos cinco anos, um crescente interesse do setor financeiro tradicional (bancos, financeiras, companhias de seguros) da maioria dos países pelo mercado de microfinanças, que tem experimentado modelos de atuação tanto de forma direta quanto indireta, no varejo ou no atacado.

Algumas dessas instituições vêem as microfinanças como um mercado com grande potencial. Outras têm em sua alta direção pessoas preocupadas com questões de responsabilidade social e ambiental. De qualquer maneira, constata-se que empresas financeiras tradicionais estão aprendendo com entidades especializadas e com alguns bancos pioneiros como reduzir os altos custos de transação dos microcréditos. A Tabela 9 resume os principais esforços do setor bancário privado brasileiro.



**Tabela 9 – Atuação dos bancos privados brasileiros no microcrédito**

Instituição	Forma de operar	Características	Saldo da carteira (R\$ milhão)		Clientes ativos em dez/2007
			dez/2006	dez/2007	
Unibanco/Fininvest	Controla SCM (Microinvest)	Predominantemente crédito individual (microcrédito) em áreas urbanas	9,2	10,3	4.330
ABN Amro, em parceria com a Acción International	Convênio com Oscip Real Microcrédito	Microcrédito – Varia de R\$500,00 a R\$10 mil – Juros de 3,5% a.m. e TAC de 5%	16,3	53,4	53.421
Santander Banespa	Oferta direta para correntistas e através de convênio com OnG e Oscip	Programa Microcrédito – Varia de R\$ 100,00 a R\$1 mil Juros de 2% a.m.	38,7	13,7	7.062
Banco Itaú	Convênios com Oscip – Compra de carteira	4 Oscips parceiras	6,5 <sup>1</sup>	1,3	774 <sup>2</sup>
Total			70,7	78,7	65.587

Fonte: Pesquisa direta por e-mail.

1/ Trata-se da parte utilizada do limite de crédito global de R\$7,5 milhões, disponível em 2006 e 2007. A queda no volume de operações em 2007 deve-se a mudanças estruturais. A previsão para 2008 é de aumento para patamar superior ao de 2006.

2/ Não informado pelo banco. Estimativa feita com base no valor médio de empréstimos de 1.680,00, constante do livro “A Demanda por Microcrédito” (2002), p. 78-96.

Além da questão do interesse da banca tradicional, estudo assinado por Conger (2001, *apud* Microenterprise Americas Magazine, 2001, p. 28-31), denominado *Big-Country Enigma*, apresenta outras justificativas para a paradoxal baixa *performance* da indústria microfinanceira em países grandes. De fato, embora a América Latina seja a região onde o microcrédito cresceu mais rapidamente, em países com a economia mais forte, como Argentina, Brasil e México, sua importância é muito pequena quando se compara com o total da indústria financeira. Conhecidos pesquisadores e operadores apresentam as seguintes justificativas para o fenômeno, que também se repete na Índia, China e Nigéria:

- as entidades internacionais de apoio ao microcrédito, fornecedoras do necessário suporte financeiro para o desenvolvimento da indústria, direcionam prioritariamente seus recursos para países onde o PIB *per capita* é bem menor<sup>18</sup>;
- apesar das enormes diferenças entre esses países grandes, suas políticas de incentivo às microfinanças guardam inusitada semelhança, mesmo que em momentos diferentes e em diferentes graus de evolução, por não representarem ainda eficiência que permita, em curto prazo, atender aos milhões de pessoas pobres;

18 / No *ranking* do FMI, o Brasil está na faixa dos 40% mais ricos, em termos de PIB *per capita*, posição em dez/2006.

- não há ainda a percepção, por parte dos investidores, dos empreendedores sociais e da população como um todo, de que o microcrédito é um bom negócio.

Por outro lado, é comum pensar que o acesso de pessoas de baixa renda a serviços financeiros por intermédio de IMF é um passo na trajetória evolutiva que leva essas pessoas a serem clientes de um banco. Na prática, entretanto, Bittencourt (2005) afirma não haver indicação de que isso efetivamente ocorra, pois as IMFs convivem com o dilema de ter de se voltar para um público excluído do acesso ao sistema bancário formal, ajudá-lo a sair das camadas mais pobres e, ao mesmo tempo, envidar todos os esforços para manter em sua carteira a maior quantidade possível de clientes de maior renda que lhes ajude a alcançar e a manter a auto-sustentabilidade.

Esse esforço para manter em carteira clientes de maior renda, principalmente aqueles cujo crescimento foi acompanhado pela IMF, traz como conseqüência a escassez de recursos para os tomadores de menor porte, sendo essa uma importante causa da falta de *funding* da maioria das IMFs. Além disso, “por não estabelecerem [as entidades operadoras] uma relação de cooperação com o sistema bancário, suas chances de alcançar resultados sociais expressivos, no contexto brasileiro, são muito limitadas” (BITTENCOURT, 2005, p. 208).

Além das mencionadas iniciativas da banca privada, algumas instituições governamentais vêm consolidando uma grande, eficiente e rentável atividade, quebrando uma má tradição de baixa rentabilidade e alta inadimplência com abordagem de subsídio que sempre dominou os empréstimos desse tipo de instituição para os mais carentes. O melhor exemplo brasileiro é o programa Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil, cujos números foram apresentados no estudo sobre a oferta de microcrédito. O banco também traz como inovação o Programa de Microcrédito Rural, denominado Agroamigo.

Esse programa – idealizado com o objetivo principal de atuar na concessão de microcrédito rural produtivo e orientado para agricultores de pequeno porte, contribuindo assim para redução da pobreza rural na Região Nordeste, Norte de Minas Gerais e Norte do Espírito Santo – e suas ações creditícias foram inicialmente direcionados ao público-alvo do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) enquadrado no Grupo B.

Não obstante as necessárias adaptações às especificidades da área rural, o Agroamigo teve sua concepção metodológica baseada na metodologia adotada pelo Programa Crediamigo, que envolve a atua-

ção de um Assessor de Crédito, que presta atendimento nas próprias comunidades rurais, permitindo assim uma maior proximidade com os clientes, orientação, acompanhamento e acesso qualificado, ágil e simplificado ao crédito, garantindo com isso a expansão do atendimento aos agricultores.

Em dezembro de 2007, o programa estava presente em 161 agências do Banco, que atendem 992 municípios, com a atuação de 500 Assessores de Crédito. Desde a sua implantação, o Agroamigo já aplicou R\$492.502.440,21, correspondendo a 396.357 operações.

Na esfera governamental, merece destaque também a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que participou, com o Banco Central do Brasil (BCB) e com o Ministério da Fazenda, dos estudos e trabalhos preparatórios da proposta de estruturação do marco legal que resultou na criação das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMs) em 1999<sup>19</sup> e, mais recentemente, do Banco Popular do Brasil.

Em relação ao BNDES, o apêndice “Atuação do BNDES e do MTE (PNMPO)” apresenta antecedentes de sua atuação, faz balanço de atividades, mostra o Programa de Microcrédito do BNDES (PMC) e informa que atingiu, em julho de 2008, R\$154 milhões em operações, realizadas tanto com agentes repassadores quanto com agentes de segundo piso, que, por sua vez, têm condições de repassar recursos para cerca de 180 entidades que operam com microempreendedores.

O mesmo documento destaca ainda como principais projetos: i) acordo com o sistema CreSol (cooperativismo de crédito), no valor de R\$14,5 milhões; ii) acordo com o Sistema Sicoob em Minas Gerais (cooperativismo de crédito), no valor de 8,6 milhões; iii) acordo com a Ascoob (Cooperativismo de crédito), no valor de R\$7,2 milhões; iv) Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), com doze projetos no valor de R\$3 milhões; e v) convênio com o MTE, para expansão do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), no valor de R\$2,5 milhões, especialmente para execução de PDI.

Já o Banco Popular do Brasil (BPB)<sup>20</sup> destaca-se por ter como missão ser o banco dos brasileiros, que promove a cidadania financeira, com inclusão bancária e acesso fácil ao crédito, incentivando a geração de

---

19 / Grupo de trabalho criado pela Portaria Interministerial nº 3, de 14/1/1999, composto por representantes da Secretaria de Política Econômica (Minifaz), do Banco Central do Brasil e do BNDES e coordenado por um dos autores deste livro, Marden Soares.

20 / Comentários sobre o BPB foram baseados em depoimento do seu presidente, Sr. Robson Rocha, e em documento encaminhado pela assessoria do BPB e publicado pela Agência Sebrae de Notícias em fevereiro de 2008.

trabalho e renda para o desenvolvimento econômico e social do País, além de ter nascido dentro do contexto de uma política pública de bancarização das classes de menor renda e de democratização do acesso ao crédito. Suas operações foram iniciadas experimentalmente no início de 2004, com expansão a partir de julho do mesmo ano. O BPB realizou 406 mil operações de crédito em 2007, com empréstimos de R\$72 milhões, fechando o ano com saldo da carteira de R\$30,4 milhões.

O BPB não possui agências, e sua atuação se dá por meio de acordos operacionais com diversos estabelecimentos comerciais próximos aos locais de moradia ou trabalho dos clientes, se apresentando como um enorme facilitador na realização de transações bancárias. Sua rede de atendimento é composta por farmácias, minimercados, padarias, mercearias e outros comércios. Essa estratégia de atendimento visa à redução de custos e permite que ele chegue em comunidades nas quais dificilmente seria viável abrir agência bancária nos moldes tradicionais. Mais adiante, apresentaremos detalhes sobre esse modelo de acordo operacional, denominado **correspondente no país**.

Em 2007, o Banco Popular do Brasil processou o número recorde de 55 milhões de transações, com destaque para as de conveniência, como recebimento de boletos bancários e de convênios diversos, que cresceram 66% em relação a 2006. Dessa forma, a receita com prestação de serviços foi fortemente incrementada, atingindo R\$42 milhões, com uma variação de 56% também comparativamente ao ano de 2006.

Além de oferecer crédito a seus clientes, o banco oferece outro produto de enorme importância para a população brasileira de menor renda na faixa etária de 18 a 55 anos: o Seguro de Vida Popular, produto de fácil contratação, sem burocracia e que tem um dos custos mais acessíveis do mercado. Seu plano individual custa R\$11,76 por semestre e tem cobertura de R\$2,5 mil para morte natural e acidental e assistência funeral de até R\$2,5 mil, mediante a prestação de serviços solicitados diretamente à seguradora.

Antes operando mais fortemente nas microfinanças, com viés para o consumo, o BPB, a partir do primeiro semestre de 2007, deu passo decisivo para expandir também sua carteira de crédito que viabiliza o novo conceito: o microcrédito produtivo orientado, amparado no PNMPO, detalhado no apêndice deste livro.

Ainda a propósito da atuação governamental, vale notar que a maior parte dos países, notadamente aqueles que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tem adotado, nas últimas décadas, políticas públicas desenvolvimentistas que apóiam determinados setores ou regiões, em áreas estratégicas como a infra-estrutura, o financia-

mento às Micro e Pequenas Empresas (MPE) e o desenvolvimento de uma indústria microfinanceira.

A estratégia que tem se revelado mais eficiente para a implantação dessas políticas é aquela que privilegia as soluções de mercado, assim entendidas as ações em que a força criativa da sociedade, devidamente orientada, cria soluções desenvolvimentistas com baixo risco de descontinuidade por razões políticas. Nesse sentido, o peso das instâncias regulatórias e supervisoras dos setores públicos tem sido crescente, quando comparado às instâncias de estímulo direto.

O marco legal para as microfinanças deve estar, assim, voltado para a correção de imperfeições de mercado que permita a compensação dos altos custos dos agentes que ainda não possuem uma escala competitiva e de outros fatores que possam prejudicar o alcance dos benefícios decorrentes da competição no livre mercado. No caso da indústria financeira, é inegável que os custos de transação pesam bastante para os pequenos. Com o custo de um simples telefonema, um grande banco pode obter um ganho de milhões de reais. Os custos fixos também são desproporcionais, sobretudo no cumprimento de obrigações legais e de exigências formais (trâmites burocráticos).

# Envolvimento do Banco Central do Brasil

Um exemplo para o Brasil, alguém gritou, quando des-  
cia à terra o corpo de Ruth Cardoso, morta subitamen-  
te nos braços do filho que amava tanto. Até a morte, a  
Inevitável, a maldita que sempre chega antes da hora,  
respeitou o seu desejo, que era morrer assim, em um  
suspiro mais profundo.

A tristeza imensa que se espalhou pelo país vem do  
sentimento de orfandade, do desaparecimento de  
alguém que encarnava aquilo a que, em algum lugar,  
aspiramos todos: dignidade, integridade, um profundo  
sentido de justiça. Tudo de que o país precisa e não  
tem. Mas quer.

No seu primeiro dia no Alvorada, a jornalista Dorrit  
Harrazin me pediu que a definisse em uma palavra.  
Dignidade foi a resposta, tão evidente e fácil. Anos  
depois um consenso nacional consagrava o que sem-  
pre souberam os que tinham o privilégio de antiga  
proximidade com ela. Foi o que a imprensa, agora,  
unanimemente reconheceu e louvou além de todos os  
méritos de inteligência e de devoção ao Brasil (...).

(Trecho inicial da Elegia para uma Grande Dama, de  
Rosiska Darcy de Oliveira, publicada no endereço  
<http://www.comunitas.org.br/>)

Desde 1992 e, com mais intensidade a partir de 1999, o BCB vem participando de reuniões, seminários, estudos e debates sobre o tema microfinanças – algumas vezes também promovendo esses eventos –, com o objetivo de encontrar os melhores caminhos para aumentar a oferta de serviços financeiros para os mais carentes, como resposta ao movimento de concentração decorrente da natural acomodação de forças provocada pela interligação mundial de mercados financeiros e aos seus efeitos sobre a concorrência.

Esse esforço concentra-se no atendimento ao público que não desperta o interesse dos bancos tradicionais e compreende não apenas aquelas pessoas que, em decorrência desse processo de acomodação, passaram a não mais contar com serviços financeiros, mas também as populações com baixo IDH que vivem nas periferias das grandes cidades e espalhadas pelas diversas regiões do País.

A fim de alcançar esse objetivo, o BCB atuou em harmonia com o Conselho da Comunidade Solidária e seu projeto de expansão do microcrédito no Brasil. Em agosto de 1997, reuniram-se, na Quinta Rodada de Interlocução Política sobre Alternativas de Ocupação e Renda,

ministros de estado, secretários-executivos, presidentes e diretores de empresas estatais e representantes de órgãos, instituições, organizações, programas ou ações governamentais e não-governamentais que atuam direta ou indiretamente com o microcrédito no Brasil. A experiência desses vários interlocutores foi valiosa para a elaboração da melhor proposta de regulamentação possível.

Esse trabalho de construção dificilmente teria sido levado a bom termo não fosse a inegável liderança e inquebrantável força de vontade da antropóloga Ruth Cardoso<sup>21</sup>, falecida em junho de 2008, idealizadora e principal gestora do projeto Comunidade Solidária, que tem sua continuidade na Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) denominada Comunitas (<http://www.comunitas.org.br/>), também fundada por ela após o mandato do seu marido como presidente da República e responsável por continuar a implementação de ações de combate à exclusão social e à pobreza.

Ela também publicou vários livros e trabalhos sobre imigração, movimentos sociais, juventude, meios de comunicação de massa, violência, cidadania e trabalho e várias de suas obras são referência para vários autores, inclusive para os autores deste livro, como são os casos do conhecido “A Aventura Antropológica: Teoria e Pesquisa, Terceiro Setor, Desenvolvimento Social Sustentado” (com vários outros autores) e a “Bibliografia sobre a Juventude”, que analisa livros e ensaios sobre o tema, escrito em parceria com Helena Sampaio, doutora em Ciência Política e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

No tocante à política de microcrédito, o BCB tem se valido também das experiências de outros países, principalmente latino-americanos, como forma de queimar etapas e diminuir a incidência de erros, pela melhor compreensão do mercado de serviços financeiros direcionado às populações com baixo IDH, tanto no que diz respeito à oferta e à variedade de serviços quanto a aspectos socioeconômicos, culturais e conjunturais referentes a essa parcela da população. Nessa linha, o Banco

---

21 / Ruth Vilaça Correia Leite Cardoso formou-se em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras na Universidade de São Paulo e, entre outros títulos universitários, tinha pós-doutorado pela Universidade de Colúmbia, em Nova York. Era professora na USP, pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), membro do Centro para Estudos Latino-Americanos da Universidade de Cambridge (Inglaterra), presidente do conselho assessor do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre Mulher e Desenvolvimento, membro da junta diretiva da UN Foundation e da Comissão da Organização Internacional do Trabalho sobre as Dimensões Sociais da Globalização e da Comissão sobre a Globalização. Também lecionou nas universidades do Chile, de Berkeley e Colúmbia.



tem trabalhado na construção do marco regulatório, principalmente no que diz respeito ao **cooperativismo de crédito**, ao **microcrédito** e aos **correspondentes no País**.

Ao longo do tempo, esses três segmentos reunidos passaram a ser identificados pela sociedade como parte importante da indústria microfinanceira, composta também por operadoras especializadas constituídas sob a forma de ONG, Oscip ou Fundo Público, estadual ou municipal, conhecido como **banco do povo**, sobre as quais teceremos maiores considerações mais adiante. Esse conjunto de experiências é entendido como aquele que oferta serviços financeiros especialmente adaptados às necessidades das populações de baixa renda e constitui nicho que não atrai, de forma natural, a banca tradicional.

Partindo do diagnóstico da continuada necessidade de se divulgar as microfinanças<sup>22</sup>, reforçado pela necessidade de avaliar os reflexos das medidas de ajuste regulamentar por intermédio da interação com o público usuário, o BCB passou a realizar, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), uma série de eventos com o objetivo de divulgar o resultado das ações voltadas ao segmento microfinanceiro, iniciado com o I Seminário Banco Central sobre Microcrédito, realizado em Recife, em 27 de setembro de 2002, que contou com 216 inscritos. Em 2003, foi realizado o II Seminário Banco Central sobre Microcrédito, em Belém, em 13 e 14 de março, já com 418 inscritos.

Considerando que o termo **microcrédito** se constitui em subconjunto do que se convencionou considerar como microfinanças<sup>23</sup>, os eventos de divulgação foram reformulados de modo a conter, também, aspectos ligados a temas como cooperativismo de crédito, remessas e moedas sociais. Assim, ainda em 2003, aconteceu o I Seminário Banco Central sobre Microfinanças, em Curitiba, em 7 e 8 de julho, com a inscrição de 767 participantes. Os seminários seguintes, anuais, aconteceram em Fortaleza (2003), Goiânia (2004), Salvador (2005) e novamente em Recife (2006), até culminarem com o de Porto Alegre (2007), tudo resumido na Tabela 10.

---

22 / A divulgação das microfinanças tem aumentado nos últimos anos, mas especialistas e agentes do mercado microfinanceiro defendem que ainda é escasso o conhecimento de seu significado e de suas potencialidades no seio da sociedade, principalmente nas regiões mais carentes do País, sendo uma das causas da sua lenta expansão.

23 / No capítulo “Conceitos, Diagnóstico e Mercado”, oferecemos maior detalhamento sobre esses e outros conceitos.

**Tabela 10 – Seminários de divulgação de microfinanças**

<b>Evento</b>	<b>Local</b>	<b>Data</b>	<b>Inscritos</b>
I Seminário Banco Central sobre Microcrédito	Recife (PE)	27.09.2002	216
II Seminário Banco Central sobre Microcrédito	Belém (PA)	13 e 14.03.2003	418
I Seminário Banco Central sobre Microfinanças	Curitiba (PR)	07 e 08.07.2003	767
II Seminário Banco Central sobre Microfinanças	Fortaleza (CE)	10 e 11.11.2003	664
III Seminário Banco Central sobre Microfinanças	Goiânia (GO)	14 e 15.06.2004	735
IV Seminário Banco Central sobre Microfinanças	Salvador (BA)	01 a 03.06.2005	927
V Seminário Banco Central sobre Microfinanças	Recife (PE)	07 a 09.06.2006	535
VI Seminário Banco Central sobre Microfinanças	Porto Alegre (RS)	13 a 13.06.2007	843

Acompanhando o impulso tomado pelo projeto microfinanças após a assunção do governo em 2003, o BCB também vem atuando nos ajustes do marco regulamentar de diversas inovações no campo das microfinanças.