

Projeto

Inclusão Financeira

**Perspectivas e Desafios para Inclusão Financeira
no Brasil: visão de diferentes atores**

Projeto

Inclusão Financeira



**Perspectivas e Desafios para Inclusão Financeira
no Brasil: visão de diferentes atores**

Brasília, novembro de 2009

Coordenação:

Luiz Edson Feltrim

Elvira Cruvinel Ferreira Ventura

Alessandra von Borowski Dodl

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Banco Central do Brasil

Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil : visão de diferentes atores / coordenação: Luiz Edson Feltrim, Elvira Cruvinel Ferreira Ventura, Alessandra von Borowski Dodl. – Brasília : Banco Central do Brasil, 2009.
254 p.

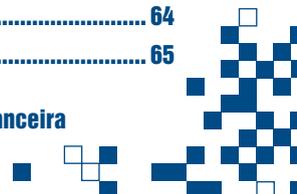
Projeto Inclusão Financeira.
ISBN 978-85-99863-10-7

1. Inclusão financeira – Brasil. 2. Microfinanças – Brasil. I. Feltrim, Luiz Edson, coord. II. Ventura, Elvira Cruvinel Ferreira, coord. III. Dodl, Alessandra von Borowski, coord.

CDU 336(81)

Sumário

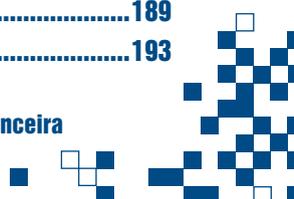
Apresentação	9
Introdução	11
Inclusão Financeira no Brasil – Projeto estratégico do Banco Central	13
Microfinanças no Brasil	15
Projeto estratégico Inclusão Financeira	22
Referências	25
Parte 1 – Visão de atores do governo.....	27
Capítulo 1	31
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado: conquistas e desafios	33
I. Introdução	33
II. Histórico	33
III. O Programa de Microcrédito	35
IV. O Programa de Microcrédito em números	38
V. As metas de expansão do Programa de Microcrédito no Plano Plurianual.....	41
VI. Conclusões: os desafios para o microcrédito produtivo orientado no Brasil.....	43
Referências	49
Capítulo 2.....	51
Inclusão Financeira no Brasil: o papel do BNDES	53
I. Introdução	53
II. Panorama do mercado de crédito em pequena escala no Brasil.....	55
III. Apoio do BNDES: crédito para micro e pequenas empresas e para pequenos empreendedores	56
IV. Democratizando o acesso ao crédito: o programa de Microcrédito	59
V. Reduzindo custos de transação: o Cartão BNDES	61
VI. Resolvendo o problema de colateral: o Fundo Garantidor para Investimentos.....	62
VII. Conclusões.....	64
Referências	65



Capítulo 3	67
Finanças Solidárias e Moeda Social	69
I. A exclusão financeira	69
II. As finanças sociais ou solidárias	70
III. Entidades emissoras de moeda social: os Clubes de Troca	72
IV. Entidades emissoras de moeda social: os Bancos Comunitários	73
V. A Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs)	76
Referências	78
Parte 2 – Visão de atores do mercado	79
Capítulo 4	83
Massificação das Microfinanças no Brasil – Análise e proposições	85
I. Introdução	85
II. Microcrédito no Brasil – Histórico das entidades sem fins lucrativos	86
III. O surgimento da ABCRED	88
IV. O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado	90
V. Considerações finais	97
Referências	98
Capítulo 5	99
Cooperativismo de Crédito Solidário: inclusão social e desenvolvimento local	101
I. Introdução	101
II. Microcrédito e inclusão social	102
III. Importância das Cooperativas de Crédito na economia local	103
IV. Resultados alcançados pelas Cooperativas de Crédito	105
V. Desafios e perspectivas para o Cooperativismo de Crédito	107
Referências	109
Capítulo 6	111
Cooperativas de crédito: inclusão financeira com impactos sociais positivos	113
I. Origem do cooperativismo, seus princípios e valores	113
II. Cooperativismo de crédito no Brasil: início e estágio atual	114
III. Inclusão financeira e cooperativas de crédito	115
IV. Mercado: evolução e atuação	117
V. Principais obstáculos	120



VI. É possível potencializar a participação	123
VII. Cenário futuro e perspectivas do segmento.....	125
VIII. O impacto social das cooperativas de crédito.....	127
Referências	128
Capítulo 7	131
Sociedades de Crédito ao Microempreendedor	
e à Empresa de Pequeno Porte: história e perspectiva	133
I. Introdução	133
II. Especialização em Microcrédito com Foco Restrito	134
III. Especialização em Microcrédito com Foco Ampliado	137
IV. Perspectivas e sugestões.....	142
V. Conclusão	147
Referências	147
Capítulo 8	149
A Responsabilidade dos Bancos de Desenvolvimento e das Agências de	
Fomento com o Crédito Inclusivo	151
I. Apresentação	151
II. Resenha histórica	153
III. Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento.....	158
IV. Tendências e desafios do Sistema Financeiro de Fomento	
brasileiro e a contribuição da ABDE.....	159
Anexo – Sistema Público de Fomento Brasileiro – 2009.....	162
Referências	167
Capítulo 9	169
Microfinanças e o Sistema Bancário Brasileiro	171
I. Introdução	171
II. O setor bancário brasileiro e a inclusão financeira	172
III. Produtos e serviços para inclusão financeira	176
IV. Considerações finais.....	185
Referências	186
Parte 3 – Visão de fomentadores e estudiosos	189
Capítulo 10.....	193



Crédito para os Pequenos Negócios: o duplo desafio de ampliar a oferta e reduzir custos.....	195
I. Introdução	195
II. Informações, risco e custo do crédito.....	196
III. Pequenos negócios e mercado de crédito.....	198
IV. Necessidades de finalidades de investimento e financiamento	202
V. Conclusões	203
Referências	204
Capítulo 11	207
Um Ambiente Favorável ao Desenvolvimento das Microfinanças – Uma abordagem inicial	209
I. Contexto	210
II. O que fazer	215
III. Conclusão	221
Referências	222
Capítulo 12.....	223
Microfinanças no Brasil e na América Latina.....	225
I. Introdução	225
II. Exegese	226
III. Dimensões do crédito no Brasil e na América Latina.....	227
IV. Transparência	235
V. Considerações finais.....	235
Anexo – Instituições participantes no Brasil.....	237
Referências	238
Capítulo 13.....	239
Incluindo Milhões Hoje e Amanhã: políticas e ações viáveis para um sistema financeiro inclusivo no Brasil.....	241
I. Correspondentes: o que está faltando?	243
II. Microfinanças: em que direção está indo o Brasil?	246
III. Cooperativas de crédito: o que guarda o futuro?	250
IV. Conclusões	251
Referências	253



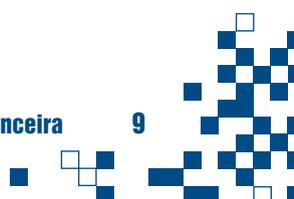
Apresentação

O governo brasileiro vem adotando várias medidas para melhorar a qualidade de vida da população mais pobre, de forma que se reduzam as desigualdades sociais no país. Nos últimos anos, tem sido essencial a busca de mecanismos de inclusão financeira para que a população acesse serviços financeiros adequados às suas necessidades.

Com a convicção de que um ambiente de relações financeiras sustentáveis e inclusivas é catalisador para o desenvolvimento, o Banco Central do Brasil, no âmbito de sua competência, trabalha de forma integrada com representantes dos segmentos envolvidos com a inclusão financeira no Brasil, tanto do setor público como do setor privado, com participação ativa na construção do marco regulatório. Nesse sentido, diversas iniciativas podem ser citadas, como é o caso do modelo de correspondentes, dos mecanismos para bancarização da população e do aperfeiçoamento do marco regulatório do cooperativismo de crédito no país, todos de teor essencialmente inclusivo e estimulante à salutar concorrência no Sistema Financeiro Nacional.

Os avanços obtidos, principalmente no que diz respeito à estruturação de arcabouço regulamentar, possibilitam ao Banco Central do Brasil buscar horizontes voltados para articulação e coordenação dos atores desse segmento, para que resultados mais promissores sejam alcançados. Essa é a gênese do projeto estratégico Inclusão Financeira. Com o diagnóstico do mercado das microfinanças e da articulação das partes interessadas, objetivo da primeira etapa desse projeto, o desenvolvimento das atividades previstas, por um lado, auxiliará o Banco Central na fixação de objetivos e metas que propiciem a efetiva inclusão financeira da população e, assim, o cumprimento de sua missão institucional; por outro, poderá dinamizar o mercado das microfinanças e inserir novos atores, produtos, serviços e possibilidades nesse campo.

Com a consciência de que cada passo traduz a conquista de diversos atores, este livro tem o atributo de, formalmente, iniciar e caracterizar o empenho coletivo. Por isso apresentamos nosso agradecimento a cada um dos autores dos capítulos que, com denodo e paciência, empenhou-se para apresentar seus trabalhos de boa qualidade, que contribuirão em nossas reflexões.



Deixamos claro que a coordenação desse trabalho pelo Banco Central promove apenas a aproximação e a parceria de tantos que hoje constituem o segmento e que estão presentes em cada conquista. Sabemos que esse é mais um passo no longo caminho a seguir para aprimoramento da inclusão financeira neste país e, conseqüentemente, para mitigação das desigualdades. Trilhar esse caminho é possível, e essa responsabilidade está no rol de nossas atribuições, na qualidade de agentes promotores do desenvolvimento.

Boa leitura a todos!

Alexandre Antonio Tombini
Diretor





Introdução

Luiz Edson Feltrim
Elvira Cruvinel Ferreira Ventura
Alessandra von Borowski Dodl

Inclusão Financeira no Brasil – Projeto estratégico do Banco Central

Luiz Edson Feltrim
Elvira Cruvinel Ferreira Ventura
Alessandra von Borowski Dodl¹

Estima-se que o setor de microfinanças opere mundialmente volume de crédito de US\$25 bilhões, atendendo a cerca de 100 milhões de clientes – apenas fração da demanda total de quase 1 bilhão de clientes –, segundo o *Deutsche Bank Research* (2007). Corroborando a percepção das dimensões do mercado, estimam-se 10 mil Instituições de Microfinanças (IMFs) (ADA, 2006, *apud* ADA; *LuxFlag*, 2007), que atendem a mais de 113 milhões de clientes (*Microcredit Summit Campaign Report 2006 apud* ADA; *LuxFlag*, 2007). O setor, porém, é heterogêneo quanto à qualidade dessas instituições (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008).

O relatório *2008 Microscope on the Microfinance Business Environment in Latin America and the Caribbean*², elaborado pela *Economist Intelligence Unit* (EIU), com apoio técnico e financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da *Corporación Andina de Fomento* (CAF)³, apresenta análise das características das microfinanças em países da América Latina e do Caribe. Publicado em outubro de 2008, esse documento aponta Peru e Bolívia como os mercados mais desenvolvidos em microfinanças, entre vinte países. O Brasil ocupa a 14ª posição (nota 41,6) no *ranking* geral⁴, obtendo a nota 43,8 (13ª posição) para a categoria *estrutura regulatória*, 53,6 (7ª posição) para *ambiente de investimento* e 33,3 (11ª posição) para *desenvolvimento institucional*.

¹ Os autores são servidores do Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf) do Banco Central do Brasil: chefe de Departamento, gerente do projeto (assessora plena) e gerente alterna do projeto, respectivamente. O projeto relatado neste texto é iniciativa do diretor da área de Normas e Organização do Sistema Financeiro, Alexandre Antonio Tombini.

² Essa publicação apresenta resultados do modelo construído pela EIU (*The Economist*), com financiamento e aconselhamento do BID e da CAF. No BID, o Multilateral Investment Fund (MIF) – fundo autônomo administrado por aquele Banco – é o responsável pelo trabalho (<<http://www.iadb.org/mif>>).

³ CAF é instituição financeira multilateral que apoia o desenvolvimento sustentável dos seus países acionistas e a integração regional (<<http://www.caf.com>>).

⁴ A nota geral é composta por três categorias, que variam de 0 a 100, sendo 100 a melhor. As categorias estão divididas em critérios (indicadores), com total de treze, a saber: **Estrutura regulatória**: regulação de operações de microcrédito; formação e operações de IMFs especializadas reguladas e supervisionadas; formação e operação de IMFs não reguladas; e capacidade regulatória e de supervisão – com peso de 40%; **Ambiente de investimento**: estabilidade política; estabilidade do mercado de capitais; sistema judicial; padrões de contabilidade; padrões de governança; transparência das IMFs – com peso de 20%; **Desenvolvimento institucional**: tipos de serviços microfinanceiros; *bureaus* de crédito; nível de competição – com peso de 40%.



Diversas instituições, reguladas e não reguladas, em alguns países da América Latina, evidenciam que é viável a sustentabilidade do negócio em microfinanças, demonstrando práticas profissionais e busca por crescimento. O contexto latino-americano de microfinanças caracteriza-se pela predominância da abordagem com enfoque de mercado, na qual se destaca a provisão de serviços por meio de entidades reguladas, com fim de lucro. O duplo interesse, social e financeiro, torna-se viável com o incremento da escala (quantidade de clientes atendidos) e do escopo (variedade de serviços prestados) e com outros fatores interferentes. Ambas as variáveis promovem mais alcance social em número de clientes, produtos e serviços disponíveis e mais alcance financeiro no que tange à diluição de custos e despesas, tanto pelo volume de operações quanto pela possibilidade de redução de custo por produto por meio das vendas cruzadas.

Enquanto ainda em pequeno número, as IMFs de propriedade e capital privado formam parte significativa do cenário financeiro nos países em desenvolvimento e têm configurado, juntamente com bancos e outras instituições tradicionais do setor financeiro formal, como provedores de diversos serviços. Muitas dessas instituições continuam a experimentar crescimento rápido e precisam trabalhar constantemente para aumentar sua base de capital. A habilidade de tais IMFs para atrair capital adicional, principalmente do setor privado, irá em grande parte determinar o sucesso de longo prazo dos seus esforços (RHYNE; BUSCH, 2006, p. 4. Tradução nossa).

Ao mesmo tempo em que cresce a demanda por *funding* por parte das IMFs, crescem os recursos investidos em microfinanças. De acordo com o Grupo Consultivo de Assistência aos Pobres (CGAP, 2007)⁵, os recursos estrangeiros – dívida e capital de risco – cresceram mais de três vezes entre 2004 e 2006, alcançando a cifra de US\$4 bilhões.

Assim, a oferta pelos Veículos de Investimento em Microfinanças (MIVs, sigla em inglês) também tem acompanhado o ritmo dessa expansão, variando a definição das características desse veículo adotada nas análises. Para *MicroRate*⁶, por exemplo, com base na pesquisa realizada em 2007, MIV é entendido “como veículo de investimento independente, que satisfaz aos três seguintes critérios: presença de uma entidade legal independente + presença de e/ou estar aberto a múltiplos investidores + foco em investimento em microfinanças” (MICRORATE, 2008, p. 5. Tradução nossa).

⁵ CGAP é um centro independente de pesquisa e política dedicado a fomentar o acesso financeiro à população pobre no mundo. É apoiado por mais de trinta agências de desenvolvimento e fundações privadas, que compartilham a missão de aliviar a pobreza. Está sediado no Banco Mundial. Fornece inteligência de mercado, formula padrões, desenvolve soluções inovadoras e oferece serviços de aconselhamento para governos, operadores de microfinanças, doadores e investidores (<www.cgap.org>).

⁶ *MicroRate* é a primeira agência de *rating* especializada em avaliação de IMFs. Seu objetivo é unir IMFs a fontes de *funding* e, em particular, a mercados de capitais internacionais (<<http://microrate.com/home>>).

Com base nessa definição, em 2007, do total de US\$3.883 milhões de recursos disponíveis dos MIVs, US\$3.066 milhões de ativos estavam alocados em microfinanças, representando 79% do total. Se considerarmos que esse total não engloba entidades como *ProCredit Holding*⁷ – uma das principais entidades provedoras de *funding* para microfinanças –, por não estar de acordo com a redefinição de MIV utilizada pela *MicroRate*, o volume de recursos ficaria ainda maior⁸ (MICRORATE, 2008). À medida que o volume de recursos é crescente nesse mercado, cresce o movimento em relação à transparência (*accountability*), não só pela exigência dos MIVs em relação às IMFs, mas também por padrões de informação elevados desses canais de investimento.

Quanto mais o mercado se desenvolve e os *stakeholders* se profissionalizam, mais o nicho de serviços denominado microfinanças se assemelha ao *mainstream* financeiro, no que tange à exigência de qualificação e geração de resultados. Assim, visando o acesso da população a serviços financeiros adequados às suas necessidades – o que significaria a inclusão financeira no Brasil –, torna-se necessário, como primeiro passo de uma jornada, aprofundar o conhecimento sobre o cenário brasileiro das microfinanças e a compreensão sobre sua integração com a conjuntura mundial.

Microfinanças no Brasil

No Brasil, cerca de 70 milhões de pessoas perfazem a faixa de renda relacionada com as microfinanças, gerando o potencial de 35 milhões de clientes, metade dos quais teria interesse em obter crédito (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008). A pesquisa *Economia Informal Urbana – Ecinf 2003*, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), publicada em 2005, indica demanda no setor de microfinanças de mais de 10 milhões de empreendedores urbanos informais, considerados como “unidades econômicas pertencentes a trabalhadores por conta própria e a empregadores com até cinco empregados”, as quais não traduzem existência ou inexistência de constituição jurídica, mas evidenciam características comuns de “baixa escala de produção, baixo nível de organização e quase nenhuma separação entre o capital e o trabalho”.

⁷ De acordo com o *Deutsche Bank Research*: “Among the largest vehicles, ProCredit is reported to have the largest loan portfolio of around EUR 757 m [...]”. Em relação ao portfólio de crédito mencionado, o documento afirma: “Only loans < EUR/USD 10,000 are considered. The total loan portfolio of ProCredit Holding amounts to EUR 2.1 bn in 2006” (DEUTSCHE BANK RESEARCH, 2007, p. 9).

⁸ A *Micro Rate* excluiu as instituições que não se enquadravam na redefinição de MIV, constante no relatório de 2008, ainda que seu nome constasse de pesquisas anteriores.



Retroagindo à gênese das microfinanças no país, verifica-se que o Brasil sustenta significativa parcela de contribuição no que, modernamente, é chamado de *microcrédito*. Experiência pioneira conduzida no Recife, iniciada em 1973, a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO), formada pela Aitec – atualmente denominada *Accion International*⁹ – e por empresários líderes locais, teve como objetivo principal verificar os resultados da atuação conjunta de crédito, assistência técnica e capacitação como meio eficaz de alavancar as condições econômicas e sociais dos cidadãos de baixa renda, primeiro no contexto urbano, posteriormente no interior do nordeste brasileiro (SCHREIBER, 1975)¹⁰. Crédito, assistência técnica, pesquisas sobre perfil do microempresário informal e impacto do crédito providos pela UNO fomentaram o associativismo – cooperativas, associações de artesãos e grupos de compra. Ao longo dos anos, na Bahia e em Pernambuco foram concedidos créditos a milhares de empresários, e foram formados especialistas em crédito para negócios informais, referências, por muito tempo, para outras iniciativas de microcrédito latino-americanas, evidenciando sua competência na área técnica. Entretanto, por não haver incorporado autossustentabilidade a suas premissas de gestão, a UNO encerrou suas atividades após dezoito anos (BARONE *et al*, 2002).

A UNO foi apenas um caso de atuação das ONGs na América Latina. Os anos 1970 e, principalmente, 1980, traduziram época bastante frutífera para iniciativas que se estruturavam de forma independente do Estado. Com o tempo, questões políticas, sociais e econômicas interferiram nos caminhos adotados por essas entidades – natureza das parcerias e dos princípios. Devem ser enfatizados momentos de ruptura nos padrões estabelecidos (fatos promotores de descontinuidade), como o comprometimento (restrição) dos recursos públicos para aplicação em projetos de desenvolvimento em virtude da crise da dívida e da recessão econômica dos anos 1980 (SEQUEIRA, 2005); as transformações econômicas e políticas ocorridas nos países do leste europeu; e as crises sociais na África na mesma época, o que conduziu ao redirecionamento de parte dos recursos da cooperação internacional para essas regiões e gerou necessidade de busca por opções para sustentabilidade das ONGs latino-americanas (ASHOKA; MCKINSEY, 2001 *apud* SEQUEIRA, 2005).

⁹ Estabelecida em 1961, *Accion* atua em microfinanças desde 1973, tendo décadas de experiência no campo do desenvolvimento econômico internacional (<<http://www.accion.org>>).

¹⁰ Segundo Schreiber (1975), dos 192 contratos submetidos a análise pelos bancos parceiros em 1974, foram aprovados 91%. O contato inicial era conduzido em campo por técnicos da UNO, sob abordagem informal. Na sequência, com as fases de estruturação do projeto e validação pelo cliente, a proposta era encaminhada a um dos bancos parceiros na iniciativa. O Núcleo de Assistência Industrial de Pernambuco (NAI) provia parte da assistência técnica, sendo colaborador do programa. Os serviços de orientação técnica e financeira geravam cobrança de taxa de serviço.

O cenário dos anos 1980 para as ONGs na América Latina, portanto, caracterizou-se, entre outros fatores, por restrição de crédito de fontes públicas para ações de fomento; crise da dívida externa, com redução das opções de *funding* provenientes do exterior; baixo crescimento econômico; e instabilidade social – concentração de renda, inflação e desemprego. Em paralelo à incapacidade do Estado de prover orientação para resolução de problemas sociais e econômicos e à realocação parcial do capital internacional de cooperação, o processo de redemocratização reforçou a ideia de mudança no paradigma sob o qual operavam as ONGs até então. Deve-se mencionar a concepção de ação que vigia anteriormente, quando havia presença mais incisiva do capital internacional nos projetos em parceria com ONGs locais.

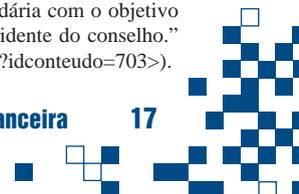
[...] a cooperação internacional reforçou um padrão de pensamento em que as carências, mais do que a rentabilidade, devem ser a referência primeira na definição das prioridades sem fins lucrativos e não-governamentais (FERNANDES, 1984, p.85 *apud* SEQUEIRA, 2005, p. 88 – Destaques nossos).

No Brasil emergiram, nos anos 1980 e 1990, novos desafios não apenas relacionados à fonte de *funding*, mas também à orientação estratégica dessas organizações. A continuidade das ações das ONGs se tornou dependente de novo paradigma para sua sustentabilidade, até mesmo no que tange à interação com os clientes, à medida que essa se afasta do assistencialismo (SEQUEIRA, 2005).

Sintomática é a declaração de Barreto (2000), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao afirmar que não se deve considerar o microcrédito como uma ferramenta eficaz de combate direto à pobreza, pois isso exige políticas públicas e instrumentos específicos. Para ele, esse entendimento equivocado provocou o desperdício de vultosos montantes, de origem pública ou providos por agências de cooperação internacional, sem qualquer melhoria no acesso dos microempreendedores ao crédito produtivo (PASSOS *et al*, 2002, p. 56-57).

Em meados da década de 1990, foi instituído o Conselho da Comunidade Solidária¹¹, com participação relevante nas disposições legais do microcrédito. A partir de 1997, com as Rodadas de Interlocação Política, diversas medidas foram implementadas (BARONE *et al*, 2002), com intensa participação do Banco Central do Brasil (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008).

¹¹ “Fernando Henrique Cardoso cria em 12 de janeiro o Conselho da Comunidade Solidária com o objetivo de se adequar às exigências do voluntariado moderno. Ruth Cardoso é a primeira presidente do conselho.” Instituição no ano de 1995 (<<http://www.portaldovoluntariosbc.com.br/site/pagina.php?idconteudo=703>>).



Assim, o Banco Central iniciou processo de avaliação e estudos, visando ao aumento da oferta de serviços financeiros para populações de baixa renda, considerado elemento fundamental para combate à desigualdade social do país. Trabalhou de forma integrada com representantes dos diversos segmentos envolvidos, tanto do setor privado como do setor público, e participou ativamente na construção do marco regulatório para esse fim, no âmbito de sua competência. Destacam-se, dentre outras ações, os mecanismos para bancarização – com aperfeiçoamento das normas relativas aos correspondentes e com adoção das contas simplificadas –, o aprimoramento das normas, a aproximação entre o Banco Central e as cooperativas de crédito e a implementação da figura da Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM).

No que diz respeito aos correspondentes, a partir de 1999, foi aperfeiçoada sua regulamentação, aumentando-se o escopo de serviços e de agentes envolvidos¹². Com isso, desde 2002, não existe nenhum município brasileiro sem acesso a serviços financeiros, como consequência da atuação dos correspondentes. Com a Resolução nº 3.156, de 17 de dezembro de 2003, todas as instituições autorizadas pelo Banco Central passaram a ter a possibilidade de contratar correspondentes.

Outra inovação importante para o processo de bancarização no país, no mesmo ano, foram as contas-correntes e as contas de poupança simplificadas – Resolução nº 3.104, de 25 de junho de 2003 (conta de depósito), e Resolução nº 3.113, de 31 de julho de 2003 (conta-poupança). Existem aproximadamente 10 milhões de contas-correntes simplificadas, sendo 5,5 milhões ativas em agosto de 2009.

Destaca-se o fortalecimento das cooperativas de crédito também a partir da década de 1990, possibilitado, entre outros motivos, pelo aperfeiçoamento das normas¹³. Houve crescimento significativo no número de cooperativas nas décadas de 1980 e 1990, chegando a 1.451 em 2008 (1º e 2º níveis). A estabilidade no crescimento quantitativo de cooperativas, observada a partir de 2002, foi acompanhada pelo crescimento no número de pontos de atendimento, frutos da busca da economia de escala e da racionalização dos processos que ocorreram na maioria dos sistemas (SOARES; BALLIANA, 2009).

A Resolução nº 3.058, de 20 de dezembro de 2002, estabeleceu a possibilidade do surgimento de cooperativas de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, que facilitariam o acesso a serviços financeiros a um público

¹² Resolução nº 2.640, de 25 de agosto de 1999, alterada pela Resolução nº 2.707, de 19 de abril de 2000 (atual Resolução nº 3.110, de 31 de julho de 2003), e posteriores alterações e normas complementares. Os correspondentes bancários foram estabelecidos e regulamentados inicialmente pela Circular nº 220, de 15 de outubro de 1973.

¹³ Com a liquidação do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), em 1991, o Banco Central inicia processo efetivo de regulamentação do cooperativista de crédito brasileiro, inicialmente com a Resolução nº 1.914, de 1992, com incentivo à estruturação do setor, com ênfase no papel das cooperativas centrais de crédito e a possibilidade de constituição de bancos controlados por cooperativas centrais de crédito, com a edição da Resolução nº 2.193, de 1995.

que não despertava interesse das instituições financeiras tradicionais¹⁴. A Resolução nº 3.106, de 25 de junho de 2003, permitiu a constituição de cooperativas com livre admissão de associados, respeitados os limites demográficos da área de atuação, além do aperfeiçoamento do marco regulamentar, particularmente quanto à ampliação de exigências que fortaleceram o papel das cooperativas centrais de crédito (SOARES; BALLIANA, 2009). Essa permissão ampliou as possibilidades de atuação e, conseqüentemente, o número de cooperados do segmento – que hoje passa dos 4 milhões. Em setembro de 2009, existiam 172 cooperativas na modalidade de livre-admissão, o que representa 12,2% do total de cooperativas de crédito singulares. Com isso, começa a se alterar o perfil do segmento.

Enfatizam-se, entre os diversos tipos de cooperativas e sistemas, as cooperativas pertencentes ao movimento de agricultura familiar com interação solidária (SOARES; BALLIANA, 2009) pela relevância do seu alcance social, com inserção financeira de pequenos agricultores. Em 2008, essas cooperativas instituíram sua confederação (3º nível), fortalecendo e ampliando as possibilidades desse grupo de cooperativas.

A SCM é entidade regulada pelo Banco Central, especializada em microcrédito produtivo, desde 1999¹⁵, com competência de realizar somente operações de crédito produtivo, no valor de até 10 mil reais por cliente¹⁶. A Resolução nº 3.567, de 29 de maio de 2008, expandiu o escopo de atendimento dessas instituições para atender ao segmento representado pelas empresas de pequeno porte, alterou sua denominação para Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte¹⁷ (SCMEPP), bem como ampliou o limite das operações por cliente, que passou a 5% do Patrimônio Líquido ajustado.

Com o objetivo de estimular as microfinanças no Brasil, a Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, com a regulamentação dada pela Resolução nº 3.422, de 30 de novembro de 2006, alterada pela Resolução nº 3.706, de 27 de março de 2009, instituiu a destinação obrigatória de parcela dos depósitos a vista dos bancos para operações de microcrédito. Os valores não aplicados na atividade ficam depositados no Banco Central, sem remuneração.

¹⁴ “Por prudência, a norma exigiu requisitos adicionais em relação aos demais tipos de cooperativas já existentes – de vínculo de trabalho ou profissão –, especialmente quanto à necessidade de filiação à cooperativa central de crédito e à publicação de demonstrações financeiras em jornal de grande circulação na área em que atuam, visando prover mais controle externo e transparência nas atividades desse novo tipo de cooperativa” (SOARES; BALLIANA, 2009, p.20).

¹⁵ MP nº 1.894-19, de 1999. Resolução nº 2.627, de 2 de agosto de 1999.

¹⁶ Resolução nº 2.874, de 26 de julho de 2001, art 2º: “As sociedades de crédito ao microempreendedor, no desempenho das atividades relativas ao seu objeto social, podem conceder financiamento e prestar garantias a pessoas físicas, com vistas a viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, e as pessoas jurídicas classificadas como microempresas na forma da legislação e regulamentação em vigor”.

¹⁷ Com base na alteração da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, determinada pela Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007 (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008; Lei nº 11.524, de 2007; Resolução nº 3.567, de 29 de maio de 2008).



Nesse sentido de direcionamento de recursos, em 2005 foi instituído o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio da Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. Os recursos direcionados ao PNMPO provêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de parcela dos depósitos a vista das instituições financeiras. De acordo com a Lei nº 11.110, de 2005, o PNMPO foi instituído “(...) com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares”. A lei considera 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 (...).

Observa-se, então, que o Estado – importante provedor de *funding* para microcrédito – estabeleceu condições para concessão das operações, determinando como e com quem as entidades devem operar, limitando as taxas de juros, os prazos, os clientes, a metodologia e, para algumas instituições, a natureza da operação – como é o caso da proibição de operações de crédito para consumo pelas SCMEPPs. A limitação do escopo afeta diretamente a gestão financeira e estratégica das IMFs, uma vez que podem ocorrer situações em que bons clientes – adimplentes por longo período – têm negado seu pedido de crédito para necessidade de consumo que porventura venha a ocorrer. Esse produto poderia ter seu custo minimizado pelo acompanhamento prévio já realizado e reforçar o vínculo da IMF com o cliente, fidelizando-o. A isso, alia-se o fato de que, de qualquer maneira, os recursos emprestados não são necessariamente utilizados no objetivo declarado – na produção ou na compra de um ativo, por exemplo –, a não ser que o valor seja entregue diretamente ao vendedor do ativo fixo a ser financiado ou ao provedor de insumos. Tomando como exemplo o *Grameen Bank*¹⁸, um dos casos internacionais mais conhecidos, referência em microfinanças, verifica-se que a gestão do crédito pelo cliente passa por discricionariedade:

Trabalho de campo independente mostrou que os clientes do *Grameen Bank* usavam seus créditos para diversos propósitos – negócio, consumo de comida, saúde, educação e até pagamento de dote. Os créditos concedidos pelo *Grameen* não iam para os micronegócios para um investimento único e específico. Ao invés disso, eles faziam parte de portfólios financeiros complexos das famílias de baixa renda. (HULME, 2008, p. 7. Tradução nossa.).

¹⁸ O projeto *Grameen Bank* originou-se em 1976, em Bangladesh. Em 1983, foi transformado em banco formal, sob lei especial aprovada para sua instituição (MIX). Informações em <www.mixmarket.org> ou em <www.grameen-info.org>.

Em relação a IMFs não reguladas pelo Banco Central, em 1999 foi instituída a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), entidade sem fins lucrativos que, além de não estar sujeita à Lei da Usura¹⁹, podendo cobrar taxas de juros de mercado, pode remunerar seus dirigentes, diferentemente das ONGs de microcrédito. Esse fato, em tese, promove opções para obtenção de receitas suficientes para fazer frente a custos, despesas e investimentos, bem como a contratação de profissionais no mercado. Hoje, no Brasil, existem 124 Oscips cadastradas no PNMPO/MTE (PNMPO, 2009).

Assim, a partir dos anos 1990, ampliou-se no Brasil o número de atores que prestam serviços assumidos como de microfinanças, como as SCMs (atuais SCMEPPs), fundos públicos, agências de fomento, cooperativas de crédito, bancos e Oscips. Atualmente, a maior carteira de microcrédito é administrada pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) – banco público com carteira de desenvolvimento – em parceria com a Oscip Instituto Nordeste Cidadania (INC)²⁰. O programa Crediamigo contava com mais de 400 mil clientes e carteira bruta de US\$155,3 milhões em dezembro de 2008 (MIX, 2009).

Após essa primeira fase de interação e de ajustes regulamentares, o Banco Central passou a realizar eventos com o objetivo de divulgar o resultado das ações voltadas ao setor microfinanceiro – dois seminários de microcrédito, sete de microfinanças, além de dois internacionais – entre 2002 e 2008. Esses eventos tiveram grande êxito de público, chegando a ultrapassar mil inscrições. Com o passar do tempo, paralelamente aos seminários, foram realizados pequenos eventos para fins diversos, como encontros de operadores, que aproveitavam a oportunidade para reunir seus associados, reuniões de operadores com o Banco Central e encontros para formação de grupos de trabalho, como os realizados durante as atividades do projeto estratégico Governança Cooperativa²¹.

Em síntese, o ambiente institucional para as IMFs no Brasil se caracterizou, a princípio, por influência de entidades de cooperação internacional que priorizavam resultados sociais – *vis-à-vis* à rentabilidade – e, posteriormente, pela influência do Estado como condutor das regras de atuação, da abordagem estratégica para o setor. Como indicado, as ONGs – preponderantemente Oscips de microcrédito hoje – enfrentaram rompimento do paradigma operacional e financeiro nos anos 1980 e ainda dependem de capital próprio e de financiadores para operar, pois não são autorizadas a

¹⁹ Atendendo às condições necessárias para que as ONGs e demais entidades operadoras de microcrédito sejam dotadas de sustentabilidade, algumas instituições foram isentas da Lei da Usura pela MP nº 1.914, de 1999, hoje MP nº 2.172-32, de 2001.

²⁰ O Instituto Nordeste Cidadania é entidade civil, autônoma, sem fins lucrativos. Foi fundado em 1993, oficializado em 27 de fevereiro de 1996 e, em 29 de setembro de 2003, obteve o certificado de Oscip (<<http://www.nordestecidadania.org.br>>).

²¹ O projeto Governança Cooperativa, cujas atividades foram desenvolvidas de 2006 a 2009, visou definir e disseminar boas práticas de governança para cooperativas de crédito, realizando, para tanto, ampla pesquisa com dirigentes de cooperativas e cooperados. Contou com a participação e o respaldo de todo o segmento de crédito cooperativo. Veja informações em <www.bcb.gov.br/?govcoop>.



captar recursos no mercado. Da mesma forma, as SCMEPPs não captam recursos, o que as vincula, essencialmente, a capital próprio, *funding* público ou a capital proveniente do setor financeiro.

O encadeamento histórico conduziu o cenário brasileiro à atual matriz de relações, na qual o Estado assumiu a coordenação da indústria de microfinanças por meio da concessão de *funding* e da indução de práticas e conceitos. Entendendo que é momento de inserir novas relações nesse modelo, o Banco Central do Brasil elaborou o projeto estratégico Inclusão Financeira, relatado a seguir.

Projeto estratégico Inclusão Financeira

A convergência entre microfinanças e sistema financeiro tradicional, resultado da expansão do acesso a serviços financeiros adequados a diversas camadas da população de forma eficiente, é estágio para obtenção de um sistema financeiro sustentável e inclusivo. A premissa que embasa esse sistema financeiro único – que une os dois mundos – é que a prestação de serviços financeiros adequada se torna viável por meio de recursos tecnológicos diferenciados, desenvolvidos para públicos e nichos de mercado com necessidades próprias, sem, no entanto, segregar e classificar clientes – assume-se que todos os cidadãos detentores de renda estão aptos a contratar (assumir compromissos) como agentes econômicos, produtivos e capazes. A provisão ou não de um serviço financeiro se torna, portanto, consequência da análise sobre a capacidade de pagamento de cada cliente, de forma individual, e não da classificação em determinados grupos ou classes econômicas.

Para que ocorra esse processo de integração, não apenas financeira, mas também social, há necessidade de conhecimento do mercado – demanda e oferta – e do potencial de alavancagem de parcerias, cujas ações coordenadas conduzam a sinergia entre os *stakeholders*. Essa espiral de aprendizado deve direcionar os esforços para desenvolvimento de tecnologia – gestão, processos e produtos –, de forma ordenada e cumulativa, o que demanda mesma visão de futuro para os atores envolvidos no processo.

A delimitação dos itens que se inserem no contexto das microfinanças pode gerar entraves e concepções pré-estabelecidas, conduzindo os esforços de pesquisa para o mesmo escopo previsto no que tradicionalmente se tem chamado de microfinanças. Por exemplo, soluções opcionais, como bancos comunitários e moedas sociais, antes de traduzirem um novo setor a ser analisado, podem apenas ser inseridos, de forma sinérgica, no contexto das soluções para a inclusão financeira. Assim, mais do que conhecer o mercado e articular parcerias que envolvam atores distintos, o projeto Inclusão Financeira tem a pretensão de privilegiar soluções de longo prazo, e não de buscar soluções de curto prazo, que atendam a conjuntos isolados de operadores, nichos de clientes ou ajustes normativos.

Trabalhando com a ideia de prover acesso a serviços financeiros adequados às necessidades da população, o projeto Inclusão Financeira tem objetivo de, juntamente com os atores envolvidos, repensar o modelo de inclusão financeira no Brasil, com vistas a expandir a possibilidade de acesso a todos os brasileiros.

A primeira fase de atividades do projeto objetiva realizar diagnóstico do setor microfinanceiro no Brasil, identificando seus pontos fortes e suas fragilidades, e, ao mesmo tempo, promover articulação dos *stakeholders*, isto é, estruturação da rede de competências. Nessa fase, o Banco Central exerce o papel de agente nodal.

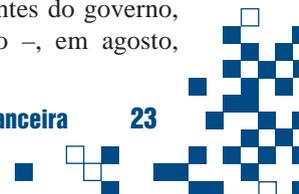
A primeira fase visa, então, conduzir a melhor organização dos atores, que, após aprofundamento do conhecimento sobre as fragilidades e as fortalezas do mercado no Brasil, tornarão viáveis as propostas de solução. Entre outras atividades dessa fase, menciona-se: (1) formação do Comitê de Inclusão Financeira do Banco Central; e (2) realização do I Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira.

O Comitê de Inclusão Financeira do Banco Central, composto por representantes das áreas do Banco Central que se envolvem direta ou indiretamente com o tema, sob coordenação da área de Normas e Organização do Sistema Financeiro, tem como objetivo definir o papel do Banco Central na temática, especificando e delimitando seus objetivos, coerente com as diretrizes do governo federal, as possibilidades legais e as competências da autarquia. Com isso, estabelecerá agenda propositiva, manifestando-se sobre consultas e demandas em relação ao tema. O pressuposto é que, também internamente, é preciso haver articulação entre as áreas e definição de objetivos, para que não haja duplicidade de esforços, catalisando resultados e consolidando a posição do Banco Central nessa questão.

O I Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira, a se realizar de 16 a 18 de novembro de 2009, em Salvador, tem os objetivos de consolidar diagnóstico da questão microfinanceira no Brasil e de promover articulação de parcerias, a fim de possibilitar que, com base nos seus resultados, ganhem força projetos que contribuam para a inclusão financeira no Brasil, na busca de um sistema financeiro sustentável e inclusivo.

Esse Fórum – com formato diferenciado dos eventos de microfinanças anteriormente realizados pelo Banco Central, também com colaboração e apoio do Sebrae – pretende enfocar as partes interessadas (*stakeholders*) do processo, com intuito de promover, de forma organizada, diálogo e parcerias. Torna-se, então, ambiente de encontro para discussão de problemas e construção de soluções. Seu objetivo maior é dar início à articulação da rede de inclusão financeira.

Visando sua efetiva realização, foram organizados, além de reuniões para interlocução inicial e estabelecimento de parcerias, três encontros, denominados Pré-Fórum Inclusão Financeira, com atores estratégicos – representantes do governo, dos operadores de mercado, fomentadores e estudiosos do assunto –, em agosto,



setembro e outubro de 2009. Os resultados desses encontros foram o esclarecimento da metodologia de grupos de trabalho a ser empregada no I Fórum e o início da articulação da rede de competências.

Uma vez que o I Fórum tem o objetivo de diagnosticar pontos fortes e fragilidades em relação à questão, este livro apresenta capítulos preparados por alguns representantes desses atores estratégicos, buscando evidenciar o estado da arte do tema – perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil sob diferentes enfoques –, podendo vir a ser referência para avaliação de mudanças futuras.

O livro está estruturado em três partes. A Parte 1 – **Visão de atores do governo** – apresenta uma das destacadas iniciativas governamentais relacionadas às microfinanças – o programa de microcrédito – e enfatiza a atuação do BNDES, um dos mais importantes provedores de *funding* para microfinanças, além de abordar as finanças solidárias, consideradas uma opção para inclusão financeira.

A Parte 2 – **Visão de atores do mercado** – revela o posicionamento dos atores que são tradicionalmente considerados no rol das microfinanças, como Oscips – organizações não reguladas pelo Banco Central – cooperativas de crédito, sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte, agências de fomento e bancos.

A Parte 3 – **Visão de fomentadores e estudiosos** – é composta por capítulos de autoria de especialistas nacionais e internacionais dedicados ao estudo e ao fomento de questões relacionadas à inclusão financeira, sob diferentes óticas.

Enfim, cada autor apresenta seu olhar sobre a inclusão financeira, no esforço de compilar informações e avaliar dificuldades e possibilidades, principalmente sob a ótica da oferta de serviços financeiros. Certamente muitos atores estratégicos para o debate sobre inclusão financeira no Brasil ficaram fora desse livro, o que implica delimitação do escopo da análise nessa etapa inicial do projeto. Isso evidencia a amplitude do projeto e a impossibilidade de contemplar o tema por completo nessa primeira abordagem.

As ideias, os números e os fatos apresentados pelos autores dos capítulos não representam o posicionamento do Banco Central, nem o dos organizadores do livro. Trata-se de um espaço aberto para que os autores manifestem sua visão e, com isso, contribuam para entendimento do assunto e identificação de soluções, para que se promova a inclusão financeira do cidadão brasileiro.

O papel do Banco Central do Brasil no projeto Inclusão Financeira é coordenar esse processo de identificação dos desafios e de propostas para a inclusão financeira no Brasil, visando resultados concretos, que se traduzirão em arranjos e projetos dos *stakeholders*. Para tanto, o empenho para se formular o diagnóstico, consubstanciado neste livro, é o primeiro passo dessa jornada.

Referências

ADA. *The International Funding of Microfinance Institutions: an overview*. Hsu Ming-Yee. ADA Microfinance Expertise (patrocinado/apoiado por LuxFLAG. 2007). Disponível em: <http://www.microfinance.lu/fileadmin/media/Publications/downloads/etudes/MF_intermediation_overview_01.pdf>. Acesso em: 12 jul 2009.

ANDRADE NETO, Rubens. *Avaliação do Modelo de Oferta de Microcrédito através das Sociedades de Crédito ao Microempendedor*. 2005. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/semicrointer1/palestras/para%20impressão/20%2010%201%20rubens%20andrade.doc>>. Acesso em: set 2007.

BARONE, F. Marcelo; LIMA, P. Fernando; DANTAS, Valdi; REZENDE, Valéria. **Introdução ao Microcrédito**. Conselho da Comunidade Solidária. 2002.

CGAP. Consultative Group to Assist the Poor. *O uso de correspondentes bancários no atendimento aos pobres: recompensas, riscos e regulamentação*. **FocusNota**, nº 38. 2006.

CHU; CUÉLLAR. **Banco Compartamos: life after the IPO**. Harvard Business School. Julho, 2008.

DEUTSCHE BANK RESEARCH. *Microfinance: an emerging investment opportunity*. Current Issues, dezembro de 2007.

EIU; BID; CAF. *Microscope on the Microfinance Business Environment in Latin América and the Caribbean 2008*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/mif>>. Acesso em: 20 mar 2009.

EIU; BID; CAF. *Microscope on the Microfinance Business Environment in Latin América 2007*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/mif>>. Acesso em: 20 mar 2009.

HULME, David. *The Story of the Grameen Bank: from subsidised microcredit to market-based microfinance – BWPI. Working Paper 60*. The University of Manchester – Brooks World Poverty Institute, 2008.

MICRORATE, Inc. The 2007 Microfinance Investmet Vehicles Survey. 2008.

MIX. Microfinance Information eXchange. *Data and Analysis*. Disponível em: <www.themix.org>. Acesso em: 24 ago 2009.

PASSOS *et al* (2002). *Focalização, sustentabilidade e marco legal: uma revisão da literatura de microfinanças*. In: **Boletim de Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. N.18. IPEA, 2002. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 30 mar 2009.



REILLE, Xavier. *MIV Benchmarking Report 2007*. Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), 2007. Disponível em: <<http://cgap.org/gm/document-1.9.3142/MIV%20Benchmarking%20Report%202007.pdf>>. Acesso em: 12 jul 2009.

RHYNE, Elisabeth; BUSCH, Brian. **The Growth of Commercial Microfinance: 2004-2006**. Council of Microfinance Equity Funds, 2006.

SCHREIBER, J. Gentil. *Análise de Custo Benefício do Programa UNO*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 1975.

SEQUEIRA, S. Villela. *Intra-Empreendedorismo e Organizações não Governamentais: práticas e discursos*. Tese de Doutorado. São Paulo: EAESP/FGV, 2005.

SOARES, Marden M.; BALLIANA, Gilson M. *apud* VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; SOARES, Marden Marques (2009). **Governança Cooperativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito**. Banco Central do Brasil. Brasília: BCB, 2009.

SOARES, Marden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. **Microfinanças: o papel do Banco Central e a importância do cooperativismo de crédito**. 2ª edição, revista e ampliada. Banco Central do Brasil. Brasília: BCB, 2008.

Parte 1

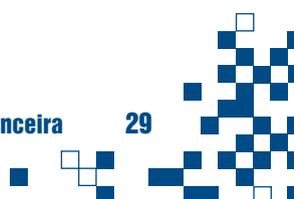
Visão de atores do governo

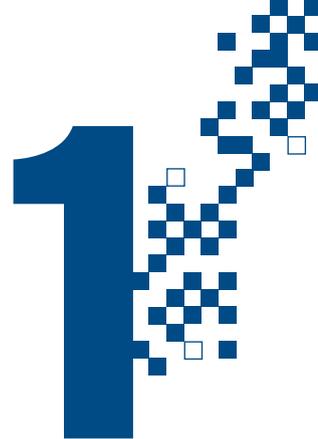
Parte 1 – Visão de atores do governo

O Capítulo 1, intitulado **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado: conquistas e desafios**, de autoria de J. Max Brito Coelho e Edmar Roberto Prandini, apresenta o histórico do programa, analisa os principais resultados alcançados por esse programa e os desafios que persistem na política de microcrédito.

No Capítulo 2, **Inclusão Financeira no Brasil: o papel do BNDES**, os autores Luciano Galvão Coutinho, Antonio Marcos Hoelz Pinto Ambrozio, André Albuquerque Sant’Anna e Guilherme Castanho Franco Montoro discutem os limites à expansão do crédito em pequena escala e as formas de superar as restrições, com foco na atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O Capítulo 3, **Finanças Solidárias e Moeda Social**, escrito pelo professor Paul Singer, Secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego, contextualiza o conceito de Finanças Solidárias, apresenta os Clubes de Troca e os Bancos Comunitários, além de abordar a construção e a atuação da Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento.





Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado: conquistas e desafios

J. Max Brito Coelho
Edmar Roberto Prandini



Ministério do
Trabalho e Emprego



Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado: conquistas e desafios

J. Max Brito Coelho ¹
Edmar Roberto Prandini ²

I. Introdução

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) ou Programa de Microcrédito, instituído no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), está próximo de completar cinco anos de existência, sempre com o intuito de construir uma política de Estado, universalizar o acesso ao microcrédito entre milhares de microempreendedores populares excluídos do sistema financeiro tradicional e promover a geração de trabalho e renda.

Na verdade, o Programa, na condição de instituição inovadora, teve nesses anos de ser totalmente construído, tanto a sua estrutura administrativa e orçamentária quanto a formulação de políticas públicas adequadas ao setor, por meio de uma interação permanente com outros órgãos governamentais e com a comunidade do microcrédito.

O presente trabalho analisa, do ponto de vista da coordenação nacional, alguns dos principais resultados alcançados pelo Programa e algumas das dificuldades enfrentadas, bem como os principais desafios que persistem na política de microcrédito.

II. Histórico

Durante a campanha eleitoral de 2002 para a presidência da República, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva anunciou, entre suas propostas para o governo, a implantação de uma política pública de microcrédito. As organizações de microcrédito existentes à época, lideradas pela Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (ABCRED), encaminharam, por sua vez, uma proposta para a instalação de um sistema de financiamento da economia popular. Fundamentalmente, o setor criticava a falta de coordenação nas ações desenvolvidas pelo governo no campo do microcrédito.

¹ Economista, assessor do Ministro do Trabalho e Emprego e coordenador-geral do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO/MTE).

² Sociólogo e analista de planejamento do PNMPO.



Com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no início de 2003, o novo governo passou a estruturar as medidas que comporiam a política de ampliação do crédito à população de baixa renda. Assim, em 25 de junho de 2003, publicou-se, como uma das principais iniciativas, a Medida Provisória (MP) nº 122, que determinava a aplicação de um percentual dos depósitos a vista de todo o sistema financeiro em operações de microcrédito, sob pena de retenção no Banco Central do saldo que não fosse utilizado nessas operações, sem nenhuma remuneração. A regulamentação legal estabeleceu em 2% o percentual exigido. Outra iniciativa foi a criação das contas simplificadas, desburocratizando as exigências documentais para a abertura de conta-corrente pelas pessoas de baixa renda que mantivessem saldo médio em conta de até R\$1.000,00 por mês; além disso, a criação de um novo banco, pelo Banco do Brasil (BB), para operar exclusivamente no segmento de baixa renda, através das contas simplificadas, o Banco Popular do Brasil (BPB), com capital inicial de R\$100 milhões.

Observaram-se, então, as seguintes situações:

- a) medida de sucesso foi a criação das contas simplificadas, que rapidamente atingiram a casa de milhões de novos correntistas. Entretanto, o crédito disponibilizado focalizou as necessidades de consumo;
- b) a operação do Banco Popular do Brasil, por sua vez, se exitosa em criar um modelo de intermediação de transações financeiras (especialmente útil para o pagamento de contas e transferência de recursos) por meio de terminais bancários que poderiam ser instalados em comunidades de baixa renda, não se revelou eficaz na concessão de microcrédito produtivo orientado. Os valores repassados foram especialmente para modalidade sem direcionamento produtivo;
- c) a elevada retenção pelo sistema financeiro dos recursos de exigibilidade (os 2% dos depósitos a vista), indicando que o sistema financeiro não via nas medidas adotadas viabilidade operacional e financeira;
- d) as organizações de microcrédito existentes continuavam com baixo acesso aos recursos disponíveis.

Nesse contexto, as organizações de microcrédito passam a reivindicar junto ao governo a estruturação de um novo marco regulatório que previsse sua participação como operadoras da política pública, aproveitando-se do conhecimento adquirido por elas ao longo de mais de duas décadas de atuação.

Acolhendo essa demanda, o governo instalou um Grupo de Trabalho Interministerial para formatar um novo programa, pautado pelas seguintes características:

- a) que reconhecesse o protagonismo de organizações de microcrédito já atuantes no país;
- b) que tivesse como foco prioritário do microcrédito aquele voltado para o fomento de pequenas unidades produtivas;
- c) que utilizasse como método de operação a presença da figura do agente de crédito, que na visita ao empreendimento popular tem condições de avaliar a utilidade e a adequação do crédito, evitando o superendividamento e a inadimplência.

A adoção, pela Organização das Nações Unidas (ONU), de 2005 como o Ano Internacional do Microcrédito teve relevância, ao criar um ambiente favorável ao desenvolvimento de novas iniciativas nessa área. Assim, em 29 de novembro de 2004, o governo federal publicou uma nova MP, a MP nº 226, convertida na Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, que criava o PNMPO, junto ao MTE, sendo gerido por um Comitê Interministerial, com a participação do Ministério da Fazenda e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

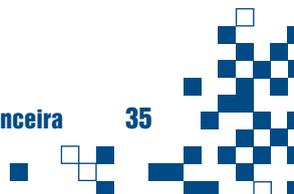
III. O Programa de Microcrédito

Criado em novembro de 2004, o Programa de Microcrédito foi instalado como Assessoria Especial do MTE, em 2005. As primeiras iniciativas, ainda em 2005, visaram propor a estrutura de funcionamento do Programa e a habilitação das organizações interessadas em aderir ao MTE.

Inicia-se, em 2006, a articulação do diálogo com parceiros institucionais. Assim, desde fevereiro de 2006, realizaram-se tratativas para promover, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), em que, mediante a instauração de um processo participativo, se pudesse realizar um diagnóstico setorial, avançar na superação de entraves e impelir a expansão do microcrédito. Em razão dessa articulação, a partir de agosto de 2007, realizaram-se dez oficinas temáticas, das quais participaram mais de 380 representantes das organizações de microcrédito do país, debatendo temas pertinentes ao marco jurídico, a estruturas contábeis, a modelos de governança corporativa e às necessidades das organizações, para que se possa fortalecer e ampliar o número de pessoas atendidas. Concluindo o trabalho do PDI, com o encerramento das oficinas planejadas, o Programa de Microcrédito publicou os textos elaborados pelos consultores, no decorrer do primeiro semestre de 2008.

Além disso, duas outras iniciativas tornaram-se relevantes para o desenvolvimento do Programa nos seus primeiros anos: primeiro, a organização dos dois primeiros seminários nacionais do Programa de Microcrédito, realizados em 2006 e 2007, com os temas plano de contas das Oscips³ de microcrédito e redes e indicadores de desempenho, respectivamente. A segunda ação refere-se à promoção de um encontro entre os agentes financeiros públicos e privados e as organizações de microcrédito. O primeiro encontro com esse teor realizou-se no Rio de Janeiro, na sede do BNDES, em setembro de 2007.

³ Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.



Ressalta-se que 2007 começa com a gestão do ministro Carlos Lupi no MTE, com o Programa de Microcrédito submetido à direção do secretário-executivo do ministério André Figueiredo, que não apenas preserva o princípio que norteou a criação do Programa e finaliza as políticas que estavam em andamento, como também avança em novas ações, principalmente quanto à construção de um sistema de monitoramento, ao repasse de recursos orçamentários mediante chamadas públicas, à ampla divulgação da rede de atendimento do microcrédito e à integração de políticas públicas.

O primeiro projeto que une microcrédito com Plano Setorial de Qualificação (Planseq), implementado ao final de 2007, teve o intuito de ir ao encontro da idéia de integrar as políticas públicas, ao propiciar a capacitação em gestão de 3.400 microempreendimentos clientes das organizações de microcrédito.

No segundo semestre de 2008, o Programa lançou os primeiros editais para aplicação direta do orçamento, todos mediante concurso de projetos ou chamadas públicas de parceria, com o intuito de dar transparência e publicidade aos atos públicos.

- a) O primeiro edital publicado referiu-se ao Projeto de Apoio à Oferta e Concessão de Microcrédito aos Potenciais Empreendedores Identificados no Cadastro Único do Programa Bolsa Família. Foram selecionadas dezesseis organizações para viabilizar, no prazo de dois anos, 20 mil contratos de microcrédito a pessoas do cadastro do MDS. Assinadas as parcerias em 30 de dezembro de 2008, o MTE iniciou o repasse de recursos no mês de março de 2009, de modo que pouco a pouco começam a chegar dados sobre o trabalho. As informações preliminares revelam o quanto é difícil chegar a esse público com iniciativas emancipatórias. É preciso que seja articulada uma série de ações junto às comunidades e prefeituras para que as organizações consigam efetivar o atendimento.
- b) O segundo edital pretendia apoiar o fortalecimento das organizações. Foram identificadas quatorze áreas para a aplicação de recursos, de modo a permitir o atendimento das necessidades mais diversas que viessem a ser apresentadas. Nove organizações tiveram seus projetos aprovados e estão promovendo sua implementação. Os recursos foram destinados, de modo especial, para capacitação das equipes, para informática e para o desenvolvimento de novos produtos.
- c) O terceiro edital selecionou uma organização para promover a capacitação de 160 agentes de crédito de todo o Brasil. No final do primeiro semestre de 2009, foram realizadas duas oficinas de capacitação, uma em Florianópolis e outra em Salvador, das quais participaram 169 agentes de crédito de mais de noventa instituições habilitadas ao MTE.

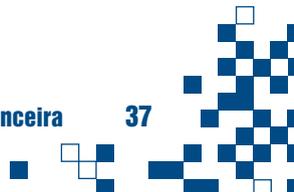
No que se refere aos agentes de crédito, destaca-se que a coordenação aproveitou as duas oficinas para aplicar um questionário que norteou a elaboração de abertura de processo interno no MTE, com vistas à adoção de uma classificação específica dos agentes de crédito na Certificação Brasileira de Ocupações (CBO).

É relevante, também, o desenvolvimento do Banco de Dados do Microcrédito Produtivo Orientado. Em que pese a dificuldade pela ausência de uma equipe própria de informática especificamente disponível para o atendimento das necessidades do Programa, estruturou-se uma ferramenta de coleta de informações periódicas das organizações habilitadas ao Programa Nacional. Pouco a pouco, com a alimentação de dados pelas organizações e a construção das séries históricas, o Banco de Dados propiciará tanto o monitoramento fiscalizatório, como o desenho de políticas públicas para a ampliação do microcrédito no país.

Em julho de 2008, realizou-se o III Seminário Nacional do Programa de Microcrédito, que discutiu os temas da integração das políticas públicas, aprofundando o debate sobre os indicadores e avançando para a discussão sobre a garantia das operações de microcrédito. Além disso, aconteceu a segunda reunião de interlocução entre os agentes financeiros públicos e privados e as organizações de microcrédito. Nessa reunião, constituiu-se uma comissão de representantes das organizações para reunião com a presidência dos bancos públicos, a fim de propiciar melhoria nas negociações e nas condições de contratação de financiamento pelas organizações junto aos bancos. Em outubro de 2008, a comissão reuniu-se com o ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi, e a presidente da Caixa Econômica Federal (CEF), Maria Fernanda Ramos Coelho, fato que determinou, por exemplo, que a Caixa passasse a priorizar o modelo de contratação de crédito denominado “repasse”, como demandavam as organizações de microcrédito. As informações obtidas ao longo de 2009 indicam que cresceu o número de organizações atendidas pela Caixa, nas novas condições, ampliando fortemente a qualidade do relacionamento e propiciando condições de expansão do atendimento.

Outra linha de ação da coordenação tem sido dirigida à ampliação da informação sobre o microcrédito no país. Para tanto, tem havido um conjunto de ações:

- a) dotar a página do Programa de Microcrédito (www.mte.gov.br/microcredito) na internet com as mais variadas informações sobre o programa, as organizações operadoras e a temática microcrédito e microfinanças, com o intuito de transformar o portal em um endereço de referência para o setor e para o público em geral;
- b) criar um formulário para a solicitação eletrônica do microcrédito que o empreendedor popular acesse e possa encaminhar sua demanda à organização mais próxima de sua localização (www.mte.gov.br/microcredito/emprestimos);
- c) a elaboração de uma marca, para propiciar a identificação do microcrédito;
- d) a elaboração de cartazes, que começam a ser distribuídos nos espaços do MTE, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e de agências de instituições financeiras de todo o país, disponibilizando a solicitação eletrônica, citada anteriormente, e um serviço de 0800 61 0101 ou 0800 285 0101; e
- e) uma negociação em andamento com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), para que o portal dos telecentros de negócios e serviços passe a divulgar o microcrédito.



Ressalta-se, ainda, a celebração de acordo de cooperação com o governo do Timor Leste, com vistas a capacitar microempreendedores clientes de organizações de microcrédito timorenses.

Finalmente, desde a criação do Programa, houve a destinação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para a Caixa e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em volume que se aproxima de R\$150 milhões. A Caixa utiliza-se desse recurso para financiar as organizações nas modalidades repasse e mandato ou para concessões que realiza diretamente. O BNB, por sua vez, que teve seu pedido aprovado recentemente, passará a usar esses recursos para financiar a expansão do programa Crediamigo.

IV. O Programa de Microcrédito em números

A Tabela 1 apresenta o crescimento do número de habilitações ao MTE desde a criação do Programa. Nota-se que o arcabouço jurídico das organizações parceiras é bem diversificado, mostrando a riqueza de experiências oriundas de cada tipo de entidade.

Tabela 1 – Evolução semestral das habilitações no PNMPO, por instituições

	2º sem. 2005	1º sem. 2006	2º sem. 2006	1º sem. 2007	2º sem. 2007	1º sem. 2008	2º sem. 2008	1º sem. 2009
Oscips	40	78	90	99	103	113	124	128
Coops	0	61	100	115	120	122	125	127
SCMs	10	13	16	16	16	16	16	18
IFOs	0	2	3	3	3	3	3	6
AF	2	4	4	4	5	6	6	6
Coop. Central	0	0	2	3	4	4	4	4
Bco. Coop	0	0	1	1	1	1	1	1
Total	52	158	216	241	252	265	279	290
Variação	0,00%	203,85%	36,71%	11,57%	4,56%	5,16%	5,28%	3,94%

A Tabela 2 apresenta o número de operações realizadas e a expansão do volume de crédito concedido, em valor nominal e real. É importante destacar a irrigação na economia popular de um volume de recursos superior a R\$4,5 bilhões.

Tabela 2 – Resultados consolidados anuais

Ano	Operações de Microcrédito (em unidade)	Índice¹	Valor concedido² (em R\$1,00)	Índice³	Valor real⁴ (em R\$1,00)
2005	632.106	100,00	602.340.000,00	100	517.258.154,01
2006	828.847	131,12	831.815.600,78	138,1	734.414.257,15
2007	963.459	152,42	1.100.375.892,94	182,68	1.021.613.017,75
2008	1.274.296	201,60	1.807.071.717,91	300,01	1.786.457.659,46
2009*	347.761	–	479.752.458,84	–	479.752.458,84
Total	4.046.469		4.821.355.607,47		4.539.495.547,21

Fonte: PNMPO, 2009.

Notas:

* Dados referentes ao 1º trimestre de 2009.

¹ Índice da Quantidade de Operações de Microcrédito Produtivo Orientado. Ano-base: 2005 = 100,00.

² Valores nominais.

³ Índice do Volume de Crédito Concedido para o Microcrédito Produtivo Orientado. Ano-base: 2005 = 100,00.

⁴ Valores Reais. Base: 1.Trim.2009=100, Deflator Implícito INPC/FGV.

A Tabela 3 revela a distribuição geográfica do microcrédito no primeiro trimestre de 2009. O destaque é para a região Nordeste, com 85% do volume total de recursos concedidos.

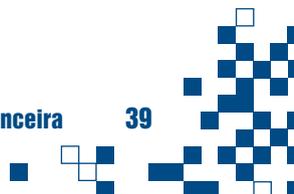


Tabela 3 – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
Volume de microcrédito concedido, contratos realizados e clientes atendidos
(por região e estado)
Período: de 1º/1/2009 a 31/3/2009

Região	UF	Valor concedido	Porcentagem	Contratos realizados	Porcentagem	Clientes atendidos	Porcentagem
Centro-Oeste	DF	805.505,82	0,17%	1.159	0,33%	1.067,00	0,30%
	GO	3.133.851,80	0,65%	2.217	0,64%	1.971,00	0,56%
	MT	699.317,13	0,15%	319	0,09%	87,00	0,02%
Subtotal Centro-Oeste		4.638.674,75	0,97%	3.695	1,06%	3.125,00	0,89%
Nordeste	AL	22.575.685,03	4,71%	18.155	5,22%	17.673,00	5,04%
	BA	42.521.274,06	8,86%	30.992	8,91%	29.085,00	8,29%
	CE	92.026.088,90	19,18%	77.829	22,38%	73.664,00	20,99%
	MA	74.063.273,65	15,44%	43.379	12,47%	53.930,00	15,37%
	PB	38.207.407,09	7,96%	28.964	8,33%	28.353,00	8,08%
	PE	46.548.076,76	9,70%	35.172	10,11%	35.119,00	10,01%
	PI	49.781.444,96	10,38%	41.357	11,89%	43.441,00	12,38%
	RN	20.830.309,85	4,34%	18.140	5,22%	17.031,00	4,85%
SE	21.462.756,33	4,47%	16.470	4,74%	17.313,00	4,93%	
Subtotal Nordeste		408.016.316,63	85,05%	310.458	89,27%	315.609,00	89,93%
Norte	AC	8.000,00	0,00%	12	0,00%	12,00	0,00%
	PA	1.270.599,05	0,26%	357	0,10%	1.177,00	0,34%
	RO	222.695,14	0,05%	159	0,05%	96,00	0,03%
	TO	41.024,99	0,01%	11	0,00%	11,00	0,00%
Subtotal Norte		1.542.319,18	0,32%	539	0,15%	1.296,00	0,37%
Sudeste	ES	942.319,16	0,20%	707	0,20%	656,00	0,19%
	MG	19.879.856,32	4,14%	13.825	3,98%	12.783,00	3,64%
	RJ	1.684.664,27	0,35%	1.194	0,34%	1.160,00	0,33%
	SP	2.799.358,44	0,58%	1.730	0,50%	1.982,00	0,56%
Subtotal Sudeste		25.306.198,19	5,27%	17.456	5,02%	16.581,00	4,72%
Sul	PR	6.553.847,00	1,37%	2.066	0,59%	2.066,00	0,59%
	RS	5.787.049,77	1,21%	3.259	0,94%	1.207,00	0,34%
	SC	27.038.654,08	5,64%	10.000	2,88%	9.899,00	2,82%
Subtotal Sul		39.379.550,85	8,21%	15.325	4,42%	13.172,00	3,75%
		478.883.059,60	99,82%	347.473	99,92%	349.783,00	99,67%
Não declarados		869.399,24	0,18%	288	0,08%	1.156,00	0,33%
Total geral		479.752.458,84	100,00%	347.761	100,00%	350.939,00	100,00%

Dados de 31/3/2009

V. As metas de expansão do Programa de Microcrédito no Plano Plurianual

No planejamento do governo federal para o período 2008-2011, expresso na lei que define o Plano Plurianual (PPA), há quatro metas de expansão para o microcrédito⁴. São metas relativas à expansão do volume de crédito concedido, ao número de operações de microcrédito, à quantidade de clientes atendidos e ao volume da carteira ativa.

A Tabela 4 informa sobre essas metas. O ano de 2007 foi o ano-base para a aprovação da lei.

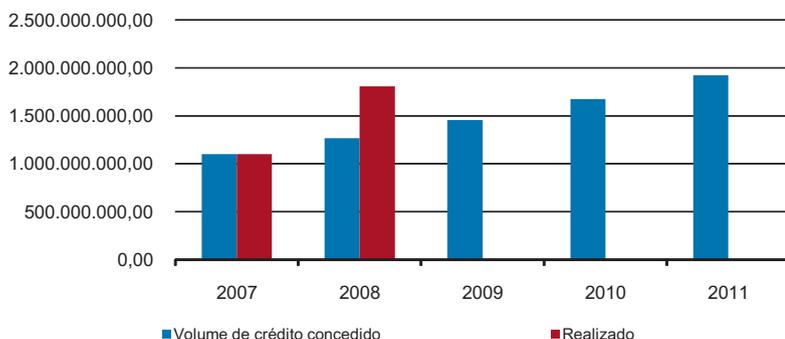
Tabela 4 – Evolução das metas de expansão do PNMPPO no Plano Plurianual

	Volume de crédito concedido	Realizado	Número de operações	Realizado	Número de clientes	Realizado	Carteira ativa	Realizado
2007	1.100.375.829,94	1.100.375.829,94	963.459	963.459	513.032	513.032	522.295.212,10	522.295.212,10
2008	1.265.432.205,00	1.807.071.717,91	1.107.978	1.274.296	589.987	640.448	574.524.733,30	708.168.212,65
2009	1.455.247.036,00		1.274.174		707.984		643.467.701,30	
2010	1.673.534.091,00		1.465.228		849.581		727.087.164,80	
2011	1.924.564.205,00		1.685.090		1.036.479		835.672.339,40	

Fonte: PNMPPO/MTE, 2009.

É relevante que se observem alguns resultados surpreendentes para 2008, frente às metas propostas. O primeiro foi o extraordinário crescimento do volume de crédito concedido, que alcançou valor pouco superior a R\$1,8 bilhão, 64% superior ao de 2007, e, desse modo, já superou as metas previstas para 2010 e se aproximou da meta de 2011. O Gráfico 1 explicita visualmente essa informação.

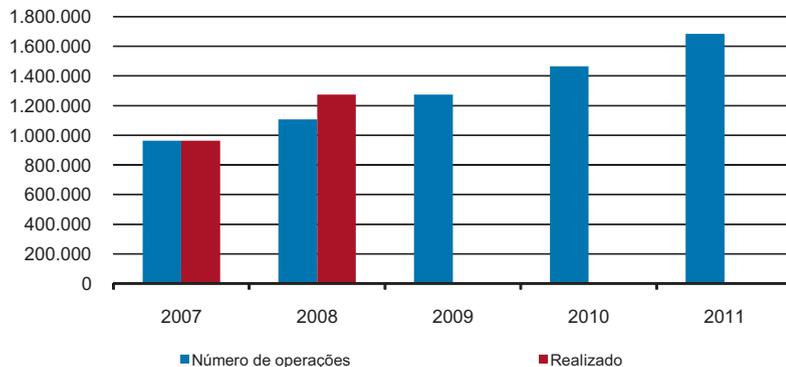
Gráfico 1 – Volume de crédito concedido



⁴ As taxas de expansão de cada meta foram obtidas a partir das estimativas de crescimento do crédito calculadas pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban).

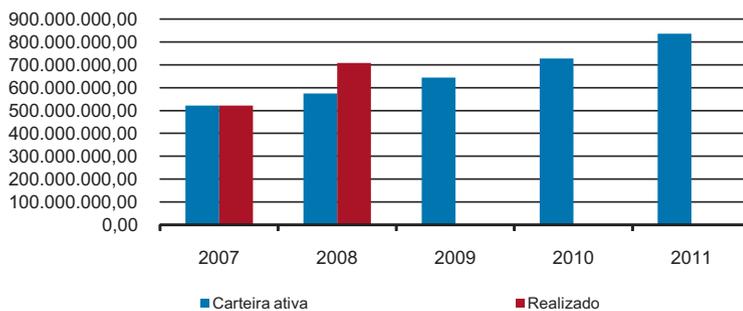
O mesmo fenômeno, ainda que em velocidade menor, ocorreu com o número de operações realizadas. Nesse caso, o número efetivamente realizado em 2008 já ultrapassou a meta prevista para o final de 2009, conforme consta do Gráfico 2.

Gráfico 2 – Número de operações de microcrédito



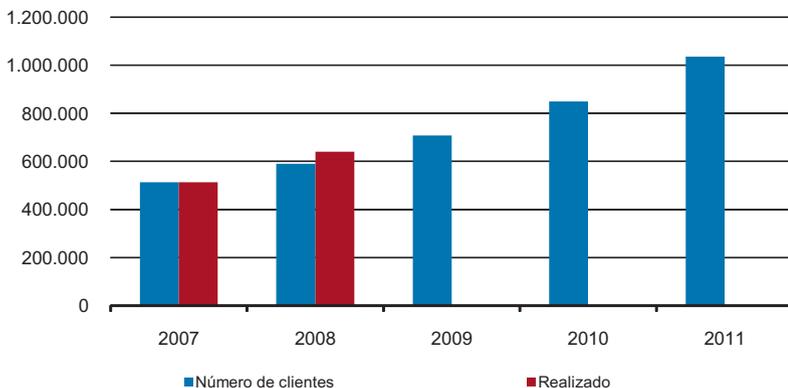
Assim, também verificamos que, ao final de 2008, o volume da carteira ativa já ultrapassou a meta prevista para o final de 2009, segundo demonstrado no Gráfico 3. Nesse caso, o número efetivamente realizado em 2008, que terminou o ano em R\$708 milhões, já ultrapassou a meta prevista para o final de 2009 e ficou muito próximo àquela estimada para 2010, de R\$727 milhões.

Gráfico 3 – Carteira ativa



No caso da meta relativa ao número de clientes ativos, em 31 de dezembro de 2008, também foi superado o número previsto, em mais de 50 mil pessoas, conforme consta do Gráfico 4.

Gráfico 4 – Número de clientes atendidos



O êxito quanto à realização das metas previstas para os quatro indicadores de acompanhamento para o PPA denota o acerto da estratégia mediante o qual o PNMPO vem atuando, a saber, a atuação em rede e o respeito à vocação própria das organizações operadoras. É isso que torna relevante, enfaticamente, a efetivação de ações de fomento e o fortalecimento institucional das organizações.

VI. Conclusões: os desafios para o microcrédito produtivo orientado no Brasil

Após o relato sobre a origem do Programa de Microcrédito, suas ações e a observação dos primeiros resultados, procuraremos, a seguir, identificar alguns dos principais desafios a demandar a atenção da comunidade do microcrédito.

Os anos recentes foram pródigos em iniciativas promovidas com o intuito de melhorar o ambiente de atuação dos micro e pequenos empreendimentos no país. Referimo-nos às seguintes medidas legais:

- a) a Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003;
- b) a Lei nº 11.110, de 2005, referente à criação do PNMPO, já citada;
- c) a aprovação da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, conhecida como Lei do Supersimples;
- d) a Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, que cria a figura do microempreendedor individual;

e) a Medida Provisória nº 464, de 9 de junho de 2009, que autoriza o governo a aplicar até R\$4 bilhões em fundos garantidores de crédito para a micro e pequena empresa.

No caso do Supersimples, aprofundou-se, pela mobilização dos micro e pequenos empresários de todo o país, num processo valioso de participação direta na discussão e formulação da lei, e na construção de uma legislação tributária simplificada e uniforme, abrangendo o fisco federal, estadual e municipal.

A criação da figura do microempreendedor individual, por sua vez, dirige-se a permitir a regularização de milhares de microempreendedores de baixa renda que se encontram na informalidade, proporcionando o acesso ao mercado formal e, principalmente, aos benefícios da previdência social.

Observa-se, portanto, um esforço valioso em construir medidas de fôlego, ambicionando tratar de forma completa e abrangente o fenômeno do empreendimento econômico de pequeno porte no país. É nesse contexto que o PNMPO vem sendo pensado.

Nosso exercício consistiu em procurar apreender esses desafios, pensando-os de diversos pontos de vistas: do microempreendedor popular, o sujeito a quem as ações da política pública se destinam; das organizações operadoras, que diretamente realizam a política e disponibilizam o microcrédito, em todas as suas fases, em comunidades e bairros onde estão os empreendedores; dos agentes financeiros, que têm o imprescindível papel de assegurar fluxo financeiro para que as organizações habilitadas ao PNMPO possam prover os microcréditos de forma regular e perene aos seus clientes; do governo, que tem o papel de fomento, mas também de coordenação e regulação da atividade.

a) Do ponto de vista do microempreendedor popular

O microempreendedor ressentiu-se, ainda, apesar da evolução dos últimos anos, da pouca presença no território nacional de instituições de microcrédito que lhe possam prestar atendimento. É fato que houve um alastramento das iniciativas de concessão de microcrédito, tanto por instituições privadas quanto por entidades sem fins lucrativos, bem como de cooperativas, agências de fomento ou de bancos, públicos e privados.

Apesar disso, a demanda⁵ ainda é muito superior à capacidade de atendimento e tende ao crescimento, se mantidas ou aprofundadas as linhas básicas que têm propiciado o atual ciclo de expansão da economia brasileira, em que pese o interstício causado pelo impacto da crise internacional, no final de 2008 e início de 2009.

⁵ A pesquisa sobre economia informal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ECINF, de 2003 revela um contingente aproximado de 11 milhões de pequenas unidades informais. Já o Sebrae, em pesquisa de 2008, demonstra que há quase 19 milhões de microempreendimentos informais.

Ao empreendedor popular importa que as instituições que lhe prestam atendimento não estejam apenas fisicamente presentes. Não se trata do acesso aos serviços de crédito ou serviços financeiros somente. O conceito de proximidade implica mais: implica a interação, o diálogo, a orientação quanto ao uso e à oportunidade do crédito. Implica a interlocução propiciada por informações de oportunidades locais de atuação em rede ou associação de negócios. Eis o eixo que torna imprescindível e insubstituível a lógica da presença profissional do agente de crédito da instituição de microcrédito. A avaliação de crédito, com ferramentas de tecnologia de informação, pode migrar para sistemas eletrônicos. Já a interação e a confiança, a “dica” que o agente de crédito pode oferecer por lidar com situações similares em outros empreendimentos que ele acompanha, não podem. Esse é um tipo de conhecimento intransferível, e imprescindível para os microempreendedores.

Para o empreendedor popular importa, além disso, que o crédito seja concedido de modo ágil e desburocratizado, com um custo financeiro condizente.

E, finalmente, há necessidade de avançar numa ampla divulgação dos serviços prestados pela rede de atendimento, mediante a utilização de mídia de grande alcance, como o rádio. O desconhecimento por parte dos microempreendedores populares sobre a existência de instituições de microcrédito é bem visível.

b) Do ponto de vista das instituições de microcrédito

Para o segmento das instituições de microcrédito, importa avançar em algumas propostas que foram produzidas durante as oficinas propiciadas pelo acordo de cooperação firmado entre o MTE e o BNDES, no decorrer do segundo semestre de 2007, e que em 2008 e 2009 tiveram poucos desdobramentos quanto à implementação.

Apresentamos a seguir o elenco de algumas das principais medidas:

- a) a criação do Conselho Nacional de Microfinanças, que assegure a participação regular, formal e institucional do setor na formulação da política nacional de microcrédito produtivo orientado;
- b) a criação de novas modalidades de captação de *funding*;
- c) a autorização legal para que depósitos especiais do FAT possam ser utilizados diretamente pelas instituições de microcrédito habilitadas ao PNMPO.

Além disso, é imprescindível que a capacitação e a reciclagem de agentes de créditos nas metodologias utilizadas no microcrédito sejam realizadas com frequência, reduzindo custos na formação de pessoal. No cenário de expansão do microcrédito, é de extrema valia a criação de uma política regular na perspectiva de qualificação dos profissionais de microcrédito, uma espécie de “escola de agentes de crédito”, com agenda definida, por regiões do país. O Programa Nacional de Microcrédito vem, pelo segundo ano consecutivo, construindo essa política regular de treinamento de agentes de crédito.



A perenização da política de fomento, prevista na Lei nº 11.110, de 2005, com a expansão das disponibilidades orçamentárias e o atendimento flexível e abrangente das necessidades diversificadas das instituições, a depender do seu grau de desenvolvimento e maturação, é outro requisito essencial para o fortalecimento das organizações de microcrédito.

Também se faz necessária a simplificação e agilização de trâmites e exigências no relacionamento das instituições com o governo federal, no que se refere tanto aos ministérios quanto aos bancos oficiais. Referimo-nos aqui a convênios, parcerias e projetos ou demandas de *funding*.

Outro entrave à disseminação do microcrédito é a elevada dependência das instituições de microcrédito, principalmente as não autorizadas a captar poupança junto ao público, por linhas de *funding* permanentes. A experiência internacional mostra que a migração de entidades não reguladas para reguladas, com direito à captação de poupança, foi essencial para a ampliação da capacidade de atendimento das organizações de microcrédito, e sem perder o foco no tomador de baixa renda.

Enquanto isso não ocorre, é também medida essencial que se incrementem os incentivos para que os bancos públicos e privados efetuem repasses e financiamentos às organizações habilitadas ao MTE. É inconcebível que bilhões de reais da exigibilidade continuem retidos, enquanto a demanda por recursos é elevada e há instituições historicamente qualificadas para aplicá-los, bem como metodologia testada e assimilada.

Outro desafio do setor é dar maior transparência às suas operações, para reduzir a assimetria de informações existentes entre ele e os agentes financeiros. O MTE, detentor de informações sobre o microcrédito, a partir de seu banco de dados, pretende em breve promover um diálogo com as organizações de microcrédito, no sentido de obter autorização para disponibilizar no portal do Programa de Microcrédito as informações pertinentes às operações de crédito do setor.

Por fim, é fundamental que as instituições, em suas diversas modalidades jurídicas, possam ampliar a sua capacidade de organização autônoma por meio do fortalecimento das associações setoriais e de fóruns de microfinanças, de modo a multiplicar a capacidade de geração de novas iniciativas e novos negócios, bem como incrementar a capacidade de ação política nacional em favor do desenvolvimento do segmento.

c) Do ponto de vista dos agentes financeiros

Os agentes financeiros, para ampliar o financiamento ao setor de modo representativo, carecem que os agentes reguladores, especialmente o MTE, ampliem a sua capacidade de acompanhamento e monitoramento do setor.

A aferição da qualidade das organizações, de sua seriedade e de sua governança é indispensável para propiciar que os custos de análise e controle das operações sejam os menores possíveis. Também é essencial que sejam desenvolvidas as soluções de garantia para as instituições de microcrédito. A mitigação dos riscos legais e burocráticos, devido ao acompanhamento, à fiscalização e à disponibilidade de garantias a oferecer, é medida precípua para que haja a ampliação do fluxo de financiamento ao segmento, com agilidade e flexibilidade.

No Brasil, não há instituições dedicadas à classificação de *rating* das instituições de microcrédito. É necessário que o governo federal, por meio da coordenação do Programa de Microcrédito, no MTE, se dedique a firmar parcerias, construir iniciativas que possam sanar essa deficiência do setor. A atuação de organizações que possam proceder, com a devida metodologia, a avaliações criteriosas e transferi-las para agências brasileiras é imprescindível para a expansão do setor e sua consolidação como política pública.

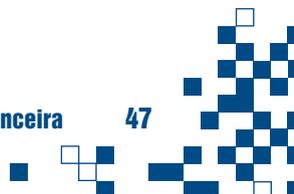
d) Do ponto de vista governamental

Para a atuação do governo no setor do microcrédito produtivo orientado, é preciso que se invista na ampliação das convergências de atuação dos diversos ministérios, bancos oficiais e Banco Central. Também para o governo, a criação do Conselho Nacional de Microfinanças teria papel relevante, agregando todos os atores numa agenda única. Isso tenderia a eliminar redundâncias, agregar experiências e dar a devida dimensão das ações que têm sido realizadas.

Enquanto isso não ocorre, a coordenação do Programa está estudando a possibilidade de reestruturar o atual Comitê Interministerial, com a participação mais efetiva de operadores e demais agentes reguladores. A própria legislação sobre o setor autoriza essa possibilidade.

É importante considerar que há esforços valiosos em outros ministérios, os quais poderiam ser reunidos e mutuamente impulsionados. Um bom exemplo é a criação do Agroamigo, pelo BNB, e sua parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O BNB aplicou a metodologia desenvolvida no Crediamigo, seu programa de microcrédito produtivo orientado, para a concessão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), nas modalidades apropriadas. Os resultados são muito bons. Outro exemplo refere-se à parceria em estruturação, entre o MTE e o MDIC, para a difusão de informações sobre microcrédito através da rede de telecentros de negócios.

No que se refere às organizações, é necessário que elas possam se articular em redes cada vez mais consistentes e solidificadas. Isso propiciará um diálogo mais ágil e uma interlocução mais legítima e abrangente. Também é desejável que as organizações



de microcrédito ampliem sua gama de serviços e produtos oferecidos ao público microempreendedor (microsseguero, poupança etc.), ocupando o espaço de agente de financiamento da economia popular, na perspectiva do desenvolvimento social.

Para o MTE, além disso, é relevante que as instituições de microcrédito ampliem suas interações com o segmento da economia solidária. Muitos vínculos, interfaces podem ser construídos, e terão impactos valiosos no perfil do desenvolvimento da economia popular.

Internamente, segue o desafio da transformação do Programa de Microcrédito em uma unidade finalística, com gestão autônoma de seu orçamento e estrutura. Outro desafio, nessa linha, está na ampliação do orçamento e da equipe de trabalho. Isso é essencial para reforçar o relacionamento da coordenação com a rede de instituições habilitadas e o aprofundamento e aprimoramento do desenho das políticas a serem desenvolvidas.

O microcrédito produtivo orientado é uma conquista da sociedade brasileira e o Programa Nacional de Microcrédito, uma conquista das organizações precursoras e do governo brasileiro.

A experiência e o engajamento de todos os atores envolvidos têm sido essenciais para que o programa tenha relevância social grande e uma importância política crescente. As centenas de milhares de microempreendedores, os milhares de trabalhadores nas organizações de microcrédito e os bilhões de reais concedidos em crédito a pessoas de baixa renda são números que causam boa impressão, mas ainda não nos bastam.

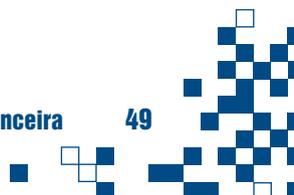
Todos os esforços até aqui realizados já produziram muitos casos de sucesso, mas também muitos insucessos que precisam ser pensados. Estes têm, habitualmente, potencialidades para ensinar mais do que aqueles casos que se tornaram exitosos, porque apontam as barreiras que, para muitos, são intransponíveis. Diversas delas têm, de fato, de existir, obviamente. Outras apenas revelam excessos, temores e fixidez de conceitos prejudiciais ao desenvolvimento e à experimentação dos que pretendem mudar a sociedade na direção do desenvolvimento equitativo e justo.

Referências

PNMPO. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. **Relatório Anual do Microcrédito Produtivo Orientado de 2007**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/Relatorio_2007.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2009.

PNMPO. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. **Relatório Anual do Microcrédito Produtivo Orientado de 2008**. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/Relatorio_2008.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2009.

PNMPO. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. **Relatório do 1º Trimestre de 2009 do Microcrédito Produtivo Orientado**. Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/Relatorio_2009.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2009.





Inclusão Financeira no Brasil: o papel do BNDES

Luciano Galvão Coutinho
Antonio Marcos Hoelz Pinto Ambrozio
André Albuquerque Sant'Anna
Guilherme Castanho Franco Montoro



Inclusão Financeira no Brasil: o papel do BNDES

Luciano Galvão Coutinho ¹

Antonio Marcos Hoelz Pinto Ambrozio ²

André Albuquerque Sant'Anna ²

Guilherme Castanho Franco Montoro ³

I. Introdução

O desenvolvimento econômico de um país deve ter por objetivo precípuo ampliar o bem-estar de seus cidadãos. Nesse sentido, para que o Brasil ganhe força em seu desenvolvimento, é fundamental promover a inclusão social, incorporando aos circuitos de renda, emprego, educação e cidadania parcela significativa da população.

O processo de inclusão social pode ser definido, *strictu sensu*, pela redução dos níveis de pobreza. Porém, como ressalta Sen (2000), o conceito de pobreza não deve levar em consideração apenas a (falta de) renda de um indivíduo. Há outras esferas, de igual ou maior relevância, que devem ser consideradas quando se trata de inclusão social.

Além da redução da pobreza, assume-se que o acesso a educação e a bens públicos, além da ampliação da participação política e do direito ao trabalho, são fundamentais para que a inclusão social se dissemine. Outro fator é de suma importância: a inclusão financeira. Em outras palavras, o acesso a serviços financeiros constitui um passo crucial para a inclusão social. Para que se dê, de fato, a inclusão financeira, o desenvolvimento das microfinanças pode desempenhar papel fundamental.

Uma operação de microfinanças envolve disponibilidade de distintos serviços financeiros e mesmo não financeiros, tais como acesso a conta-corrente, treinamento, serviços educacionais e de saúde. Não obstante, em uma operação desse tipo, o foco recai sobre disponibilidade de crédito em pequena escala.

¹ Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

² Gerentes da Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico do BNDES.

³ Gerente da Área Social do BNDES.

Os autores agradecem a Fernando Pimentel Puga, chefe de Departamento da Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico do BNDES, e a Leonardo Pamplona, gerente da Área Social do BNDES, por suas críticas e sugestões ao texto.

De fato, a oferta de microcrédito assume papel significativo na superação das restrições de crédito de grande parte da população mundial. A ideia básica é que pobreza não é incompatível com o potencial empreendedor do indivíduo. Nas palavras de Yunus (*apud* GHATTAK e GUINNANE, 1999, p. 195),

To argue that banking cannot be done with the poor because they do not have collateral is the same as arguing that men cannot fly because they do not have wings.

O acesso ao crédito possibilita a pessoas com forte restrição de riqueza implementar projetos lucrativos, o que proporciona aumento – permanente – de sua renda. Nesse sentido, o microcrédito se apresenta como interessante estratégia para ampliar a inclusão social e, por conseguinte, o desenvolvimento econômico de um país. No caso do Brasil, em que ainda há significativa fração da população à margem do sistema financeiro em virtude da ausência de ativos que possam servir como colateral para empréstimos, o microcrédito pode exercer papel relevante.

Além de possibilitar o financiamento de projetos com valor positivo e de estimular o potencial empreendedor do indivíduo, o crédito em pequena escala é instrumento especialmente valioso para conduzir à expansão do emprego e da renda. O crédito direcionado para as micro e pequenas empresas (MPEs) tem efeito multiplicador importante sobre a capacidade de geração de emprego. De fato, cerca de 40% do emprego criado (trabalhadores admitidos) no primeiro semestre de 2009 se deu em empresas com menos de vinte empregados, conforme dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Levando-se em conta que o direito ao trabalho é fundamental para inclusão social do indivíduo, fica mais patente a importância da disponibilidade do crédito em pequena escala.

Tendo em vista o potencial da inclusão financeira como instrumento de desenvolvimento econômico e social, este artigo pretende discutir os limites à expansão do crédito em pequena escala e as formas de superar as restrições, com foco na atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A próxima seção apresenta o panorama do mercado de crédito em pequena escala e seus entraves. As seções seguintes discutem o papel do BNDES no apoio a esse mercado, entendendo-se o crédito em pequena escala como apoio às pessoas físicas (empreendedores individuais) e às MPEs. A Seção 3 mostra a evolução dos desembolsos do BNDES para esse segmento, enfatizando as linhas convencionais de apoio desse Banco. As seções 4, 5 e 6 analisam três instrumentos de apoio específicos empregados pelo BNDES para mitigar os problemas de custo de transação e de falta de garantias que limitam a expansão do mercado de crédito em pequena escala: o Programa de Microcrédito, o Cartão BNDES e o Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), respectivamente. A Seção 7 apresenta as principais conclusões deste trabalho.

II. Panorama do mercado de crédito em pequena escala no Brasil

Apesar do elevado estágio de desenvolvimento e da sofisticação do sistema financeiro brasileiro, em geral a oferta de crédito é escassa, e os termos de financiamento são excessivamente custosos.

Além dos problemas de assimetria de informação (como seleção adversa e risco moral⁴) e dos custos de transação (redação, acompanhamento e eventual renegociação ou liquidação de contratos) que permeiam o mercado de crédito, diversos fatores têm sido discutidos na literatura brasileira, a fim de explicar o crédito escasso e caro. Dentre eles, destacam-se a concorrência entre a expansão do crédito e as operações de Tesouraria dos bancos, dada a alta atratividade dos títulos públicos no Brasil; a taxa elevada dos serviços financeiros; a dificuldade de recuperação judicial do crédito (apesar de avanços recentes como a Nova Lei de Falências); e a concentração do mercado bancário brasileiro.

Essas dificuldades são latentes no caso das MPEs e, especialmente, no caso dos empreendedores que atuam por conta própria. A obtenção de informação por parte dos bancos é dificultada, uma vez que muitas MPEs e empreendedores individuais não exibem balanço. Instrumentos para seleção de riscos ou alinhamento de interesses, como disponibilidade de colateral ou exigência de capital próprio, são pouco efetivos para agentes com poucos recursos. As atividades de elaboração e negociação de contratos envolvem diversos custos fixos, encarecendo a provisão ou a recuperação por unidade do crédito em pequena escala. Além disso, o risco de *default* é particularmente elevado, dada a alta taxa de mortalidade das MPEs brasileiras – a mortalidade elevada justifica a escassez e o custo do crédito, e, ao mesmo tempo, é explicada por pouca disponibilidade, alto custo e volatilidade do crédito para as MPEs.

Cabe ressaltar que a presença de custos fixos, que oneram a operação de crédito em pequena escala, também ocorrem, em maior magnitude, em operações de renda fixa ou *equity*, dificultando o financiamento direto das MPEs no mercado. A informação opaca sobre a qualidade dos ativos dessas empresas aumenta os custos de diluição (subprecificação de ativos de boa qualidade dado a presença de ativos de má qualidade em contexto de informação assimétrica) associados à opção de *equity*, limitando o uso dessa fonte de financiamento.

⁴ O primeiro problema ocorre quando o banco tem pouca informação sobre alguma característica do devedor, como sua habilidade na condução do negócio. O segundo, quando o banco não consegue observar certas ações escolhidas pelo empresário, e essas ações afetam a chance de sucesso do empreendimento.



Apesar dos custos e das dificuldades envolvidos em uma operação crédito em pequena escala, há diversas evidências de benefícios sociais relevantes. O acesso ao crédito provê o seguro contra choques adversos de renda, o que aumenta o bem-estar do empresário e tende a incentivar o investimento em recursos tecnológicos que sejam eficientes, porém mais arriscados. O aumento de renda dos indivíduos beneficiados tende a ter efeito dinâmico sobre a economia local, assim como a expansão das atividades de MPEs, concentradas em setores intensivos em trabalho, tende a ter impacto positivo sobre a geração de emprego. Esses fatores externos positivos associados a uma operação de crédito em pequena escala podem fazer com que o retorno social supere o custo do empréstimo.

Em síntese, o atendimento às necessidades particulares das MPEs na prestação de serviços financeiros básicos ainda é incipiente. A falta de apoio do setor bancário privado, pouco propenso a compartilhar os riscos dos negócios, especialmente em razão da alta mortalidade das MPEs, é grande limitador à expansão desse segmento. Os tomadores de pequeno porte se deparam, muitas vezes, com forte restrição de crédito ou com alto custo nas condições de financiamento, o que limita a expansão de suas atividades à disponibilidade de financiamento com recursos próprios. Mas os benefícios sociais do microcrédito justificam o apoio público a essas operações.

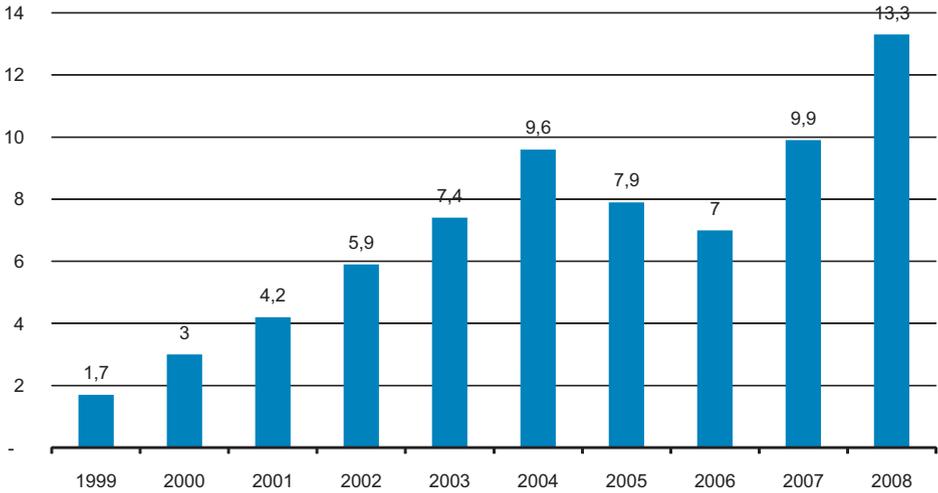
III. Apoio do BNDES: crédito para micro e pequenas empresas e para pequenos empreendedores

O BNDES tem apoiado particularmente o crédito em pequena escala no Brasil. Os gráficos 1 e 2, a seguir, ilustram o crescimento recente dos recursos destinados pelo BNDES às MPEs⁵ e às pessoas físicas (abrange microempreendedores, produtores rurais, transportadores autônomos de carga e transportadores autônomos escolares) no que diz respeito aos valores desembolsados e ao número de operações, respectivamente.

⁵ A classificação de porte adotada pelo BNDES, aplicável a Indústria, Comércio e Serviços, considera como microempresa aquela com Receita Operacional Bruta (ROB) anual de até R\$1,2 milhão e, como pequena empresa, aquela com ROB anual maior que R\$1,2 milhão e inferior ou igual a R\$10,5 milhões.

Gráfico 1 – Desembolsos para MPEs e pessoa física Valores

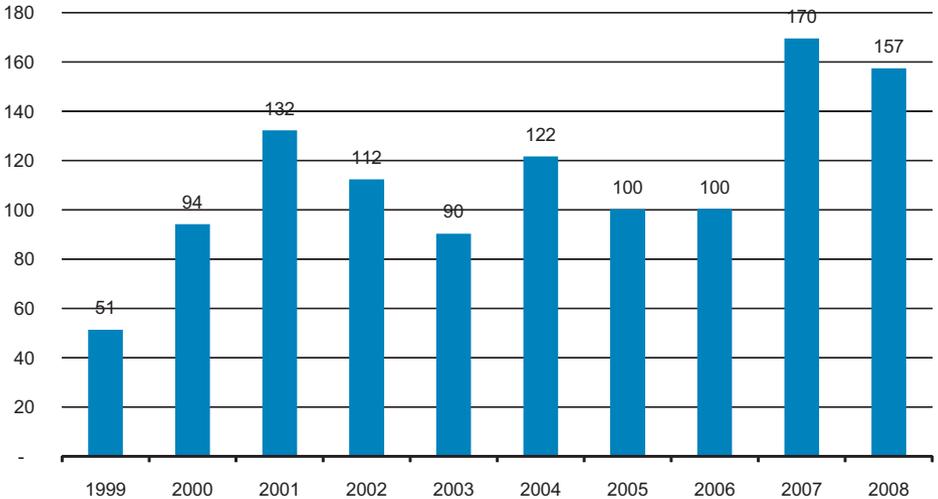
em R\$ bilhões



Fonte: BNDES

Gráfico 2 – Desembolsos para MPEs e pessoa física Número de operações

em milhares



Fonte: BNDES

Os valores desembolsados para MPEs e pessoas físicas tiveram forte aceleração nos últimos dois anos, com aumento de 40% em 2007 e de 35% em 2008. O número de operações destinadas às MPEs e às pessoas físicas também teve aumento significativo. A média de operações entre 2007 e 2008 é cerca de 65% maior que a média entre 2005 e 2006.

O BNDES atende ao mercado de crédito em pequena escala por meio de diversas linhas de fomento. Essas linhas, que são efetivamente operadas pela rede bancária comercial, pública e privada, atendem às MPEs e aos empreendedores individuais nos diversos setores de atividade. Destaca-se o apoio a compra de máquinas e equipamentos no segmento industrial e agrícola – Financiamento de Máquinas e Equipamentos (Finame) e Finame Agrícola –, o apoio a projetos de investimento – BNDES automático – e o apoio a exportação, com financiamento tanto para produção como para comercialização de bens no exterior – BNDES Exim, Pré-Embarque e Pós-Embarque.

O BNDES tem cuidado especial com a inovação, considerada como prioridade estratégica desse Banco, devido à sua importância para aumento da produtividade e da competitividade das empresas e, conseqüentemente, para o desenvolvimento do país. As MPEs têm sido privilegiadas no que se refere a esse ponto, com condições especiais de financiamento em alguns programas de inovação e com programas específicos, como o Pró-Aeronáutica, destinado a apoiar micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) na cadeia produtiva aeronáutica brasileira.

Cabe mencionar as operações de renda variável, em que o BNDES financia as empresas por meio de capital de risco, destacando-se o apoio a fundos que buscam tornar viáveis empresas nascentes. Um exemplo é o Criatec, fundo de capital semente, que tem por objetivo a capitalização da MPE inovadora.

O apoio do BNDES às MPEs e aos pequenos empreendedores tem sido de contemplar algumas antigas reivindicações dessas partes: disponibilidade de capital de giro (suplementar em diversas linhas e isoladamente para empresas em certos setores e regiões); financiamento de bens importados (com exceção de equipamentos móveis destinados ao transporte ou equipamentos de automação bancária), desde que sem similar nacional; financiamento de certos bens e equipamentos usados, com destaque para caminhões; e financiamentos com taxas de juros fixas, disponíveis em diversos programas agrícolas e, recentemente, também disponível para a indústria e a construção (programa Modermaq). Destaca-se o apoio à exportação das MPEs com o programa de Empresa Âncora, em que os bens fabricados por MPEs são financiados com base em empréstimo para uma empresa exportadora de maior porte (âncora), propiciando melhores condições de financiamento.

Além do apoio regular ao mercado de crédito em pequena escala, o BNDES vem adotando, nos últimos anos, medidas que visam a ampliar o acesso ao crédito por parte dos pequenos empreendedores e das MPes. Nesse sentido, destacam-se três instrumentos. Um deles é um programa específico de microcrédito produtivo orientado; outro é o programa Cartão BNDES; outro, recém-lançado, é o FGI.

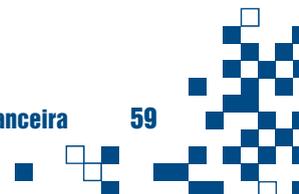
IV. Democratizando o acesso ao crédito: o programa de Microcrédito

Com o objetivo de alcançar os microempreendedores, formais ou informais, o BNDES estabeleceu um programa de microcrédito produtivo orientado, que visa apoiar pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades cuja receita bruta anual seja igual ou inferior a R\$240 mil.

Instituído em 1996, esse programa, também de natureza operacional indireta, consistia no repasse de fundos para Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (Impos). Visto que o BNDES não tem estrutura nem capilaridade para atender diretamente a grande número de Impos de pequeno porte, o programa foi reformulado em 2005, com o objetivo de ampliar seu alcance. Além de aceitar como garantias os ativos da carteira de crédito dos Agentes Repassadores, o BNDES estendeu o repasse de fundos a agentes credenciados (como cooperativas centrais ou agências de fomento) que operam como intermediários entre o BNDES e as instituições de microcrédito. Essas instituições (2º piso) têm potencial para realizar operações de maior volume financeiro, para repasse às Impos que atuam diretamente com o microempreendedor (1º piso), aumentando o número de Impos que recebem atendimento e a capilaridade do sistema.

Apesar desses avanços, várias dificuldades persistem para expansão do microcrédito no Brasil. Uma das principais dificuldades é a fragilidade da maioria das instituições que operam o 1º piso. A maioria das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), além de problemas de gestão, dispõe de poucos recursos e possui reduzida carteira de clientes, insuficiente para sua sustentação financeira. Até mesmo as de maior porte podem ser consideradas pequenas, quando comparadas a instituições financeiras que operam com microcrédito na América Latina. Como as operações de microcrédito são de baixo valor, mesmo que a margem seja elevada, o retorno (em reais) por operação é muito baixo. Dessa forma, é necessário escala para gerar receita suficiente para cobrir os custos e dar suporte aos investimentos necessários ao crescimento da instituição.

A estratégia para crescimento das Oscips é tema de grande relevância. O crescimento da carteira de clientes deve ser concomitante com a manutenção de baixos índices de inadimplência. Uma possibilidade vislumbrada pelo BNDES é a consolidação de Oscips que atuam na mesma região geográfica.



Uma vez que as Oscips se tornem maiores, mais fortes e lucrativas, o caminho seria sua transformação em instituições financeiras reguladas pelo Banco Central do Brasil (BCB). A importância de ser regulada não é apenas situar-se no âmbito da formalidade, mas também adquirir a condição de oferecer outros produtos financeiros concomitantemente com o crédito, consolidando e efetivando o conceito de microfinanças. O diálogo das Oscips com o BCB, com participação do BNDES, poderia construir entendimento acerca da forma de inserção dessas instituições no Sistema Financeiro Nacional (SFN), abrangendo sua capacitação para atendimento às exigências regulatórias. Esse diálogo poderia ter como objetivo definir um plano de desenvolvimento institucional que descrevesse as etapas a serem cumpridas pelas instituições na direção do SFN.

Nesse sentido, o planejamento estratégico do BNDES estabeleceu como um de seus objetivos fomentar o desenvolvimento institucional do segmento, contribuindo para que as instituições não reguladas ingressem gradualmente no SFN.

Entre os itens que podem receber apoio por meio de recursos não reembolsáveis, no âmbito de um programa de desenvolvimento institucional nas instituições de microcrédito, citam-se equipamentos e sistemas de informação que aperfeiçoem o controle de riscos e a transparência, treinamento de agentes de crédito, capacitação e auxílio em gestão e elaboração de plano de negócios. As ações de desenvolvimento institucional também poderiam priorizar com maior volume de recursos as instituições situadas no Norte e no Nordeste, a fusão de Impos ou as ações que levassem à progressiva inserção das Oscips no SFN, conforme as etapas pré-determinadas.

Outra dificuldade, para expansão do microcrédito no Brasil, complementar à dificuldade anterior, é o reduzido número de bancos comerciais que se interessam em atuar no segmento, tanto diretamente no 1º piso como por meio do 2º piso. O FGI, discutido adiante, ao reduzir o risco percebido dos bancos, poderá se tornar ferramenta relevante para despertar o interesse dessas instituições.

O BNDES está efetuando revisão do Programa de Microcrédito (PMC), com o objetivo de simplificar os procedimentos e reduzir o tempo necessário para acessar seus recursos. Com essas alterações, espera-se não somente tornar mais ágil a concessão de recursos para as instituições de 1º piso, mas também, e principalmente, facilitar o repasse de recursos do PMC para Impos de menor porte pelos agentes credenciados no BNDES.

V. Reduzindo custos de transação: o Cartão BNDES

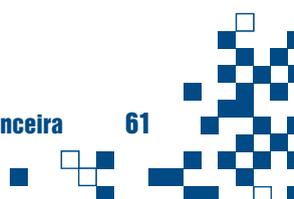
Uma operação de concessão de crédito envolve um conjunto de procedimentos, como análise do projeto, redação e acompanhamento do contrato e sua eventual renegociação ou liquidação. Em todas essas etapas, são mobilizados vários recursos – financeiros ou de disponibilidade de tempo – que são, em boa parte, independentes dos valores contratados. Nesse sentido, operações de pequeno porte tendem a envolver custos por unidade de empréstimo muito elevados, o que, muitas vezes, torna inviável a realização do negócio. Assim, instrumentos capazes de mitigar esses custos fixos são essenciais para expansão do mercado de crédito em pequena escala.

O Cartão BNDES, instituído em 2003, é um produto que, pautado no conceito de cartão de crédito, visa financiar os investimentos das MPMEs de forma simplificada, reduzindo diversos custos fixos associados à concessão de crédito. O produto consiste em uma linha de crédito rotativo pré-aprovada, com limite de até R\$500 mil por banco emissor (Banco do Brasil, Bradesco e Caixa Econômica Federal), para aquisição de produtos credenciados pelo BNDES. A taxa de juros é atrativa – 1% ao mês em junho de 2009 –, e o pagamento é feito em até 48 prestações mensais fixas, sem cobrança de tarifa e de anuidade.

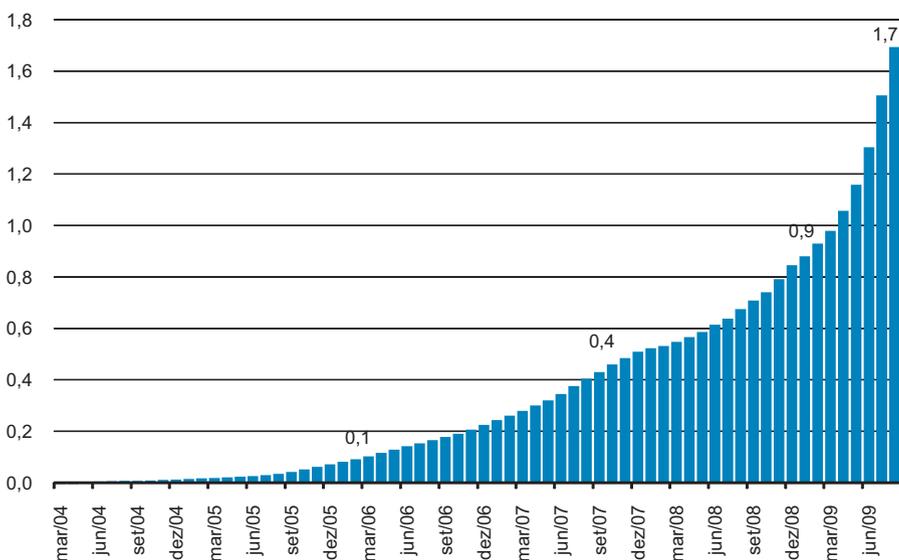
Foram emitidos mais de 200 mil cartões⁶, somando R\$7 bilhões em limite de crédito pré-aprovado para investimentos. Em 2008, foram realizadas mais de 63 mil transações, que representaram R\$934 milhões em negócios, com crescimento superior a 60% em relação ao do ano anterior.

Como se observa no Gráfico 3, os desembolsos relacionados ao Cartão BNDES apresentam crescimento sistemático. Nos últimos doze meses, os desembolsos ultrapassaram R\$1 bilhão. Até o final do ano, a projeção é de que o Cartão BNDES apresente crescimento ainda mais expressivo, atingindo cerca de 140 mil operações, com o total de R\$2,1 bilhões.

⁶ Os dados referentes ao Cartão BNDES incorporam as estatísticas das MPMEs.



**Gráfico 3 – Cartão BNDES: desembolso mensal acumulado em doze meses
(em R\$ bilhões)**



Fonte: BNDES

Em 2009, o BNDES anunciou várias medidas, com vistas a ampliar o crédito às empresas por meio do Cartão BNDES. Esse Banco passou a financiar investimentos em inovação, e, com o cartão, tornou-se possível contratar serviços de pesquisa, desenvolvimento e inovação aplicados ao desenvolvimento de produtos e processos. Essa iniciativa visa possibilitar às MPMEs acesso facilitado ao crédito para melhorarem seus produtos e processos, de forma que ganhem capacidade de competição. Entre os itens financiáveis, há aquisição de transferência de tecnologia, de serviços técnicos especializados em eficiência energética e impacto ambiental, *design*, prototipagem, resposta técnica de alta complexidade, avaliação da qualidade de produto e processo de *software*.

VI. Resolvendo o problema de colateral: o Fundo Garantidor para Investimentos

A principal causa da dificuldade no acesso ao crédito por parte das MPMEs, bem como de empreendedores com baixa renda, é a dificuldade em oferecer um colateral como garantia àquele que lhe fornece o crédito. Empresas com pouca capacidade de oferecer colateral muitas vezes sofrem restrição absoluta de crédito, isto é, independente da taxa de juros que elas estejam dispostas a pagar, o banco não empresta. Isso ocorre

porque, conforme argumentado por Stiglitz e Weiss (1981), uma taxa arbitrariamente alta induz à seleção adversa no mercado de crédito, em que apenas os projetos com mais dispersão nos seus retornos (ou seja, mais risco) participam do mercado.

Nesse caso, elevação na taxa de juros não necessariamente aumenta o retorno esperado pelo banco, uma vez que o retorno depende da probabilidade de repagamento do crédito, que cai com o aumento do risco. Além desse problema de seleção, aumento da taxa de juros pode gerar incentivo às empresas a buscar projetos de mais risco e retorno potencial, levando a situação de risco moral. O colateral representa, nesses casos, instrumento para alinhar incentivos, uma vez que o empresário se defrontará com perda caso o projeto vá mal, o que restringe seu incentivo a aceitar riscos.

A partir de setembro de 2008, com o agravamento da crise internacional, os bancos pequenos e médios sofreram restrição de liquidez nas suas linhas de financiamento com bancos maiores e/ou internacionais. Por essa razão, e em virtude do aumento generalizado na percepção de risco, houve forte retração do crédito às MPes.

Para lidar com a maior dificuldade em emprestar às MPes, em razão de menos disposição dos agentes financeiros do BNDES em aceitar correr os riscos do beneficiário final, o BNDES instituiu o FGI. Trata-se de instrumento de garantia de crédito, administrado pelo BNDES, caracterizado juridicamente como de natureza privada, com patrimônio próprio, separado do patrimônio dos cotistas e do administrador.

A operacionalização do FGI se baseia em modelo de concessão de garantias que exige pagamento de encargo de garantia ao Fundo. O encargo é dimensionado para cobrir as despesas com pagamentos de honras, o que torna o FGI autossustentável. Pode ser repassado pelo agente financeiro ao beneficiário do crédito. O pagamento do encargo não isenta o beneficiário final de nenhuma obrigação e dá direito ao agente financeiro de recebimento das parcelas inadimplidas do beneficiário final, na proporção do risco assumido pelo Fundo e nas condições contratuais, caso a inadimplência da carteira do agente com o Fundo esteja em conformidade com o nível máximo admitido para o pagamento de honras – mecanismo *stop loss*.

O mecanismo *stop loss* é utilizado em fundos de garantia de crédito e de seguro de crédito, em que a cobertura das operações é individual, mas há limite pré-estabelecido para cobertura de perdas na carteira de operações com o contratante. As operações são garantidas individualmente, e as perdas individuais são pagas até que o nível *stop loss* da carteira seja alcançado, ficando as honras excedentes reservadas para futuro pagamento ao agente, caso ele consiga se reenquadrar.

Os principais objetivos da utilização do mecanismo *stop loss* se referem à preservação do patrimônio dos fundos, uma vez que operam alavancados, e à possibilidade de redução da seleção adversa da carteira, que é problema inerente ao modelo de fundos de garantia. O nível estipulado é ligado ao limite de alavancagem



do Fundo, que considera também um teste de estresse na carteira de investimentos para sua determinação. Assim, pressupõe-se que o Fundo terá capital suficiente para honrar seus compromissos.

O conceito relacionado ao mecanismo *stop loss* estimula a flexibilidade da Política de Concessão de Crédito dos agentes financeiros, que podem buscar uma composição de sua carteira de crédito mais balanceada em relação ao risco de crédito para MPMEs, podendo estabelecer como meta um índice de inadimplência mais adequado ao público-alvo. Assim, o objetivo do Fundo de viabilizar o acesso ao crédito é contemplado de forma responsável, já que o agente financeiro deverá administrar sua carteira e monitorar a qualidade do crédito, para manter níveis aceitáveis de inadimplência. Os incentivos são voltados para redução do risco moral e da seleção adversa, ao mesmo tempo em que há benefício claro para os agentes financeiros tornarem flexível sua política de crédito, já que seus custos de inadimplência serão diminuídos e que há oportunidade de ganho de escala, com boa gestão da qualidade da carteira.

A proposta do FGI é, portanto, estimular a flexibilização responsável da política de crédito dos agentes financeiros, por meio de garantia para a carteira de operações dos agentes financeiros coberta pelo Fundo, visando à ampliação do acesso ao crédito necessário ao desenvolvimento das MPEs no Brasil.

VII. Conclusões

A oferta de crédito em pequena escala é serviço valioso para desenvolvimento e aumento do bem-estar de uma sociedade. O microcrédito possibilita realizar o potencial empreendedor do indivíduo, e a oferta de crédito para as MPEs torna viável o aumento do emprego e da renda.

A despeito desses benefícios, há diversos entraves para desenvolvimento do crédito de pequena escala, sendo o mercado privado nesse segmento particularmente incipiente no Brasil. O setor público acaba por desempenhar papel relevante para expansão do crédito em pequena escala.

O BNDES, em particular, tem tido atuação relevante no segmento de MPEs e pessoas físicas. O Banco provê várias linhas, programas e fundos de financiamento capazes de atender às necessidades desse segmento, que conta com condições de financiamento privilegiadas. Nos últimos anos, houve crescimento acelerado dos recursos destinados a MPEs e pessoas físicas, tanto em número de operações realizado quanto em valor dos desembolsos.

Este estudo chama a atenção para três instrumentos instituídos pelo BNDES para lidar com entraves no acesso ao crédito, que afetam especialmente as MPes e os empreendedores individuais. Trata-se do Programa de Microcrédito, do Cartão BNDES e do FGI.

O Programa de Microcrédito tem como objetivo específico alcançar o microempreendedor, tornando viável a execução de projetos lucrativos e com impactos sociais positivos de indivíduos que disponham de pouco ou nenhum acesso ao mercado de crédito tradicional.

O Cartão BNDES visa financiar os investimentos das MPMEs de forma simplificada, eliminando, assim, boa parte dos custos associados à concessão de crédito. Consiste de uma linha de crédito rotativa e pré-aprovada para aquisição de produtos credenciados pelo BNDES. Até meados de 2009, já haviam sido emitidos mais de 200 mil cartões.

O FGI, por sua vez, visa mitigar o risco associado às operações de crédito nas operações indiretas, estimulando mais oferta de crédito dos agentes repassadores para as MPes e as pessoas físicas.

O Cartão BNDES e o FGI, portanto, mitigam dois dos principais problemas que limitam a expansão do crédito em pequena escala: os custos de transação elevados e o problema de falta de garantias (colateral), respectivamente. Dessa forma, contribuem para o processo de inclusão financeira e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico e social do país.

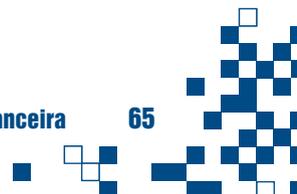
Referências

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Sistema de Planejamento Integrado para o Desenvolvimento – SPID: micro, pequenas e médias empresas.** Documento interno – Mimeo, 2004.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Informações sobre normas e estatísticas operacionais.** Disponíveis em: <www.bndes.gov.br>. Data de acesso: 15 jul 2009.

BANCO INTER-AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Unlocking credit: the quest for deep and stable banking lending.* **Report: Economic and Social Progress in Latin America.** Publicado pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, 2005.

GHATAK, Maitreesh; GUINNANE, Timothy. *The economics of lending with joint liability: theory and practice.* **Journal of Development Economics** 60(1): 195-228, 1999.



SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Marden Marques; SOBRINHO, Abelardo Duarte de. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Banco Central do Brasil. Brasília: BCB, 2008.

STIGLITZ, Joseph; WEISS, Andrew. *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. **American Economic Review**. 71 (3): 393-410, 1981.



Finanças Solidárias e Moeda Social

Paul Singer

Ministério do
Trabalho e Emprego



I. A exclusão financeira

O atual sistema financeiro se compõe de três partes: I uma parte capitalista, formada por intermediários financeiros – bancos, companhias de seguro, corretoras etc. – que têm por objetivo fundamental o lucro, mais precisamente o maior retorno sobre o capital investido. II outra parte é estatal, composta por bancos federais e estaduais, que não deveriam visar lucro, mas a prestação de serviços ao público. E III uma grande variedade de intermediários financeiros, parte dos quais poderia ser chamada de social ou solidária, composta por bancos e outros intermediários financeiros privados que não visam lucro, mas o atendimento das necessidades de comunidades excluídas do acesso aos serviços das outras duas partes.

O sistema financeiro, em sua parte capitalista, se especializou desde sua origem, há mais de meio milênio, na guarda de valores e no fornecimento de empréstimos de papas, reis e pessoas poderosas e ricas de cada reino. A partir das grandes navegações, ela passou a financiar também mercadores e senhores de muitas terras e seus empreendimentos bélicos e comerciais. Mais recentemente, na medida em que empresários médios e pequenos e assalariados especializados adquiriram direitos e em consequência puderam aumentar seus rendimentos, os bancos capitalistas abriram suas portas a estas classes. Mas, em relação ao povo comum – à plebe – as firmas financeiras privadas nunca tiveram interesse em tê-los nem como depositante, quanto mais como tomador de empréstimos.

Entre os bancos públicos alguns foram criados com a missão de oferecer amparo financeiro aos pobres. No Brasil, as Caixas Econômicas desempenhavam este papel: distribuíam cadernetas de poupança para habituar os destituídos a fazer economia, tendo em vista sobretudo adquirir algum dia sua casa própria. Hoje, a Caixa Econômica Federal (CEF) continua sendo a grande financiadora hipotecária, inclusive das classes ‘populares’. Mas, no período mais recente, em que os governos brasileiros se orientaram por teses neoliberais, os bancos públicos passaram a ser orientados para maximizar lucros e sua gestão se passou a se assemelhar cada vez mais à dos bancos privados. Somente no governo de Lula, os bancos públicos foram reorientados e passaram a ter mais uma missão: abrir suas portas aos mais pobres, oferecendo-lhes a guarda de valores e até mesmo financiamentos, contra garantias morais nos casos em que inexistem bens que possam servir como garantia material.

¹ Economista, professor titular da USP, Secretário Nacional de Economia Solidária (Ministério do Trabalho e Emprego).



O governo Lula é o primeiro governo brasileiro que adota desde o seu princípio a inclusão financeira como um objetivo estratégico prioritário. Mas, é justo registrar que já no governo de Fernando Henrique, a partir da criação do Conselho da Comunidade Solidária em 1995, foram tomadas iniciativas no sentido de regulamentar legalmente o microcrédito no Brasil e ampliar os serviços prestados pelos correspondentes bancários, o que permitiu estender desde 2002 certos serviços bancários a todos os municípios do Brasil. No atual governo, entre as medidas adotadas se destacam a criação dos depósitos simplificados de baixo valor, que atenderam a uma portentosa demanda reprimida: atualmente chega a dez milhões o total de contas simplificadas. E uma instituição de microcrédito – o Crediamigo do Banco do Nordeste do Brasil – foi a primeira que conseguiu massificar sua clientela, atendendo a centenas de milhares de pequenos negócios no Nordeste. Recentemente resolveu expandir suas atividades para além desta região, e já começa a atuar no Sudeste.

Apesar destas medidas que visam à inclusão financeira dos pobres, é evidente que ainda há muita gente no Brasil que não têm acesso aos serviços normalmente prestados pelo sistema financeiro oficial, composto pelos bancos públicos e pelos bancos capitalistas. Muitos dos excluídos são pessoas humildes, que se encontram à margem não só do sistema financeiro, mas de todas as instituições públicas. Seu trabalho é informal, sua habitação está situada em loteamentos irregulares, como favelas ou “invasões”, o nascimento de seus filhos não é registrado e tão pouco os óbitos dos familiares. Passam a vida como “*indocumentados*”, integrados a comunidades em que a quase totalidade dos membros estão na mesma condição.

II. As finanças sociais ou solidárias

Como, apesar dos avanços recentes, a exclusão financeira ainda é a condição da maioria dos 70 milhões de brasileiros que dependem das microfinanças (SOARES e MELO SOBRINHO, 2008), a parte III do sistema financeiro continua preenchendo um papel vital. Ela se compõe de diversas instituições que foram se formando ao longo dos anos. Entre estas se distinguem as que visam a maximização de lucros e as que não visam ganhos pecuniários para si, mas apenas a prestação de serviços financeiros.

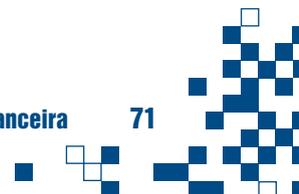
Entre as primeiras, a usura é o traço comum de grande variedade de operadores: agiotas propriamente ditos, empresas comerciais voltadas aos mais pobres, que oferecem longos prazos de pagamento com juros igualmente enormes aos fregueses, outras que oferecem sorteios de prêmios na forma de mercadorias em troca de módicos pagamentos mensais, inclusive o jogo do bicho, que é usado por apostadores como meio de amealhar poupança de acordo com o raciocínio de que quem aposta sistematicamente acaba sempre por acertar de vez em quando, recuperando de uma vez um valor próximo do que “*investiu*” anteriormente em apostas perdidas. Para integrantes das camadas de baixa renda o objetivo de poupar é muitas vezes juntar uma quantia maior para iniciar alguma atividade rentável, fazer reforma na residência etc.

Mas, são as últimas que constituem as finanças sociais ou solidárias. Elas se dividem, por sua vez, em dois grupos: entidades de microcrédito (EMCs), geralmente Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), que oferecem a microempresários empréstimos de pequena monta contra garantias morais ou o chamado “aval solidário”, dado por pequeno grupo de microempresários, todos clientes da mesma EMC, e que mantém entre si laços de confiança e ajuda mútua. Pela legislação vigente, as EMCs não estão autorizadas a receber depósitos dos clientes, de modo que os fundos que emprestam têm de ser captados de fontes estatais ou da ajuda internacional.

O outro grupo é formado por associações de poupança e crédito. A mais antiga e complexa destas instituições são as cooperativas de crédito, formadas originalmente na Alemanha em meados do século XIX, por artesãos urbanos ou por camponeses. O capital da cooperativa de crédito é formado por quotas dos sócios, cujos depósitos compõem o fundo que a cooperativa empresta exclusivamente a sócios. Trata-se dos chamados fundos rotativos: os sócios que têm excedentes monetários os depositam na cooperativa, os que têm *déficits* monetários os financiam mediante empréstimos obtidos da cooperativa. O princípio essencial que rege todo o cooperativismo e, portanto também o de crédito, é a autogestão: os sócios em assembleia tomam as decisões que pautam o funcionamento da cooperativa, além de eleger os dirigentes da mesma. Estes não mandam nos sócios. Antes pelo contrário, os sócios adotam por maioria de votos resoluções sobre como a cooperativa deve ser conduzida. As cooperativas de crédito, no Brasil, são intermediários financeiros formalizados, submetidos à supervisão e orientação do Banco Central.

No extremo oposto das associações autogestionárias de poupança e crédito estão os Fundos Rotativos Solidários ou Comunitários. Estes são informais, constituídos por comunidades em geral muito pobres, nas quais exercem funções essenciais. São fomentados pela Igreja Católica, que frequentemente deposita neles recursos próprios ou obtidos da ajuda internacional. Nos últimos anos, os Fundos também têm recebido depósitos do governo federal através de uma parceria entre o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Os Fundos Rotativos Solidários são ubíquos, sobretudo no Semi-Árido, onde a pobreza é extrema. Lá os microcréditos fornecidos pelos Fundos servem para fomentar a cultura de caprinos e outras espécies animais e vegetais, adaptadas ao clima local, além da construção de cisternas. Atividades como estas permitem sensível melhora do padrão de vida das comunidades. Além disso, a experiência da autogestão de Fundos fortalece o que hoje se conhece por “capital social”, ou seja, confiança e ajuda mútuas nas comunidades. Este capital social tem sido fator essencial para o auto-desenvolvimento de comunidades pobres e colocadas à margem do processo de desenvolvimento nacional, que em geral passa ao largo delas.



III. Entidades emissoras de moeda social: os Clubes de Troca

Operadoras de Finanças Sociais ou Solidárias que utilizam moedas sociais formam outra categoria pertencente ao sistema. A moeda social é um instrumento de troca e meio de pagamento criado e operado por associações autogestionárias. São chamadas de Clubes de Troca entre nós, sendo em geral formadas por pessoas que carecem de oportunidades de se inserir na produção social por falta de dinheiro. São particularmente numerosas e bem conhecidas em muitos países, tendo ressurgido² independentemente na década de 1980 em Vancouver, no Canadá e na década seguinte na Argentina.

Em períodos de crise econômica, a bancarrota de empresas deixa muita gente sem emprego e sem perspectiva de conseguir outro enquanto a economia não se recuperar. São pessoas aptas a produzir bens ou serviços de utilidade para outros, mas sem mercados onde possam vendê-las; também têm necessidade de mercadorias, que não podem comprar por falta de dinheiro. Ficam involuntariamente ociosas e carentes enquanto permanecem isoladas. Tão logo se associam em Clube de Trocas, estas pessoas descobrem que podem trabalhar umas para as outras e assim satisfazer suas necessidades reciprocamente.

Mas, a troca de bens e serviços entre prossumidores – pessoas que desempenham simultaneamente os papéis de produtores e consumidores – não pode começar se nenhum deles dispuser de certa quantidade de moeda para fazer as primeiras compras. Este impasse é superado pela criação e uso da moeda social. Cada associado recebe na abertura da sessão de trocas uma certa quantidade de dinheiro na moeda social. Trata-se de um empréstimo que o sócio deverá devolver quando se retirar do Clube.

A informação de quais bens e serviços são oferecidos e quais são demandados pode ser difundida em algum meio impresso ou eletrônico ou mediante o contato direto entre os prossumidores. Os produtos e o seu custo na moeda social são exibidos aos interessados, começando imediatamente em seguida a circulação de mercadorias e numerário social entre eles. No fim da sessão, todas as transações são registradas pela direção do Clube, que mais tarde repassará esta informação aos sócios. Desta maneira, o Clube evita que haja assimetria de informações entre os prossumidores, o que deve permitir que todos sócios possam aproveitar em igualdade de condições as oportunidades de trocas vantajosas que surjam no mercado.

² Há notícias que durante a grande depressão dos anos 1930 entidades semelhantes foram criadas em diversos países.

Cada Clube de Trocas tem um número limitado de sócios, que rapidamente travam conhecimento pessoal entre eles. O relacionamento direto entre os sócios não se limita à transação econômica, como acontece entre compradores e vendedores em mercados convencionais. Como todos fazem parte de uma organização autogestionária e portanto compartilham direitos e responsabilidades, laços de amizade soem se desenvolver no seio da sociedade, que contribuem para um ambiente em que as pessoas se ajudam e confiam mutuamente.

Cabe notar finalmente que os clubes de troca tendem a formar redes com a finalidade de promover a ampliação do âmbito em que sua moeda social pode circular. Os sócios de um clube de troca participante de rede podem, com sua provisão de moeda social, adquirir bens e serviços de outros clubes pertencentes à mesma rede. Em geral a unidade das diversas moedas sociais tem o mesmo valor da moeda oficial do país, o que facilita o cálculo do câmbio entre quantias de moedas sociais de diferentes clubes. A constituição de redes de clubes de troca é obviamente vantajosa para os sócios das mesmas, pois permite que cada um tenha acesso a uma maior oferta de produtos para comprar e a uma maior quantidade de demandantes pelos produtos que ele tem para vender.

A mesma vantagem poderia ser obtida por cada clube isolado mediante o aumento do número de sócios. Mas, esta possibilidade está limitada pela necessidade de que todos os sócios se conheçam e se relacionem pessoalmente, para que a prática da autogestão possa se manter autêntica. Este é um problema não só dos Clubes de Troca, mas de toda organização autogestionária: cooperativas, fundos rotativos e outras modalidades de empreendimentos de economia solidária. Quando o número de sócios deste tipo de empreendimentos ultrapassa algumas centenas, a participação dos sócios em assembleias se torna mais difícil, não só porque nem todos se conhecem, mas também porque, dada a limitação do tempo, só uma minoria deles poderá fazer uso da palavra.

Por isso, a organização de associações autogestionárias em redes é uma alternativa preferível ao crescimento desmedido dos quadros sociais das associações singulares. Logo, a tendência das moedas sociais é se multiplicar, mas não a de ampliar fortemente o volume circulante de cada uma.

IV. Entidades emissoras de moeda social: os Bancos Comunitários

Em 1997, a Associação de Moradores do Conjunto Palmeira (ASMOCONP), em Fortaleza, resolveu promover o desenvolvimento do bairro, povoado por famílias deslocadas por enchentes décadas antes e urbanizado em virtude de lutas tenazes dos moradores que levaram a conquista de sucessivos melhoramentos urbanos, mas sem que a situação de pobreza dos moradores fosse melhorada. Como se tratava de um bairro dormitório, a maior parte das compras dos moradores era feita fora do bairro.



O primeiro passo foi criar o Banco Palmas, inaugurado em janeiro de 1998 como projeto de geração de trabalho para o bairro, dado que muitos dos moradores estavam desempregados. Além de pobres, os moradores não tinham acesso a crédito por não poder oferecer garantias e também não tinham a quem vender. Para atacar este último problema, em outubro de 2000, o Banco Palmas iniciou um Clube de Trocas com o nome de Palmares, tendo de 30 a 40 produtores associados. Reuniam-se quinzenalmente para trocar seus produtos por Palmares, a moeda social. Antes de começar o intercâmbio, realizava-se uma roda de conversa sobre o dinheiro, o clube de trocas e a construção de uma outra economia, baseada na satisfação de necessidades em vez de maximização de lucros.

Após 2 anos, constatou-se que o Clube de Trocas não havia dado certo porque a demanda dos sócios era obter produtos de primeira necessidade, mas todos eles traziam para trocar artesanatos e iguarias, que era o que eles sabiam fazer. As discussões concluíram que “estando dentro de um bolsão de pobreza, a simples troca de produtos e serviços entre os próprios pobres jamais seria capaz de gerar e atrair novos recursos.” (MELO NETO SEGUNDO e MAGALHAES, 2005, p.15) indispensáveis para um desenvolvimento local sustentado.

Por sugestão de uma moradora, a ASMOCONP decidiu criar um cartão de crédito com uma dupla função: atrair os gastos de consumo dos vizinhos para estabelecimentos do bairro por meio da distribuição de um cartão de crédito denominado PALMACARD e financiar a criação dos estabelecimentos mediante um fundo de microcrédito. Ao contrário da moeda Palmares, que circulava apenas entre os sócios do Clube, a nova moeda social Palmas se tornou meio circulante em todo o bairro. “O bairro, como um todo, passou a funcionar como se fosse um grande Clube de Trocas.” (MELO NETO SEGUNDO e MAGALHAES, 2005, p.17). Graças ao prestígio da ASMONCOP no bairro, o comércio e os microprodutores passaram a aceitar Palmas em pagamento de suas mercadorias.

Para poder circular por todo o bairro, o PALMAS foi confeccionado com linha d’água, código de barra e número serial, para evitar que pudesse ser falsificado. Além disso, ele passou a ser plenamente conversível em reais, o que implicava que para cada PALMAS emitido teria de haver um real na caixa do Banco. Decidiu-se ainda, que o Banco Palma não cobraria juros sobre os empréstimos feitos em PALMAS.

A plena conversibilidade do PALMAS em real e vice-versa pelo Banco Palmas, abriu o mercado do bairro a fornecedores de fora, que podiam aceitar os PALMAS em pagamento do que vendiam e abriu o mercado de fora aos comerciantes e produtores do Conjunto Palmeira. Desta maneira, em vez de fechar o mercado local à concorrência de fora, o Banco Palmas o abriu e ao mesmo tempo criou a possibilidade da produção local ser vendida no exterior.

Mas, como o Banco Palmas não tinha capital próprio em reais e com a elevação das trocas com fornecedores e compradores de fora, ele precisava sempre de mais reais, para lastrear o crescimento do volume de PALMAS. Seus criadores verificaram que estavam diante de um obstáculo ao crescimento das transações. Assim, os seus dirigentes descobriram que para sair do impasse, o Conjunto Palmeira precisava vender a outros bairros de Fortaleza mais do que comprava deles. Ou seja, a situação do Banco Palmas era igual à do Banco Central de um país como o Brasil, que não emite moeda forte (porque preferida para ser entesourada pelo público a outras moedas nacionais) tornando-se necessário que sua balança comercial seja sempre superavitária, o saldo positivo sendo acumulado em dólares.

Logo os dirigentes do Banco Palmas desvendaram o mistério do câmbio: para defender o valor dos PALMAS e se possível superar o da moeda forte (no caso o Real) “era preciso que os PALMAS fossem ‘desejados’ mais do que os Reais (R\$). Para isso era necessário que ele tivesse valor maior que o Real. E a única forma para isso era conseguindo descontos em moeda PALMAS” (MELO NETO SEGUNDO e MAGALHAES, 2005, p.26).

Uma vez tendo descoberto o caminho de gerar Reais a partir de PALMAS, o Banco Palmas lançou-se nele com ímpeto. Negociou com a Associação Comercial do Conjunto Palmeira desconto médio de 2% nas vendas de alimentos pagas em PALMAS. Obteve um desconto de 6% de um distribuidor de gás de cozinha, sempre que o gás for pago com a moeda social; e obteve um desconto de 9% nas passagens pagas em PALMAS num acordo com o Sindicato dos Permissãoários Autônomos de Veículos em Transporte Público Alternativo de Passageiros do Estado do Ceará (Sindivans), que faz o transporte alternativo com vans na linha do Conjunto Palmeira ao centro de Fortaleza, circulando em vários bairros; e ainda negociou um desconto de 2% na venda de combustível, pago na moeda social, com um posto de gasolina, álcool e diesel localizado perto do Conjunto Palmeira.

Não há dúvida que os descontos obtidos pela ASMOCONP foram uma vitória decisiva na luta pelo ‘endodesenvolvimento’ do bairro mediante iniciativas da própria sociedade civil, sem interferência direta de qualquer agente exógeno, público ou privado. Dai em diante, o fomento da economia local passou a se dar automaticamente, impelido apenas pelo autointeresse dos próprios agentes locais. Nas palavras dos criadores do Banco Palmas: “A fórmula para negociar é muito simples. Quanto mais empresas aceitam o circulante PALMAS, mais moradores têm interesse em adquirir a moeda. E quanto maior é o número de pessoas que utilizam a moeda social, maior será o número de empreendimentos que oferecem descontos para os que pagam e compram com PALMAS” (MELO NETO SEGUNDO e MAGALHAES, 2005, p.30).

A inovação que levou ao Banco Comunitário foi combinar duas modalidades de finanças sociais ou solidárias: o microcrédito, até então operado exclusivamente com a moeda oficial e o Clube de Troca, operado desde o início com moedas sociais.



Como toda grande inovação social, depois que ela é posta em prática e demonstra dar os resultados visados, ela parece extremamente simples. Também neste caso, a aparência engana. O Banco Comunitário não só reúne duas modalidades de finanças solidárias, ele combina em sua missão dois objetivos distintos: promover o desenvolvimento de atividades econômicas no bairro mediante o “fechamento” do mercado aos que não usam e nem aceitam PALMAS em pagamento e oferecer empréstimos (em PALMAS ou em Reais) a grupos solidários de produção, para que possam iniciar ou expandir seus negócios.

O microcrédito tem usualmente por objetivo expandir o negócio de micro produtores, mas não havia sido aplicado na promoção do desenvolvimento de comunidades inteiras. Os Clubes de Troca sempre tiveram uma dimensão territorial, por isso sua denominação em inglês é *Lets, Local Emplymente and Trade Systems* e em francês *Sel, Systeme d’Exchange Local*. Seu propósito é criar um mercado para algumas dezenas, no máximo centenas de pessoas ou famílias e desta forma promover o desenvolvimento local. Pelo que sabemos, o Banco Palmas foi o primeiro a projetar um clube de trocas que em princípio tem por sócios os 30.000 habitantes do Conjunto Palmeira e mais um certo número de moradores em bairros próximos, que também utilizam Palmas como meio circulante.

Como foi visto acima, empreendimentos autogestionários não devem ter mais que algumas centenas de sócios, para que estes possam se conhecer pessoalmente e gerir coletivamente suas associações. Mas, há casos em que esta regra não é aplicada: empreendimentos que foram recuperados pelos ex-empregados organizados em cooperativa algumas vezes têm milhares de sócios; o mesmo pode acontecer com *Lets*, que operam com moeda social virtual e se limitam a fazer o encontro de contas entre os associados, creditando o valor de cada transação à conta do vendedor e o debitando da do comprador. WIR é um *Lets* suíço que hoje é uma rede digital com dezenas de milhares de sócios. É difícil imaginar como a autogestão se pode efetivar entre tantas pessoas, a não ser por meio da delegação de poderes a um número menor de representantes. O mesmo vale para o Complexo Cooperativo de Mondragon, na Espanha, e naturalmente também para o Banco Palmas, o primeiro dos bancos comunitários.

Em suma, o processo de desenvolvimento local suportado pelos serviços financeiros do banco comunitário obedece a uma lógica bem diferente se não oposta à lógica das finanças das entidades maximizadoras de lucros.

V. A Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs)

Desde 2003, a metodologia dos Bancos Comunitários passa a receber crescente reconhecimento e o Banco Palmas ganha apoio de governos e entidades públicas. Em 2005, a Secretaria Nacional de Economia Solidária firma uma parceria com o Banco Palmas para difundir bancos comunitários em outros bairros e municípios. Este convênio

é renovado em 2006, o que permite alcançar no fim deste ano 13 bancos comunitários, considerando o curto espaço de tempo em que se registra a difusão desta experiência. A primeira replicação da experiência do Banco Palmas ocorre em setembro de 2004, com a implantação do Banco PAR na cidade de Paracuru, a 70 km de Fortaleza.

Em 2006, o Banco Popular do Brasil torna-se também parceiro do Banco Palmas, fazendo um depósito nele, que ampliou o lastro em reais, permitindo um aumento correspondente da circulação de Palmas, cuja unidade equivale a um real. Ainda em 2006, a Petrobrás também se une às parcerias, dando apoio à multiplicação de BCDs pelo país. Também em 2006 se realiza o I Encontro dos Bancos Comunitários do Brasil, que deu origem à Rede de Bancos Comunitários. Na celebração do décimo aniversário do Banco Palmas, em 2008, teve lugar o II Encontro da Rede Brasileira de Bancos Comunitários.

Para encerrar este breve sumário da difusão dos bancos comunitários, uma nota curiosa. Por volta de 2004 visitou o Brasil uma delegação do governo da Venezuela, chefiada pelo então Ministro Elias Jaua da Economia Popular daquele país. Um de seus objetivos era observar a experiência brasileira de economia solidária e fechar parcerias com atores tanto governamentais como da sociedade civil nesta área. A delegação visitou entre outras cidades Fortaleza, onde travou contato com o Banco Palmas.

Algum tempo depois, o governo venezuelano convidou a direção do Banco Palmas para ir a Caracas. Houve transmissão da metodologia de desenvolvimento comunitário do Banco Palmas aos representantes do poder público daquele país. Enquanto a Rede Brasileira de Bancos Comunitários conta hoje com cerca de cinco dezenas de BCDs em funcionamento e mais algumas dezenas em construção, a Venezuela já tem nada menos de 3.600.

Há uma explicação provável para esta explosão de bancos comunitários no país irmão: emenda recentemente aprovada à Constituição venezuelana cria o direito de qualquer agrupamento de pelo menos 200 famílias se constituir em comunidade, ser reconhecida pelo governo nacional e passar a receber verbas do mesmo. Não temos dados a respeito, mas tudo indica que esta explosão de bancos comunitários deve estar ligada a uma explosão de comunidades, desencadeada pela mudança constitucional.

Na verdade, a multiplicação de comunidades, dirigidas por um Conselho Comunal e reconhecidas pelo governo do país vai bem além de 3.600. Foi uma decisão de o governo limitar a 3.600 o número de bancos comunitários nos primeiros dois anos do processo de sua implantação. O que se explica pelo ineditismo da experiência, que abriga a possibilidade de malogro de muitos deles, sobretudo pelo ritmo intenso que foi adotado na implantação dos bancos.



Surpreendentemente, a avaliação do governo venezuelano é que a proporção de bancos comunitários que está dando certo é entre 70 e 80%. Esta estimativa é tida como bem provável por alguém que vem observando de perto (com visitas frequentes a bancos comunitários venezuelanos) a experiência venezuelana. Possível explicação que vem à mente: a Revolução Bolivariana já está em curso desde a primeira eleição de Hugo Chavez, em 1998, com muitos embates que mobilizaram grande parte da população, sobretudo a parte mais pobre, beneficiária da criação dos bancos comunitários. É muito possível que as populações que decidiram eleger Conselhos Comunitários e se constituir em comunidades já tivessem desenvolvido confiança mútua e capacidade de ação coletiva, além de preparo político, que são cruciais para que a criação de um banco comunitário tenha êxito.

Referências

MELO NETO SEGUNDO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra. **O Poder do Circulante Local: a moeda social no Conjunto Palmeira**. Fortaleza, Conjunto Palmeira, 2005.

SOARES, Marden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Banco Central do Brasil. Brasília: BCB, 2008.

Parte 2



Visão de atores do mercado

Parte 2 – Visão de atores do mercado

No Capítulo 4, intitulado **Massificação das Microfinanças no Brasil – Análise e proposições**, a Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Gestoras (Abcred), representada pelos autores Almir da Costa Pereira, Cristiano Mross, José Caetano Lavorato Alves, Luiz José Bueno de Aguiar, analisa os pontos que limitam o crescimento das microfinanças no Brasil e apresenta proposições, com vista a aprimorar a política brasileira de microcrédito.

Em **Cooperativismo de Crédito Solidário: inclusão social e desenvolvimento local**, Capítulo 5, o autor Vanderley Ziger discute potencialidades e benefícios das ações das cooperativas solidárias vinculadas à Associação Nacional de Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária (Ancosol) e relata os resultados positivos para a agricultura familiar.

No Capítulo 6, **Cooperativas de Crédito: inclusão financeira com impactos sociais positivos**, os autores Márcio Lopes de Freitas, Denise Damian e Sílvio Giusti, representantes da OCB e de seu Conselho Especializado de Crédito (Ceco), retratam o ambiente cooperativo de crédito brasileiro e o atual estágio de atuação das cooperativas em convergência com a inclusão financeira no país, demonstrando os impactos socioeconômicos gerados pelo cooperativismo.

Em **Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte: história e perspectiva**, Capítulo 7, Rubens de Andrade Neto, em nome da Associação Brasileira de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (ABSCM), descreve a evolução das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPPs), evidenciando seu atual estágio, as perspectivas e os desafios para esse grupo de organizações.

O Capítulo 8, **A Responsabilidade dos Bancos de Desenvolvimento e das Agências de Fomento com o Crédito Inclusivo**, escrito por Pedro Falabella e Silvana Monteiro, aborda o assunto conforme entendimento da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE), destacando o comprometimento com a constante vigilância que as instituições financeiras de desenvolvimento devem assumir em relação aos créditos que concedem, para que sua finalidade seja a promoção do desenvolvimento sustentável.

No Capítulo 9, **Microfinanças e o Sistema Bancário Brasileiro**, Wilson Roberto Levorato, da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), aborda serviços e linhas de crédito para pessoas físicas, detalhando aqueles com capacidade de impacto na inclusão financeira, indicando características positivas e também obstáculos para maior acesso da população a esses produtos. Por fim, apresenta propostas para a bancarização no país.



Massificação das Microfinanças no Brasil – Análise e proposições

Almir da Costa Pereira
Cristiano Mross
José Caetano Lavorato Alves
Luiz José Bueno de Aguiar



Massificação das Microfinanças no Brasil – Análise e proposições

Almir da Costa Pereira¹
Cristiano Mross²
José Caetano Lavorato Alves³
Luiz José Bueno de Aguiar⁴

I. Introdução

A penetração do microcrédito produtivo ainda é tímida no Brasil. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁵ identifica o público-alvo em torno de 23 milhões de empreendedores⁶, enquanto se estima que há, no total, pouco mais de 500 mil empreendedores de baixa renda, clientes de instituições de microcrédito produtivo, ou seja, é necessário um esforço muito grande de todos os atores envolvidos para massificar o microcrédito.

De 2003 para cá, verifica-se que o governo federal vem implantando com sucesso suas políticas de ampliação de crédito de livre uso e de consumo. Com isso, observa-se a expansão dos empréstimos, boa parte dos quais dirigidos à população nas faixas mais baixas de renda. Essas são ações bem-vindas, desde que acompanhadas de um crescimento econômico robusto, para evitar o comprometimento do consumo futuro – fato esse confirmado em tempos de crise –, pois aquecem a demanda presente pelo aumento de consumo.

Do ponto de vista da construção de políticas públicas, entretanto, dadas as precárias condições de geração de renda dos trabalhadores brasileiros, a ênfase no financiamento da produção tende a dinamizar de forma mais consistente a economia, uma vez que gera renda futura. Nesse aspecto, o microcrédito produtivo tem um papel fundamental e adapta-se de forma mais adequada ao ciclo de produção dos empreendedores.

O objetivo do presente artigo é analisar, na visão das entidades de microcrédito sem fins lucrativos, quais são os pontos que limitam o crescimento das microfinanças no Brasil e apresentar algumas proposições, construídas por meio de debate com operadores e outros especialistas, que permitam melhorar a política brasileira de microcrédito.

¹ Associado da ABCRED e gerente-executivo do Banco do Povo Crédito Solidário.

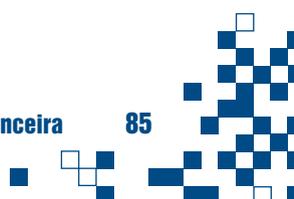
² Presidente da ABCRED e diretor-executivo da Instituição Comunitária de Crédito Portosol.

³ Diretor institucional da ABCRED.

⁴ Consultor jurídico da ABCRED.

⁵ Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), 2005.

⁶ Entre os ocupados, empreendedores é o grupo que mais agrega pobres.



Inicialmente, será apresentado um breve histórico do microcrédito no Brasil, dando ênfase ao surgimento de entidades e programas sem fins lucrativos até a criação da Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (ABCRED). Logo após, apresentaremos um resumo da proposta que deu origem ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), encaminhada pela ABCRED ao governo do presidente Lula.

Na sequência, faremos análise do PNMPO, e finalizaremos o artigo apresentando algumas sugestões debatidas ao longo dos últimos anos que acreditamos ser importantes para que o Brasil chegue aos patamares desejados de acesso a serviços financeiros pelos empreendedores populares.

II. Microcrédito no Brasil – Histórico das entidades sem fins lucrativos

O microcrédito no Brasil não é novo como parece, pois já são mais de trinta anos de experiência acumulada desde o início das operações do programa da União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO). Diversos programas de empréstimo popular no Brasil vêm sendo desenvolvidos junto a trabalhadores rurais e urbanos nos últimos anos, seja por suas entidades representativas, instituições religiosas ou ainda cooperativas de crédito na modalidade de mútuo em empresas. Entretanto, quando se trata de programas de crédito para financiar a economia popular, foram as Organizações não Governamentais (OnGs) que se dedicaram à sua operação nas últimas décadas, junto aos empreendedores populares.

Existe uma diversidade de atores que vêm contribuindo para o crescimento e a disseminação do microcrédito brasileiro, entre eles: OnGs; Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips); Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs); programas governamentais; bancos públicos e privados; Banco Central do Brasil (BCB); fóruns e outros espaços de debates; redes de microcrédito; entre outros.

A primeira iniciativa brasileira de microcrédito surgiu em 1973, com a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, conhecida como Programa UNO, em Pernambuco, expandida depois para o interior e para municípios da Bahia. Essa iniciativa contou com o apoio de entidades empresariais, de bancos locais e com a assistência técnica da ACCIÓN Internacional (na época, AITEC), uma OnG com sede em Boston, especializada em microcrédito.

A segunda iniciativa no Brasil foi com a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Mulher – Banco da Mulher. Criado em 1982, no Rio de Janeiro, o Banco da Mulher é uma sociedade sem fins lucrativos preocupada com a inserção da mulher na sociedade e com a qualidade de vida na família. Em 1989, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e do Banco Interamericano de

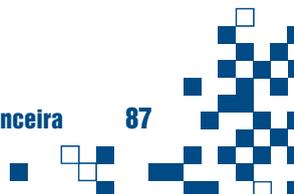
Desenvolvimento (BID), foi lançada a Seção do Banco da Mulher na Bahia, que acabou sendo ampliado para os estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Amapá, Amazonas e Minas Gerais.

Ainda na década de 80, foram criados o Banco do Microcrédito, no Paraná, o PROMICRO, no Distrito Federal, e o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (Ceape/RS), que surgiu em 1987, sob a forma de uma OnG, em Porto Alegre. Em 1988, foi criado o Instituto de Desenvolvimento Ação Comunitária (Idaco), no Rio de Janeiro. Em 1989, a rede Ceape abriu escritório no Rio Grande do Norte e no Maranhão. Em 1990, fruto do sucesso das iniciativas anteriores, foi criada a Federação Nacional (Fenape), hoje Ceape Nacional. A rede expandiu-se durante a década de 90: Ceape-SE, Ceape-PE (1991) e Ceape-DF (1992), Ceape-SP (1993), Ceape-PB e Ceape-GO (1994), Ceape-BA e Ceape-PA (1995), e Ceape-PI e Ceape-ES (1997).

Na década de 90, surgiram: a Pró-Renda (1990), no Ceará, o Balcão de Ferramentas (1991) da Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco da Providência (1994), no Rio de Janeiro. A Instituição Comunitária de Crédito Portosol, associação civil de direito privado sem fins lucrativos, nasce em 1995, a partir de uma iniciativa conjunta do governo do Estado do Rio Grande do Sul, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, do empresariado e de entidades da sociedade civil. O modelo da Portosol acabou sendo replicado em diversos outros estados brasileiros.

Em 1996, foi criada a associação sem fins lucrativos VivaCred, por iniciativa da OnG Viva Rio. Ainda em 1996, foi criado o CrediTrabalho (DF). Em 1997, criaram-se a Fundação Municipal do Trabalho (SE), o Banco do Povo de Goiânia (GO), a FAEP – Banco do Povo de Juiz de Fora (MG) e o ICC – Instituição Comunitária de Crédito Blusol (SC). Fundado em 1998, o CrediAmigo é o programa de microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que atualmente é operacionalizado em parceria com o Instituto Nordeste Cidadania.

No fim da década de 90, uma série de instituições e programas ligados a governos estaduais e locais surgiram: em 1998, Banco Palmas (CE), Banco do Povo – Santo André (SP), Banco Popular de Ipatinga (MG), Banco do Povo de Belém (PA), Acredita (SP), Banco do Povo Paulista (SP) e Banco do Povo de Uberaba (MG). Em 1999, Banco do Povo de Goiás (GO), Banco do Povo de Mato Grosso do Sul (MS), Sindicred (RJ), ICC Conquista Solidária (BA), Banco do Povo Itabira (MG), BANPOP – BH (MG), Prefeitura de Recife, Crescer Crédito Solidário (SP), Agência de Fomento do Amapá, ICC Pelotas, Banco do Povo de Imperatriz, Cred Produzir, ICC Itabuna Solidária e Banpope – Banco Popular de João Monlevade.



Em 2001, surgiram o São Paulo Confia, ICC Bagé, ICC Santa Maria, Banco do Povo de Ituiatuba e o Banco do Povo de Uberlândia (MG).

Em 2002, foram fundados o ICC Serra Gaúcha, Banco Popular de Olinda, CrediCidadania, ICC Frederico Wesphalen, Banco do Povo de Nova Ipixuna, Banco da Gente, Associação Comunitária de Crédito Popular de João Pinheiro e Três Marias (MG), Associação de Crédito do Microempreendedor de Araguari (MG) – Banco Social Instituição Crédito Popular Sudoeste Mineiro – ADEBRAS. Em 2003, fundaram-se a Sociedade Amapaense de Crédito Popular Solidário e o Banco de Sergipe (Banese).

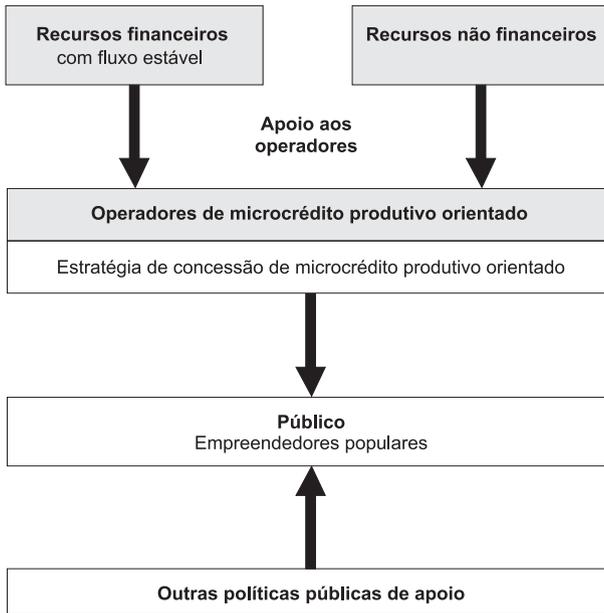
III. O surgimento da ABCRED

O crescimento do número de OnGs de microcrédito, a disseminação de outros programas com objetivos similares e principalmente a falta de uma política pública de apoio à economia popular levaram à criação da ABCRED, em 2002. A entidade busca, entre outras coisas, estimular a criação, o crescimento e a consolidação da prática e gestão de microcrédito, visando ao desenvolvimento local e regional sustentável, assim como encontrar fontes alternativas de recursos financeiros para fomentar as entidades praticantes de microcrédito em todo o território nacional.

Fruto de consenso entre os participantes do setor, a proposta de uma política nacional de financiamento à economia popular foi apresentada pela ABCRED aos candidatos à presidência da República durante o período de campanha 2002-2003 e, mais tarde, ao presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, proposta essa que acabou dando origem ao PNMPO.

Resumo da Proposta ABCRED

Programa de Financiamento a Economia Popular



Fonte: ABCRED, 2002.

A economia popular possui um sujeito central chamado **empreendedor popular**, aquele segmento social responsável pelo fluxo das relações de produção e consumo do dia a dia da sociedade. Entende-se que esse empreendedor deve ser o foco de um programa de financiamento a essa economia, mas, para que isso aconteça, faz-se necessária uma política de apoio aos operadores de microcrédito que garanta de forma perene recursos financeiros e não financeiros. Além disso, é fundamental a articulação do crédito com outras políticas de fomento aos empreendedores populares, tais como: apoio à comercialização, apoio à gestão, incentivo à formação de redes etc.

É importante destacar que a proposta foi construída alicerçada no princípio da sustentabilidade sistêmica, ou seja, sustentabilidade dos empreendedores e dos operadores de microcrédito.

IV. O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

Em 2005, o governo federal criou o PNMPO, cujos objetivos são o fortalecimento institucional e a disponibilização de recursos para programas de microcrédito. Cabe lembrar que a criação do PNMPO foi o resultado da proposta de política supracitada feita por instituições de microcrédito, especialmente aquelas associadas à ABCRED, apresentada em 10 de abril de 2003 ao presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (ABCRED, 2003).

O PNMPO tem na Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, definidas as condições principais de seu funcionamento, enquanto a Resolução do Codefat nº 511, de 18 de outubro de 2006, e a Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 3.422, de 2006, definem as regras de acesso aos fundos para as operações de microcrédito.

Apesar do avanço de seu marco regulatório, as medidas governamentais que prevalecem sobre regulam e travam o setor. A sobre-regulamentação contida nesses instrumentos legais constringe o aumento do fluxo esperado de recursos e dificulta o acesso dos operadores a fundos do setor financeiro público ou privado.

Entre os constringimentos da regulamentação para a liberação dos empréstimos produtivos aos empreendedores, é importante citar:

- a) fixação dos valores máximos dos empréstimos;
- b) limitação excessiva da renda do cliente potencial tomador de microcrédito produtivo;
- c) fixação de limites predeterminados e homogêneos para a formação do capital de giro das instituições operadoras;
- d) restrições preestabelecidas ao valor do microcrédito produtivo, com pouca flexibilidade de aplicação, o que diminui a eficiência da gestão da carteira e limita as operações com empreendedores.

Por sua vez, dentre as condicionantes estabelecidas pela regulamentação à captação de recursos junto a financiadores, destaca-se o tabelamento da taxa de juros de empréstimo ao empreendedor.

É fator negativo porque:

- a) pressupõe um Brasil homogêneo, com custos constantes ao longo do tempo, o que não corresponde à sua realidade socio-geográfica-cultural;
- b) prejudica a sustentabilidade operacional das operadoras em algumas regiões e localidades do país;
- c) gera aumento da percepção de risco para investidores privados, uma vez que os limites das taxas no futuro poderão ser alterados de forma discricionária pelo CMN;
- d) tende a manter o custo dos empréstimos em níveis superiores àqueles necessários para a sustentabilidade da operação, especialmente em um ambiente de taxa de juros decrescente.



As barreiras descritas, como observado, desestimulam a entrada de instituições financeiras tradicionais para a operação direta, ou para aportar recursos em operadoras especializadas.

A consequência da ineficiência e ineficácia da regulamentação para garantir um fluxo de fundos para o setor foi que, mesmo com regulamentação obrigando os bancos a destinarem 2% do saldo dos depósitos a vista em operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda, sem utilização específica, e a microempreendedores, os recursos não alcançaram, em forma de microcrédito produtivo orientado, os empreendedores de baixa renda.

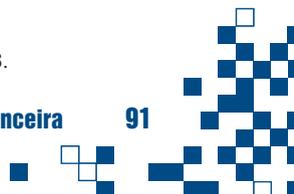
A alternativa de bancos emprestarem para operadoras que já atuam no mercado também não frutificou, em virtude da fragilidade patrimonial das Oscips e porque o modelo de análise dos bancos não mensura de forma adequada o risco das operações.

Ressalta-se que o volume emprestado de microcrédito vem crescendo nos últimos anos, demonstrando que o PNMPO é consistente, bem-sucedido e sua análise possibilita a identificação das condições fundamentais para o desenvolvimento do setor. Necessita, portanto, de ajustes na regulação.

Os empreendedores brasileiros de baixa renda, como se sabe, têm pouco acesso ao crédito. Segundo a Pesquisa da Economia Informal Urbana (ECINF)/IBGE 2003⁷, apenas 6% dos empreendedores tomaram empréstimo. Esse indicador expõe os limites do mercado de crédito. Apesar da demanda latente por crédito produtivo, o sistema financeiro tradicional não consegue agregar parcela expressiva desse público à sua base de clientes, seja pela assimetria de informação e o alto custo de obtê-la, seja pelo custo de oportunidade de entrar nesse nicho de mercado. Conclui-se, portanto, ser legítimo que o Estado crie incentivos adequados para a entrada de novos atores nesse cenário e, assim, expanda às camadas mais pobres o acesso ao capital produtivo.

As Oscips creditícias têm como missão precípua atuar na fronteira inferior do mercado de crédito, uma vez que seu interesse se centra na oferta de crédito produtivo para empreendedores de baixa renda com capacidade de repagamento. Por definição, estarão onde o banco não está, ou na franja inferior dos clientes do sistema tradicional, com oferta de serviços financeiros mais adequados às necessidades do empreendedor, pois é da natureza das Oscips oferecer crédito de forma mais ampla, sem exigência de associação, abertura de conta ou aporte de recursos.

⁷ Pesquisa da Economia Informal Urbana, do IBGE, que foi a campo em 1997 e em 2003.



Pela natureza de sua arquitetura institucional e estrutura de capital – afinal, são associações civis sem fins de lucro –, as Oscips têm baixa capacidade de investimento e, por conseguinte, baixa capacidade de acessar fatores essenciais ao seu desenvolvimento, como tecnologia de informação, assistência técnica, financeira, jurídica e contábil, entre muitos outros. A vocação das Oscips as posiciona, portanto, em conjunto com algumas cooperativas de crédito, como alvo prioritário de políticas públicas de desenvolvimento institucional.

O financiamento à produção de bens públicos, como estratégia prioritária de desenvolvimento para o setor microcreditício, é a solução mais eficiente, democrática e rápida porque não define um conjunto determinado de operadoras “ganhadoras” e não delimita um único pacote de produtos e serviços. Ao contrário, dá ao público-alvo a oportunidade de acessar o que melhor se adapte às suas necessidades, idiosincrasias e conveniências.

É claro que somente um vetor de produtos não será suficiente para dar alicerce às instituições. É preciso um cardápio amplo, complementar e convergente para lograr robustez gerencial, metodológica, operacional e de governança, necessária à expansão do setor. Por isso, não se pode prescindir de uma base de financiamento que atenda a essa necessidade.

Aperfeiçoamento da regulação

Para dinamizar a oferta de fundos, públicos e privados, para financiar as atividades dos empreendedores populares, sugerem-se as seguintes ações:

- a) permitir a flutuação das taxas de juros, de acordo com as realidades locais dos empreendedores e de cada operador, sejam bancos, cooperativas de crédito, Oscips ou SCMs, sem fixar limites;
- b) permitir valores adequados para empréstimos, em função das realidades locais dos empreendedores das diversas regiões do Brasil, sem fixar limites, pois não podemos esquecer que as necessidades dos empreendedores são diferenciadas e o tabelamento de valores pode gerar distorções;
- c) permitir a concessão de empréstimos a empreendedores sem acesso a crédito, independente do seu nível de renda, de acordo com as necessidades particulares de cada localidade, alterando o limite atual de R\$120.000,00 de faturamento anual para, no mínimo, R\$240.000,00 – justificamos tal teto pela aprovação e regulamentação da lei geral da micro e pequena empresa Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que estabelece como limite de faturamento para definição de microempresa o valor de R\$240.000,00 anuais;
- d) permitir que as instituições trabalhem com capital de giro adequado às particularidades operacionais dos serviços que prestam aos empreendedores, sem fixar limites;

- e) garantir a aplicação dos recursos federais existentes, com a diminuição dos processos burocráticos e com a adoção de análise adequada de risco, em função dos diferentes desenhos institucionais das operadoras, principalmente as que não têm fins de lucro, como Oscips e Cooperativas de Crédito;
- f) organizar um sistema de garantias específico para operações de microcrédito, não ligado a outros objetivos como o FAMPE⁸ e FUNPROGER⁹, com desenho apropriado às demandas do sistema financeiro tradicional, para que se crie incentivo à liberação dos recursos ainda não aplicados da exigibilidade;
- g) formular um plano de aplicação dos recursos públicos dirigidos ao setor microfinanceiro, com metas objetivas, indicadores de desempenho e prazos preestabelecidos, com envolvimento de atores públicos e privados, para que os recursos disponíveis sejam aplicados massivamente;
- h) promover rodadas de negociação com o setor financeiro privado, para incentivar a efetiva aplicação dos recursos disponíveis da exigibilidade, e com outros atores privados de microcrédito, a fim de garantir, também, fluxo de financiamento às instituições microfinanceiras;
- i) efetivar o programa de desenvolvimento institucional, com ênfase na estruturação de bens públicos, conforme as sugestões apresentadas na sequência deste documento, no sentido de minimizar o custo de entrada nesse setor;
- j) avaliar a cunha fiscal do setor e aferir sua adequação à sustentabilidade das instituições de microfinanças e o respectivo impacto no custo do crédito ao empreendedor de baixa renda.

Financiamento

1. A criação de um Fundo de Garantia Microcreditício, para captação direta das Oscips junto ao mercado financeiro¹⁰.

O mercado financeiro reluta em abrir linhas de crédito às operadoras sem fins de lucro, porque desconhece seus sistemas de governança, modelos de negócios, carteiras de clientes, territórios e setores em que operam, entre outros dados. Uma elevação da qualidade dos riscos das operações (*credit enhancement*) abre o caminho para a utilização de recursos dos bancos depositados no Banco Central, por falta de aplicação da exigibilidade¹¹.

⁸ Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas operacionalizado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

⁹ Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda. O FUNPROGER foi criado pela Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999, e regulamentado pela Resolução nº 409, de 28 de outubro de 2004, do Ministério do Trabalho e Emprego/Codefat. É um dos instrumentos do governo federal para levar o crédito a um maior número de empreendedores.

¹⁰ O fundo da Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha, voltado para micro e pequenas empresas, foi formado com objetivo semelhante, mas voltado para empresas formais, com mais estrutura do que os beneficiários de microcrédito.

¹¹ 2% dos depósitos a vista – Resolução nº 3.422, de 2006.



O FAMPE e o FUNPROGER, por terem sido criados com outros objetivos e adaptados, além de subordinados à gerência estatal, não têm o contorno mais assentado às exigências das operações. Ressalta-se que:

- a) a participação do setor financeiro tradicional é imprescindível para a formulação de um sistema que se quer eficiente e eficaz;
- b) o percentual da garantia deverá ser expressivo na origem e descendente no decorrer da operação;
- c) a certificação das operadoras é pré-requisito para habilitar-se ao sistema.

Poder entrar e sair de um mercado com rapidez é variável-chave para minimizar riscos de operação e determinar a participação de instituições financeiras privadas. A limitada liquidez do setor certamente retém a entrada de atores importantes do setor tradicional.

2. A constituição de um Fundo de Investimento em Direitos Creditórios de instituições certificadas que operam microcrédito, de qualquer natureza jurídica – desde bancos até Oscips.

O BNDES, ou outro banco federal, participando desse arranjo como *market maker*, pode viabilizar o processo com mais celeridade.

3. A criação de um Sistema Independente de certificação que qualifique instituições a partir de critérios objetivos e transparentes.

A escassez de recursos impõe priorizar instituições de microcrédito que atuem com visão de resultado sustentável, para que o investimento tenha consequência a longo prazo.

Produção de informações

A diminuta capacidade de investimento das instituições solicita financiamentos de longo prazo (quinze a vinte anos) para consolidação do plano de negócios por meio da aquisição de tecnologia de informação, como equipamento e *softwares* (SIG, pacote empresarial etc.), infraestrutura operacional, contratação de agentes de crédito, desenvolvimento de novas metodologias de concessão de crédito, treinamento, entre outros.

Seria de grande valia o financiamento de pesquisas nacionais, sistemáticas, com recorte estadual, urbano rural e metropolitano, com foco específico em empreendedores sem acesso a fatores essenciais de produção, serviços de comercialização, tecnologia, assistência técnica e treinamento. O aprimoramento e a aplicação regular da ECINF/IBGE já seriam um passo positivo nessa direção.

Treinamento: estabelecimento de um programa continuado de formação

O microcrédito produtivo orientado é inovador e intensivo em mão-de-obra. É imperativo, portanto, que as equipes sejam constantemente qualificadas e atualizadas. O programa de formação, treinamento e atualização deverá ser abrangente, gratuito e perene, com linguagem simples, didática e acessível, com distribuição multicanal. O PNMPO, junto a outros atores públicos e privados, deverá ser o financiador desse programa, a ser executado por profissionais com experiência e *expertise* que garantam a qualidade dessa formação.

Dentre os produtos a se desenvolver, destacam-se:

- a) vídeos de treinamento em DVD e para baixar na internet;
- b) manuais gratuitos (internet);
- c) educação a distância.

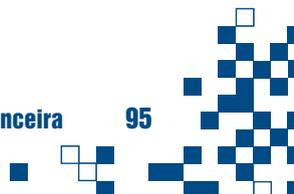
Temas para abordagem: gestão de pessoas, governança, logística, planejamento estratégico, *marketing*, pesquisa, finanças, formação de agentes de crédito, matemática financeira, como iniciar uma instituição, entre outros.

É importante atentar para a linguagem dos produtos, uma vez que se destinarão a público heterogêneo, composto por gestores, agentes de crédito e conselhos, com níveis diferenciados de escolaridade.

Pesquisa e desenvolvimento: financiamento continuado de desenvolvimento de novas metodologias, tecnologias e produtos

O setor de microcrédito tem expandido em velocidade menor do que a requerida pelo mundo empreendedor de baixa renda. Entre outras razões, porque tem trabalhado em escala com apenas um produto. Os empreendedores têm, no entanto, mesmo na dimensão de crédito, necessidades diversas que abrangem desde capital de giro – produto mais frequente – até financiamento de investimentos, antecipação de recebíveis, entre outros.

O apoio ao desenvolvimento de produtos microfinanceiros é importante, haja vista que, além da necessidade de recursos financeiros para o negócio, os empreendedores populares demandam também outros produtos, tais como: crédito para reforma e ampliação da moradia, seguros, crédito para educação e capacitação, entre outras necessidades em âmbito familiar.



Para ajustar a oferta às diferentes faces da demanda, requer-se a elaboração de pesquisas qualitativas, quantitativas e, como processo inovador para o setor, observações antropológicas da relação do empreendedor pobre e de sua família com seu negócio e com transações financeiras.

A construção de modelos matemáticos para mensurar risco e comportamento dos clientes, como instrumento auxiliar aos comitês de crédito, pode contribuir para diminuir ainda mais a inadimplência e aumentar a produtividade do agente de crédito e, com isso, baratear o custo dos empréstimos. O desenvolvimento de instrumento dessa natureza também é desejável.

Particularmente para esses dois últimos componentes, há recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para financiar teses de doutorado e mestrado.

Com relação a novas metodologias, cabe destacar que, atualmente, a metodologia de grupos solidários e de bancos comunitários vem se consolidando no país – com exemplos no Nordeste e no estado de São Paulo – como um eficiente e seguro meio de proporcionar acesso ao crédito para os empreendimentos de mais baixa renda. São também as metodologias com grande capacidade de atender às camadas mais pobres da população, por terem como foco de atuação as comunidades de baixíssima renda.

Capital social do setor: apoio a arranjos associativos em rede

Arranjos associativos aumentam o poder de negociação do setor e a eficácia das suas operações, mitigam custos comuns das associadas e facilitam o diálogo interinstitucional. O programa deve focar em projetos que conduzam ao desenvolvimento institucional das organizações representativas nacionais, dos Fóruns Estaduais e das Centrais de Cooperativas de Crédito, que congreguem cooperativas que operam crédito produtivo, assim como outras formas de organizações regionais ou estaduais.

Programa de divulgação: divulgação do microcrédito produtivo nos âmbitos nacional, regionais e locais

O desconhecimento da função do crédito produtivo e de como acessá-lo é obstáculo à sua democratização. Uma campanha educativa e informativa estruturada para dar publicidade aos esforços dos diversos modelos de crédito produtivo tenderá a ampliar a base da demanda e a criar a ressonância necessária ao desenvolvimento

empresarial dos produtores de mais baixa renda. Cabe destacar que programas de microcrédito que apresentam crescimento investiram e investem na divulgação das suas políticas, como é o caso do CrediAmigo/BNB e do Badesc/SC.

V. Considerações finais

Os estudos recentes deixam claro que o microcrédito atinge e tem impacto positivo sobre a vida material dos mais pobres, permite-lhes enfrentar melhor os riscos, tirar vantagem das suas oportunidades de emprego e renda, reduzindo, assim, a sua vulnerabilidade diante das incertezas promovidas pelos mercados.

A maior parte dos estudos analisados revela impacto positivo sobre a renda das famílias, bem como impacto positivo sobre o faturamento e o nível de emprego das micro e pequenas empresas.

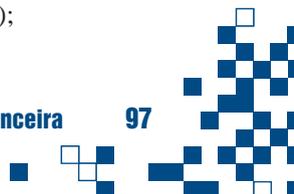
Devemos destacar ainda que a oferta de microcrédito no Brasil nasceu por iniciativa das entidades sem fins lucrativos, sejam elas OnGs, Oscips ou outros modelos, e constituiu-se em um programa social inovador, devido a pelo menos três características.

A primeira refere-se ao fato de os programas buscarem e priorizarem o atendimento ao crédito produtivo, que se caracteriza como importante ação para geração de ocupações e melhoria de renda. A segunda característica é que, diferentemente da maioria dos programas de combate à pobreza, o do crédito produtivo opera sob princípios estritamente de mercado. Ou seja, os objetivos da grande maioria dos programas de microcrédito instituídos visam a alguns pontos, tais como: oferecer serviços à população pobre, priorizar o fortalecimento do seu público-alvo e tornar-se autossustentável, obedecendo a regras de mercado. A terceira característica refere-se à articulação do microcrédito com outras políticas de desenvolvimento econômico local.

Por tudo isso, a ABCRED, entidade representativa de entidades e demais programas de microcrédito sem fins lucrativos, vem propondo, desde 2002, as alterações e as políticas que expusemos acima.

Encaminhamos, em 2007, essas sugestões ao presidente da República e apresentamos essas propostas ao coordenador do PNMPO, também nesse mesmo ano. Contudo, reconhecendo os esforços de todos os atores até o presente momento e os últimos avanços, entendemos que o microcrédito no Brasil só será massificado se:

- a) reconhecer entidades ou programas como agentes de transformação e não apenas como meros operadores de microcrédito;
- b) institucionalizar a estrutura do PNMPO;
- c) alterar a regulamentação do PNMPO;
- d) disponibilizar o acesso a recursos financeiros (reembolsável ou não);
- e) incentivar a criação de novos produtos;



- f) incentivar a disseminação de novas metodologias e tecnologias;
- g) promover ajustes na legislação tributária, trabalhista e judicial;
- h) formar e qualificar recursos humanos;
- i) divulgar massivamente o microcrédito e ações de fomento ao empreendedorismo;
- j) criar políticas de apoio aos empreendedores populares.

Acreditamos que os pontos apresentados ao longo deste artigo são fundamentais para levar o microcrédito a uma camada cada vez maior da população, permitindo, assim, usar essa importante ferramenta no combate à exclusão social e na redução da pobreza em nosso país.

Referências

ABCRED. Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares. *Proposta de Programa de Governo*. 2002. Disponível em: <http://www.abcred.org.br/n_biblioteca_ins.php>. Acesso em 17 set 2009.

BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valdi; REZENDE, Valéria. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Economia informal urbana – 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

MONZONI NETO, Mario Prestes. **Impacto em renda do microcrédito**: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia) no Município de São Paulo. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2006.

MROSS, Cristiano; ALVES, Jose Caetano Lavorato; AGUIAR, Luiz José Bueno de; THEDIN, Manoel. **Sugestões para um Programa de Desenvolvimento Institucional – PDI – Para o Setor de Microcrédito**. 2007.

PEREIRA, Almir da Costa. **O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – Descrição, resultados e perspectivas**. 2007.

SILVA, Roberto Vilela de Moura. **Disseminação de Programas Públicos de Microcrédito: o caso da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2007.



Cooperativismo de Crédito Solidário: inclusão social e desenvolvimento local

Vanderley Ziger



Associação Nacional do
Cooperativismo de Crédito da
Economia Familiar e Solidária

Cooperativismo de Crédito Solidário: inclusão social e desenvolvimento local

Vanderley Ziger¹

I. Introdução

A construção de novo modelo de desenvolvimento depende de mudança na atitude do governo quanto ao desempenho de seu papel e à sua relação com a sociedade. O governo precisa ser, de fato, agente de democratização que oriente os rumos do desenvolvimento econômico e social.

O âmbito de atuação do governo deve ser considerado um espaço público em que a participação da sociedade é requisito para as decisões sobre assuntos que envolvem as prioridades e os rumos do desenvolvimento. Portanto, o governo deve ser gerido de acordo com essa concepção. Para democratização dos órgãos públicos, a transparência administrativa e a participação popular nos conselhos, nas câmaras e nas comissões de orçamento são elementos fundamentais.

A sociedade, gradativamente, avança no exercício de seu papel de agente, passando a ser não só expectadora e propositiva, mas também executora de novas políticas e corresponsável pela organização econômica. Nesse sentido, as organizações cooperativas assumem funções importantes na condução de políticas públicas e na organização de estruturas econômicas mais eficientes e democráticas que as do governo tradicional.

A consolidação de Cooperativas de Crédito Solidário em muitas regiões é fato significativo no Brasil. Como intermediárias de políticas públicas, que muitas vezes promovem desenvolvimento e inclusão social, as Cooperativas de Crédito Solidário destacam-se em vários municípios. Este artigo pretende apresentar as potencialidades e os benefícios das ações dessas entidades, que devem ser bem orientadas e desenvolvidas. Será demonstrada a eficácia nas operações de linhas de microcrédito específicas promovidas nas cooperativas e os resultados positivos da evolução da agricultura familiar.

¹ Presidente da Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito, da Economia Familiar e Solidária (Ancosol). A Ancosol, fundada em junho de 2004, é a primeira entidade nacional do segmento cooperativo do país no campo das finanças solidárias. Ela é composta pelos Sistemas (de 2º nível): Central Cresol Baser, Cresol Central, Ecosol, Ascoob, Cehnor, Creditag, Integrar.



Os resultados alcançados por essas cooperativas, que representam melhoria para as unidades produtivas e para a vida do agricultor familiar, com ampliação das ações em benefício da agricultura familiar e consolidação das cooperativas, em diferentes regiões do país, também serão apresentados neste texto.

Uma das conquistas é a fundação da Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito, da Economia Familiar e Solidária (Ancosol). A Ancosol trabalha na busca contínua do desenvolvimento e do fomento do Crédito Solidário para a agricultura familiar. Serão relatadas suas ações, transformadoras, que incentivam formação, crescimento e fortalecimento da economia local, propiciam recursos para melhoria de habitação rural, assistência técnica e orientações para boa aplicação do crédito.

Além da Ancosol, as Cooperativas de Crédito Rural Solidário constituíram, em agosto de 2008, a Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural com Interação Solidária (Confesol), entidade de 3º nível, com sede em Florianópolis, em Santa Catarina.

II. Microcrédito e inclusão social

A inclusão social é uma das grandes bandeiras do cooperativismo de crédito solidário. Para promovê-la, são empreendidas ações de incentivo e de benefícios aos agricultores familiares, que consolidam o cooperativismo. O crédito é a ferramenta mais utilizada para promover a inclusão. Busca-se mais acesso ao crédito para os de menor renda, colocando à disposição da agricultura programas, produtos e serviços que possam gerar desenvolvimento e boa qualidade de vida.

A Instrução Normativa nº 1/2009 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) define agricultor familiar, em seu artigo 1º, como empreendedor familiar rural, aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo simultaneamente aos seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior que quatro módulos fiscais²; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas vinculadas ao seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao seu estabelecimento ou empreendimento; e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Assim, por definição, a agricultura se baseia no trabalho familiar, na produção de alimentos para consumo da família, e a renda com a venda de alguns produtos é revertida para compra de mantimentos para a casa.

² O módulo fiscal é uma unidade de medida, fixada para cada município e/ou estado, que serve de parâmetro para classificação fundiária do imóvel rural, no que diz respeito a sua dimensão.

No Brasil, os agricultores familiares sempre tiveram acesso restrito ao crédito rural. Isso se deve a fatores diversos. Um deles é a concentração fundiária, que contribui para gerar desigualdade social ou mesmo para limitar o acesso a serviços financeiros por parte da população rural. Essa situação se agrava pela falta de instituições financeiras em muitos municípios e pelo pouco interesse dos bancos em se relacionar com populações de baixa renda, especialmente com os agricultores, que normalmente possuem fluxo de renda irregular ao longo do ano, conforme a safra e as condições climáticas.

Na agricultura familiar, o crédito é fator de peso na geração de trabalho e renda, pois se trata de setor carente de investimentos e atenção, e são inúmeras as possibilidades de se trabalhar a terra e o capital social.

Para atender à agricultura familiar, há as Cooperativas de Crédito Solidário, comprometidas com a inclusão social, o desenvolvimento local e o incentivo ao produtor rural. Por oferecerem boas condições de crédito ao agricultor, que não o onerem em demasia, e por fornecerem orientação adequada, possibilitam desenvolvimento social.

Com as Cooperativas de Crédito Solidário, instituições financeiras voltadas ao microcrédito, com foco na agricultura familiar, instaladas em pequenos municípios, muitas políticas públicas foram instituídas, ampliando o número de programas, de linhas de crédito e de financiamentos do microcrédito. Foram lançados o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), o Programa de Garantia de Preço Mínimo para Agricultura Familiar (PGPAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Assistência Técnica Rural (Ater). Esses programas contemplam os agricultores familiares descapitalizados e dispersos nas regiões mais pobres, tornando-os beneficiários.

III. Importância das Cooperativas de Crédito na economia local

A agricultura familiar, em toda a sua história, ocupa lugar de destaque no contexto econômico e social. Muitos desafios são enfrentados para se consolidar o cooperativismo de crédito como opção real e viável para os brasileiros. Hoje o cooperativismo se destaca como organização solidária, que proporciona múltiplas oportunidades e contribui para que haja justiça por meio da inclusão social e da melhora da qualidade de vida.

O cooperativismo, conforme consta do livro “História e Concepção do Cooperativismo”, editado pelo Instituto de Formação do Cooperativismo Solidário (Infocos)³, é, ao mesmo tempo, movimento, filosofia de vida e modelo socioeconômico,

³ Infocos – Fundado em agosto de 2006 pela Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária – Cresol Baser e as suas bases regionais, para oferecer a públicos distintos formação em Cooperativismo, com orientação ao desenvolvimento sustentável e solidário.



que possibilita desenvolvimento econômico e bem-estar social. Seus referenciais fundamentais são participação democrática, solidariedade, independência e autonomia. Fundamenta-se na reunião de pessoas para o trabalho, e não no uso do capital para mera obtenção de lucro, buscando prosperidade conjunta. Essas particularidades fazem do cooperativismo a forma de organização que leva ao sucesso dos participantes, com equilíbrio e justiça. Associado a valores universais, o cooperativismo se desenvolve independentemente de território, língua, credo ou nacionalidade.

Hoje há milhares de cooperativas no país, com mais de 7,6 milhões de cooperados, que abrangem os ramos agropecuário, educacional, habitacional, mineral e os de consumo, crédito, transporte, trabalho, turismo e lazer, produção, saúde, especiais e infraestrutura (energia, telecomunicação e serviços), conforme a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)⁴. Essas cooperativas atuam de forma positiva nas comunidades de sua abrangência, gerando trabalho, renda e promoção social.

Um dos principais fatores de crescimento da economia é o incentivo do consumo interno, por meio da ampliação de linhas de crédito. Entre as oportunidades disponíveis no mercado, o cooperativismo de crédito se diferencia, cresce e se consolida.

A contribuição mais expressiva das Cooperativas de Crédito é promover a interação solidária. É flagrante sua influência nas comunidades em que estão inseridas, por torná-las mais representativas, fomentando o desenvolvimento.

As Cooperativas de Crédito da Agricultura Familiar são responsáveis pela inclusão social de muitos agricultores, que antes eram esquecidos pelo sistema financeiro tradicional, por residirem no interior de pequenos municípios ou por movimentarem pequenas quantias de dinheiro.

As Cooperativas de Crédito da Agricultura Familiar injetam, de forma direta, muitos recursos nas cidades onde atuam, que movimentam a economia. Com isso, as cooperativas, além de beneficiar seus associados, contribuem para desenvolvimento do local onde estão instaladas.

Outro fator que auxilia o desenvolvimento é o estímulo a poupança: os associados poupam em suas cooperativas singulares, e esse dinheiro fica no município. Diferente do que ocorre em outras instituições financeiras, ele retorna a cooperados que necessitam de crédito, na forma de empréstimo, e vai para o comércio, movimentando a economia local.

Outra contribuição das Cooperativas de Crédito da Agricultura Familiar é o programa de habitação. Com o PNHR, consegue-se aumentar a autoestima das famílias, promover a inclusão social e despertar o desejo de seguir no campo, trabalhando, produzindo alimento, contribuindo para diminuição do êxodo rural.

⁴A OCB foi instituída em 1969, durante o IV Congresso Brasileiro de Cooperativismo.

Além do crédito rural, as Cooperativas de Crédito Solidário oferecem vários serviços financeiros aos seus associados, como cheque, cartão, seguro e pagamento de títulos e boletos. Todos esses serviços são conquistas que elevam a representatividade das cooperativas em sua área de abrangência e inserem o agricultor familiar na sociedade.

Além de apoiar financeiramente seus associados, as cooperativas contribuem para melhoria de vida das famílias, proporcionando aquisição de conhecimento. Uma das premissas do cooperativismo é a formação do quadro social e dos dirigentes das cooperativas. Ao serem formados, os cooperados passam a ter visão ampla do sistema financeiro e da economia local, compreendendo sua verdadeira função na sociedade.

As Cooperativas de Crédito da Agricultura Familiar são geridas pelos agricultores associados. A autogestão proporciona mais envolvimento dos cooperados no negócio, ampliando seu conhecimento.

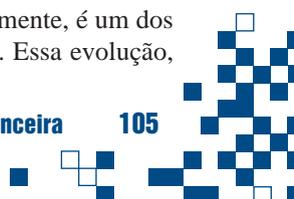
Também contribui muito para desenvolvimento local a descentralização das decisões. O primor pela independência local e o apoio na formação de cooperativas singulares faz com que ela faça diferença no município e na região onde está inserida. Ao adotar mecanismos horizontais, envolvem-se mais pessoas na gestão do sistema, e a decisões podem ser tomadas com participação mais expressiva do cooperado.

IV. Resultados alcançados pelas Cooperativas de Crédito

Inseridas no meio econômico financeiro do país desde 1902, as Cooperativas de Crédito promovem aplicação de recursos privados e públicos, assumindo os riscos correspondentes em favor da comunidade onde se inserem.

As Cooperativas de Crédito são instituições financeiras com características próprias, cujos cooperados participam diretamente de sua gestão, definindo as diretrizes e as linhas de atuação. Distinguem-se das demais instituições financeiras por adesão voluntária, número ilimitado de associados, singularidade de votos, viabilidade do capital social representado por quotas-partes, retorno das sobras apuradas no exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado.

Em seu início, apesar das dificuldades, as cooperativas se expandiram e adquiriram relevância na realidade de muitas comunidades no país. Entretanto, com a regulamentação imposta na época pelo governo federal, o desenvolvimento do cooperativismo de crédito teve sua ascensão comprometida. No início dos anos 80, o segmento contava com 430 Cooperativas de Crédito, em dezembro de 2006 já havia 1.450 no território nacional. Em 2009, há 4.182 postos de atendimentos das Cooperativas de Crédito – Cooperativas Singulares e Pontos de Atendimento Cooperativo – com mais de quatro milhões de associados no Brasil, segundo dados da OCB. Certamente, é um dos ramos com mais evolução e participação do cooperativismo brasileiro. Essa evolução,



desde a década de 80, é fruto do trabalho voltado para o desenvolvimento local e para a participação direta dos cooperados nas decisões das cooperativas, diferente do sistema bancário tradicional.

No cenário nacional, destaca-se a crescente participação das Cooperativas de Crédito de Economia Solidária, organizadas na Ancosol, que conta com 464 cooperativas e mais de 233 mil cooperados. Essas cooperativas estão localizadas principalmente no Paraná, em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, onde o Cooperativismo de Crédito Brasileiro nasceu. Existem ainda experiências no Centro-Oeste, no Sudeste e no Nordeste – Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Bahia, entre outros.

Dentre as principais ações desenvolvidas pela Ancosol, destaca-se consolidação política e técnica das organizações integrantes; formulação e difusão de programas de expansão do cooperativismo de crédito no país; apoio à educação e à capacitação em cooperativismo; aproximação de outras experiências; estabelecimento de parcerias e convênios com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, visando atender às demandas das organizações associadas e fortalecer o cooperativismo no país.

Mesmo dando continuidade a essas ações, o desafio da Ancosol está focado na estruturação dos sistemas existentes, na estratégia de sustentação econômica de cada um, sobretudo no apoio ao desenvolvimento tecnológico.

Muitos dos agricultores familiares, que compõem a base das cooperativas da Ancosol, não tiveram acesso garantido às Cooperativas de Crédito convencionais pelas dificuldades materiais de se associarem a elas. Para esses agricultores, as relações que estabeleciam com as cooperativas estavam, por vezes, pautadas na seletividade, condicionada tão somente pelo bom desempenho financeiro e produtivo. Outros agricultores não integravam as cooperativas tradicionais, porque não se sentiam satisfeitos com o alcance de sua atuação. Nesse caso, agricultores familiares que formavam a base de Organizações não Governamentais (ONGs) e de entidades de representação não se identificavam com as práticas e com o discurso do cooperativismo atuante na região. As organizações dos agricultores orientavam sua prática por intenso trabalho de base entre eles, e o cooperativismo tradicional adotava práticas de gestão centralizada.

Ao valorizarem a interação solidária com concepção política dos movimentos e das organizações sociais, os agricultores não reconheciam, na atuação das cooperativas convencionais, um vínculo com sua realidade e com suas necessidades. O fato é que os agricultores estavam identificados, em alguma medida, com a pauta de reivindicações das suas entidades de representação e sensibilizados por diversas ações que estimulavam a implementação de opções para sua permanência no meio rural.

A disponibilidade de crédito, a instituição e o fortalecimento de organizações para repasse dos recursos são fundamentais para garantir inserção econômica dos cooperados. O acesso ao crédito por essas famílias gera impacto que tem bons resultados para o desenvolvimento material e social das comunidades em que se inserem, contribuindo para melhorar a qualidade de vida de mais pessoas. As economias rurais locais se movimentam de forma mais acelerada quando os agricultores possuem renda. Com forte cunho social, as Cooperativas de Crédito Solidário tendem a buscar equilíbrio entre a situação econômica e a social. São estruturas constituídas de forma democrática, com base nas necessidades de serviços e produtos financeiros das pessoas, sendo que os benefícios gerados deverão retornar a seus sócios. Para as Cooperativas de Crédito, o objetivo está no atendimento às demandas de serviços e produtos financeiros, que supram as necessidades de seus associados.

Em expansão, as Cooperativas de Crédito vêm conquistando mais espaço no mercado financeiro. O Brasil é o 19º país do mundo com mais expressão no Cooperativismo de Crédito, de acordo com dados da OCB. A rede de atendimento das cooperativas representa 13% das agências bancárias do país. Tais números demonstram o grande desafio a ser superado pelas cooperativas brasileiras que, apesar de darem ao Brasil o 19º maior volume de ativos de instituições financeiras cooperativas no mundo, possuem um mercado potencial muito grande para crescimento.

V. Desafios e perspectivas para o Cooperativismo de Crédito

A gestão financeira das unidades de produção pode constituir um dos principais obstáculos para que a agricultura familiar seja autossustentável. Isso depende da oferta de serviços financeiros por instituições que tenham inserção local de tal forma, que estabeleçam relações de proximidade com os interessados e ofereçam serviços adequados aos setores econômico, ambiental e social. Além disso, é necessário tratamento apropriado a cada contexto social e econômico, pois possuem demandas financeiras particulares. Por esse motivo, requerem análise e levantamento de dados para planejamento.

As principais diretrizes para definição de estratégia organizacional para as microfinanças na área rural são fortalecimento de uma organização financeira especializada na gestão de serviços para a agricultura familiar, pautada em relações de proximidade, que atenda às demandas financeiras, de forma integrada com a política de capacitação, assistência técnica e mercado, fortalecimento das poupanças locais e redução dos custos de intermediação financeira. À Ancosol, cabe a atribuição de tornar viável o cumprimento dessas diretrizes.

O contexto local, que influencia fortemente as condições de funcionamento dos mercados financeiros, mostra que as organizações de microfinanças devem se orientar também por ações territoriais. A integração entre serviços financeiros, estratégias



produtivas e comerciais ampliam sistematicamente as condições de crescimento e de sustentação das economias. A articulação de várias organizações locais em torno de objetivos estratégicos comuns vem sendo institucionalizada por meio da formulação de arranjos territoriais de desenvolvimento, que promovem, especialmente, mais articulação entre negócios financiados e programas de capacitação e assistência técnica.

Algumas ações já estão sendo idealizadas e realizadas pela Ancosol. O objetivo dos projetos é implementar e fomentar um programa de microfinanças solidárias no meio rural brasileiro, que tenha como agentes operadores as Cooperativas de Crédito vinculadas à Ancosol. Com isso, pretende-se gerar um modelo que se torne referencial de desenvolvimento sustentável territorial focado na microeconomia, com a finalidade de promover e ampliar o acesso da população de baixa renda a serviços financeiros.

A ação das Cooperativas de Crédito trouxe vantagens, como mais oferta de crédito e outros serviços financeiros aos agricultores familiares; simplificação e flexibilidade nos critérios de liberação dos financiamentos, o que reduz os custos de transação e facilita a oferta de crédito em épocas mais oportunas. O estímulo às atividades inovadoras e à gestão compartilhada das cooperativas garantiu também consolidação de um modelo gerencial em que se fortalece o controle social das Cooperativas de Crédito.

As Cooperativas de Crédito podem ser apontadas como uma das opções mais promissoras para se alterar o padrão do sistema financeiro nacional. Contudo, existe uma distância a ser vencida para que as intenções e os projetos se traduzam em mais resultados concretos quanto à participação no mercado. É provável que a multiplicação da participação atual seria expressivo incremento da concorrência no setor bancário brasileiro e poderia melhorar o acesso aos serviços financeiros e a qualidade deles e levar a redução de seus custos para os consumidores.

Isso significa que, ao gerar mais oportunidades nos serviços de intermediação financeira dos processos produtivos e de distribuição dos recursos obtidos por meio de políticas públicas, as cooperativas podem colaborar decisivamente para estabelecer sinergia e fortalecer a confiança entre os agentes econômicos. Com isso, seriam reduzidos os custos de transação, e haveria novas formas de reter e circular a riqueza gerada nos territórios. Verificou-se que, quando as cooperativas conseguiram apoiar a formação ou a consolidação do capital social já existente, o crédito se revelou como peça fundamental para o desenvolvimento.

Existe evolução constante no cooperativismo de crédito, com alcance de resultados significativos em seus indicadores, que refletem o enorme e contínuo investimento em capacitação, profissionalização, gestão e governança aos quais as cooperativas, seus dirigentes e associados vêm-se dedicando. As Cooperativas de Crédito perseguem, com largos e firmes passos, o objetivo de avançar e consolidar sua presença no mercado financeiro nacional, beneficiando mais e mais brasileiros.

Muitos são os desafios e avanços que ainda serão enfrentados para consolidar o cooperativismo de crédito, de forma que se fomente o desenvolvimento da agricultura familiar e da economia solidária no país. Mas acredita-se que será possível vencer esses desafios, confirmando os princípios sólidos do cooperativismo que prioriza a inclusão social.

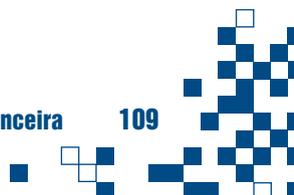
Referências

INFOCOS. **História e Concepção do Cooperativismo**. Livro 1. Publicação interna. s/d.

OCB. Organização das Cooperativas Brasileiras. *Análise da Evolução dos Indicadores*. 2008.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Cooperativas de Crédito Solidário: constituição e funcionamento**. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Brasília (DF): NEAD, 2001.

CENTRAL CRESOL BASER. **Balanco Social e Relatório de Atividades**, 2008.





Cooperativas de Crédito: inclusão financeira com impactos sociais positivos

Márcio Lopes de Freitas
Denise Damian
Sívio Giusti



Organização das Cooperativas Brasileiras

Cooperativas de Crédito: inclusão financeira com impactos sociais positivos

Márcio Lopes de Freitas¹

Denise Damian²

Sílvio Giusti³

Este artigo pretende retratar, de forma sintética, o ambiente cooperativo de crédito brasileiro e o atual estágio de atuação das cooperativas em convergência com a questão de inclusão financeira no país. Para tanto, a estrutura do texto possibilita ao leitor percorrer, mesmo que sucintamente, o caminho que permeia a origem do cooperativismo no mundo, o nascimento das cooperativas de crédito no Brasil, as características do cooperativismo e os pontos de convergência com o tema inclusão financeira. Será possível esboçar o estágio atual desse segmento no mercado financeiro e no ambiente de microfinanças, alguns cenários, perspectivas e horizontes do cooperativismo de crédito brasileiro. Por fim, há pequena ênfase nos impactos socioeconômicos gerados pelo cooperativismo.

I. Origem do cooperativismo, seus princípios e valores

Tratar de inclusão financeira é promover a inserção daqueles que, por algum motivo, estão alijados de um processo ou mercado. Neste artigo, trata-se do mercado financeiro. Ao mesmo tempo, o fato de parte da população menos privilegiada buscar sua inserção em mercados vigentes remonta a própria construção dos moldes de nosso país e de nossa sociedade. Para todos os cooperativistas, a questão de inclusão remete à origem do movimento, precisamente ao período da Revolução Industrial, na metade do século XVIII, marcado por crise econômica e problemas sociais de toda a ordem (THENÓRIO FILHO, 2002). Com a demissão de vários operários, decorrente da produção industrial em escala, o número de desempregados era demasiado, e a oferta de mão de obra, excessiva, devido à chegada de muitos camponeses às cidades, impulsionada pelo funcionamento das fábricas. Os reflexos de miséria, violência e problemas sociais eram crescentes. Os poucos que mantinham seu emprego sujeitavam-se a situações extremas, como jornada de trabalho com até dezesseis horas diárias para adultos e dez horas diárias para crianças. O trabalho era feito sem quase nenhum direito, com salários miseráveis, levando ao crescimento do número de excluídos e ao agravamento das diferenças socioeconômicas.

¹ Presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). A OCB é o órgão máximo de representação das cooperativas no país. Foi fundada em 1969, é responsável pela promoção, fomento e defesa do sistema cooperativista, em todas as instâncias políticas e institucionais. É de sua responsabilidade também a preservação e o aprimoramento desse sistema, o incentivo e a orientação das sociedades cooperativas com mais de 7.682 cooperativas, praticamente 8 milhões de associados e com mais de 254 mil empregados.

² Coordenadora do Conselho Consultivo de Crédito da OCB (Ceco).

³ Especialista em Mercados da Gerência de Apoio ao Desenvolvimento em Mercados da OCB.



Com esse quadro de perplexidade, aliado à necessidade, ao inconformismo e à crença de que era possível construir uma opção para os obstáculos da época, um grupo de 28 tecelões teve a iniciativa de constituir uma associação. O objetivo dessa organização era melhorar as condições econômicas e sociais de seus membros. Fundou-se, então, em 1844, na cidade de Rochdale, na Inglaterra, a Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale, que passaria a ser o berço do cooperativismo na história da Humanidade. O cooperativismo nasceu como mecanismo de ajuda mútua, com propósitos comuns por parte dos integrantes, possibilitando aos participantes alcançar situações e objetivos que não alcançariam sozinhos por falta de condições.

Por constituírem modelo bem-sucedido, as regras de funcionamento e gestão que os probos de Rochdale estabeleceram para sua cooperativa passaram a ser seguidas sistematicamente. Em 1937, no Congresso da Aliança Cooperativa Internacional (ACI) realizado em Paris, na França, essas normas foram reunidas em cinco tópicos, que indicavam os requisitos para que um empreendimento se caracterizasse como cooperativa. Esses tópicos, denominados Princípios do Cooperativismo, passaram a balizar o movimento em todo o mundo. Em dois eventos – no Congresso em Viena, na Áustria, em 1966, e no Congresso Centenário da ACI, em Londres, na Inglaterra, em 1995 –, o texto sofreu alterações, e dois novos princípios foram estabelecidos.

Dessa forma, é possível afirmar que a perenidade e a evolução do cooperativismo estão alicerçadas nos princípios de adesão voluntária e livre gestão democrática, participação econômica, autonomia e independência, educação, formação e informação, intercooperação e interesse pela comunidade. O movimento também se caracteriza por valores de ajuda mútua, responsabilidade, democracia, igualdade, equidade e solidariedade (OCB, 2004).

A economia pode ser somente privada (se se ocupa do mercado) ou pública (se se ocupa da intervenção do estado). De maneira análoga, os bens que a teoria econômica reconhece são privados ou públicos e deixam fora precisamente os bens de relacionamento, os típicos bens da sociedade civil (BRUNI e ZAMAGNI, 2007, p.10).

II. Cooperativismo de crédito no Brasil: início e estágio atual

No Brasil, o cooperativismo teve seus primeiros registros em 1889, em Ouro Preto, Minas Gerais. Três anos depois nasceu o cooperativismo de crédito na localidade de Linha Imperial, no município de Nova Petrópolis, no Rio Grande do Sul, por influência do padre suíço Theodor Amstadt (OCB, 2004).

As dificuldades encontradas, principalmente no meio rural e em comunidades isoladas e distantes, eram inúmeras. Muitos colonos necessitavam de um meio para obter recursos financeiros, que seriam destinados à compra de sementes, utensílios e

ferramentas para o trabalho na roça. Outros precisavam poupar seu dinheiro oriundo da venda de grãos e animais. Foi nesse ambiente que o Padre Amstadt, com a experiência de cooperativas de crédito da Europa – modelo Raiffeisen –, começou a difundir os benefícios do cooperativismo de crédito na região. Em dezembro de 1902, foi fundada a primeira cooperativa de crédito do Brasil, denominada Sociedade Cooperativa Caixa de Economia e Empréstimos de Nova Petrópolis, hoje Sicredi Pioneira (SICREDI PIONEIRA, 2009).

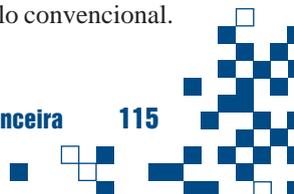
Passados mais de cem anos, o cooperativismo de crédito brasileiro vem colhendo vários frutos de sua história, acima de tudo da confiança e da virtude de seus associados e de suas lideranças, empenhados em fazer dele um mecanismo cada vez melhor de acesso à poupança e ao crédito. Muito se tem feito, e ainda há por fazer, mas a configuração do cooperativismo de crédito no país deixa clara a expressiva atuação desse segmento.

Em junho de 2009, havia mais de 1,4 mil cooperativas de crédito, 50 mil empregos diretos, 4.200 pontos de atendimento cooperativo e cerca de 4,5 milhões de associados. Nesse mesmo período, o segmento administrava mais de R\$46 bilhões em ativos, com R\$9,8 bilhões em patrimônio, mais de R\$20 bilhões em depósitos e R\$22 bilhões em empréstimos (BCB, 2009).

O cooperativismo de crédito brasileiro está organizado em cooperativas de 3º grau (confederações), 2º grau (centrais) e 1º grau (singulares), composto pelos sistemas organizados em três níveis (confederações): Confederação Nacional das Cooperativas do Sicoob, Confederação Interestadual das Cooperativas Ligadas ao Sicredi, Confederação Nacional das Cooperativas Centrais Unicreds (Unicred do Brasil), Confederação Brasileira das Cooperativas de Crédito Ltda. (Confefrás) e Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural com Interação Solidária (Confesol); por aqueles organizados em dois níveis, com central, não ligados a nenhuma confederação; e pelas cooperativas singulares, que não figuram em nenhum sistema e/ou central, chamadas de independentes. Além dessa estrutura, existem dois bancos cooperativos, o Banco Cooperativo Sicredi S.A. (Bansicredi) e o Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob).

III. Inclusão financeira e cooperativas de crédito

À medida que se trabalha o tema inclusão financeira, percebe-se que o processo de levar produtos e serviços financeiros a pessoas e comunidades desassistidas ou com limitações é intrínseco à natureza do cooperativismo de crédito. O cooperativismo, em sua história, sempre buscou nas dificuldades pontos impulsionadores ao seu fortalecimento. Muitas de suas primeiras sementes foram lançadas em classes que, por motivos diversos, ficavam alheias, esquecidas ou até excluídas do modelo convencional.



Daí a identificação entre o sistema cooperativista e seus membros. Essa forma de trabalho é constituída por eles e para eles existe. Muito além de serem instituições que inserem pessoas no mercado financeiro por seus produtos e serviços, as cooperativas de crédito promovem, por natureza, a inclusão financeira. Por suas características, pode-se dizer que não só proporcionam acesso ao microcrédito, mas também oferecem acesso a microfinanças devido ao seu grande número de produtos.

Além disso, a cooperativa de crédito tem inerente algo fundamental e singular no processo de conferir aos seus associados – que são, ao mesmo tempo, usuários e donos do negócio, tomadores e poupadores – a capacidade de compreender e utilizar, de forma eficiente e produtiva, o acesso a recursos, empréstimos e poupança. Como é possível? Isso ocorre essencialmente porque o cooperativismo tem como pilares a educação, a formação, a informação e o interesse pela comunidade (responsabilidade social). Somados a isso, há interesse e objetivo da cooperativa de fazer com que seus membros progridam e se desenvolvam cada vez mais, melhorando suas condições de vida e a vida da comunidade. Em suma, as cooperativas de crédito, além de serem mecanismos de acesso à poupança e ao crédito, são mecanismos de orientação e educação financeira para seus associados. Essas ações, que vão ao encontro de melhor condição financeira e social de seus sócios, por meio de educação e orientação financeira, refletem, de forma determinante, o êxito (os ganhos) ou a frustração (as perdas) da movimentação financeira e de empreendimentos dessas pessoas e das comunidades.

Características e convergências

O mercado de microfinanças, em sua maior parte, conta com participação de empreendedores de micro e pequenos negócios, produtores rurais com pequenas áreas de exploração e profissionais autônomos que atuam no ambiente da informalidade. Esse nicho demanda produtos e serviços financeiros adequados a uma realidade configurada por valores de baixa monta, com razoável rotatividade, ciclos financeiros distintos conforme o empreendimento, pequena possibilidade de apresentação de garantias reais, necessidades de poupança com valores baixos e constantes, produtos de seguros ajustados às suas condições, entre outras. Nessa lógica, mais uma vez, o cooperativismo de crédito consegue, de forma ímpar, mensurar tal escala de necessidades e condições. Isso se dá por ser a cooperativa uma sociedade de pessoas, e estas, as detentoras do poder. São os associados que definem, em conjunto com a Diretoria, a formatação dos produtos e serviços, ajustando valores, prazos, garantias, taxas de juros, custos e outras questões. Outra situação de convergência é que, para constituição de garantias no mercado de microcrédito, geralmente são formados grupos de pessoas, o que é coerente com os preceitos dessa instituição, que tem sua origem na união das pessoas e na cooperação entre elas.

Em outras palavras, é possível afirmar que a cooperativa consegue, por sua pessoalidade e por sua ligação constante com o quadro social e a comunidade, identificar os melhores meios – prazos, garantias, oportunidade e condições – de desenvolvimento financeiro e econômico para seus associados. Esse atributo possibilita à cooperativa apresentar níveis reduzidos de inadimplência (conforme dados da pesquisa realizada pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Em junho de 2009, no segmento cooperativo de crédito, as cooperativas apresentavam percentual de inadimplência em torno de 1,5% nos empréstimos até R\$2 mil) e, por consequência, custos operacionais menores, otimizando, dessa forma, os resultados. Apesar de não ter como objetivo a formação de lucro, na qualidade de instituição financeira, a cooperativa não pode prescindir de resultados positivos, para atender às expectativas e às necessidades de seus associados. É isso que permite a ela conservar sua capacidade de investimentos em recursos, visando à perenidade de sua atividade e ao benefício a seus membros.

IV. Mercado: evolução e atuação

Pesquisa realizada no último mês de maio pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) (IBOPE, 2009) demonstrou que apenas 51% da população brasileira possui conta-corrente ou poupança. Conforme o estudo, o maior número de correntistas está na classe AB (78%); na classe C, correspondem a 51%; na classe DE, a 30%. Dos brasileiros que ganham entre um e dois salários mínimos, apenas 39% têm conta-corrente ou poupança, e os que recebem até um salário mínimo totalizam 24%.

No país, conforme informações do Banco Central do Brasil, havia, em dezembro de 2008, 838 municípios sem agência bancária, ou posto de atendimento bancário, ou posto avançado ou eletrônico (BCB, 2009), com exceção dos correspondentes bancários. Entretanto, as cooperativas de crédito, que estão instaladas em milhares de pontos de atendimento no país (mais de 4.200), estão presentes em 40% desses 838 municípios, ou seja, em centenas de municípios e comunidades a cooperativa é a única instituição financeira a levar produtos e serviços adequados à realidade e compatíveis com as necessidades locais, promovendo o processo de inclusão financeira no país e contribuindo para seu êxito.

Conforme levantamento da OCB, em julho de 2009, as cooperativas de crédito, encontravam-se em mais de 40% dos municípios brasileiros, e em muitos deles não existem outras instituições financeiras. Nesses lugares, a identificação entre cooperativa e associado é ainda mais forte, já que é a instituição financeira da comunidade e para ela trabalha. Fica evidente, nesses casos, o processo de inclusão, educação e orientação financeira que as cooperativas de crédito promovem para seus membros e para a comunidade.



Prova de que as cooperativas estão se inserindo cada vez mais em locais que dispõem de menos assistência é retratada na expansão gradativa e progressiva dos seus postos de atendimento cooperativo. Em janeiro de 2006 o número de postos correspondia a 2.140, e, em junho de 2009, chegou a 2.853.

Os postos são estruturas menores que a cooperativa (sede), mas dispõem de todos os produtos e serviços oferecidos pelo segmento. É fato que as cooperativas de crédito avançam para variados pontos em que a sociedade manifeste sua necessidade e tenha o sentimento de cooperação.

Em 2007, a média de Postos de Atendimento Cooperativo (PACs) inaugurados foi de treze por mês. Já em 2008, subiu 54%, saindo de treze para vinte novos PACs. O crescimento pode ser constatado também nos seis primeiros meses de 2009, chegando a 21 novos postos (BCB, 2009). Pode-se verificar que, em média, o cooperativismo de crédito brasileiro inaugura um posto de atendimento a cada dia útil. Isso, sem dúvida, é resultado do trabalho das lideranças do cooperativismo de crédito, aliado ao apoio governamental e à existência de espaço considerável, que requer atendimento no mercado financeiro nacional e em cidades e comunidades que carecem de melhores serviços e produtos financeiros.

Existem no Brasil mais de 1,4 mil cooperativas de crédito com mais de 2,8 mil PACs, totalizando mais de 4,2 mil pontos de atendimento. Com história de mais de cem anos, tempo em que promoveu acesso ao crédito e à poupança para a sociedade, com participação democrática dos sócios, o cooperativismo de crédito gera riqueza local e melhora a qualidade de vida das comunidades onde se faz presente. Prova disso é o fato de que as cooperativas, por serem instituições da comunidade, acabam *fechando* o ciclo financeiro na comunidade, uma vez que reaplicam seus recursos no próprio local. Assim, não há evasão de divisas, ou seja, o dinheiro captado naquele local não vai ser aplicado em outro, e a economia local tem aquecimento e desenvolvimento constantes, o que potencializa a multiplicação de moeda por sua circulação.

Outro fator a ser considerado são os custos menores com juros e tarifas na movimentação financeira dos associados. Em junho de 2006, a OCB, analisou e comparou as taxas de juros praticadas em cheque especial, cartão de crédito e crédito pessoal pelas cooperativas de crédito e bancos convencionais. Pôde-se constatar a diferença de R\$154 milhões/mês. Como as cooperativas possuem menor custo financeiro para os seus sócios, em comparação com o mercado convencional, ela consegue gerar riqueza na própria comunidade. As sobras destinam-se aos associados, que são supridos em sua necessidade de produtos financeiros e ainda pagam bem menos por isso. Esses R\$154 milhões, ou mais, serão utilizados em empreendimentos, consumo e poupança, que geram mais divisas e desenvolvimento para a sociedade brasileira. E como a cooperativa investe forte em ações voltadas para a comunidade (projetos e ações sociais), ela promove melhoria nas condições de bem-estar da comunidade, propiciando melhor ambiente de desenvolvimento socioeconômico.

No meio rural, o segmento trabalha fortemente com micro e pequenos produtores, geralmente repassando recursos do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), que são destinados ao custeio da lavoura e podem ser usados para investimentos. As cooperativas também operam com recursos próprios, podendo estabelecer critérios, prazos e características que atendam às necessidades desses produtores e de sua família.

É comprovado que, em muitos países da América Latina, elas são importantes instituições de microfinanças no meio rural. Mesmo não sendo enquadradas como Instituições Microfinanceiras Rurais (IMFRs), por terem atuação restrita a seus associados (embora possa se associar a maioria da população de uma pequena cidade), as cooperativas de crédito oferecem quase todos os serviços financeiros, como diversos tipos de empréstimos, depósitos a vista e a prazo, seguros, recebimento e pagamento de títulos (CREAR, 2009).

As Credit Unions (União de Crédito) (ucs), outra denominação para as cooperativas de crédito muito utilizada nas Américas, são as maiores fontes de microcrédito formal e informal destinado às microempresas na América Latina e ainda têm um grande potencial de crescimento nas áreas rurais (BUCHENAU e HIDALGO, 2002, p. 20).

Nos centros urbanos, as cooperativas de crédito de micro e pequenos empreendedores conseguem ser fortes aliadas da manutenção e da ampliação dos empreendimentos, oportunizando acesso a crédito, seguros, capital de giro e investimentos para fortalecimento dos negócios. Já as cooperativas de livre-admissão de associados atuam, a rigor, em todas as frentes dos nichos e necessidades das microfinanças, seja de micro e pequenos produtores, seja de micro e pequenos empresários e profissionais liberais que atuam na informalidade.

Como já foi descrito, a atuação do cooperativismo de crédito no atendimento a pessoas, comunidades e cidades que não dispõem de assistência bancária ocorre de forma corriqueira. O mesmo se dá em relação à inclusão financeira, que decorre da necessidade e da organização das pessoas. Isso mostra que essa forma de trabalho, com acesso a produtos e serviços de microfinanças, nem sempre está segregada da carteira da cooperativa, como ocorre em instituições que atuam exclusivamente nesse mercado.

As cooperativas de crédito se diferenciam de outras instituições que atuam com microcrédito por algumas características, tais como o fato de poderem captar recursos de seus associados em depósitos, fundos e poupança. As cooperativas são autorizadas a repassar recursos oficiais para empréstimos, o que também fazem com capital próprio, dilatando, assim, a oferta e as modalidades de acesso ao crédito. Além disso, em sua maioria, trabalham com oferta de seguros e outros produtos financeiros. Outro fator singular, que diferencia as cooperativas de outros componentes, é que os *clientes* são



os donos do negócio, eles (associados) é que administram a cooperativa. Esse fator, por si só, eleva, de forma ímpar e expressiva, a identificação da cooperativa com a comunidade em que atua, conferindo grande diferencial na capacidade de análise de necessidades e potenciais dos seus sócios.

V. Principais obstáculos

A OCB vêm trabalhando para potencializar a atuação das cooperativas de crédito no país. Nas regiões Norte e Nordeste, por exemplo, com esse objetivo, a OCB, em conjunto com a Confederação Alemã de Cooperativas (DGRV), implementou as atividades previstas no projeto OCB/DGRV, que começou em final de 2007. Esse projeto tem como foco a melhoria dos processos de gestão e governança, e a conclusão das atividades está prevista para 2010⁴.

Entre os temas trabalhados nesses eventos, cita-se “Microcrédito – Instrumento de desenvolvimento das comunidades”, abordado em eventos realizados entre março e abril de 2009. Com base nas fichas de avaliação preenchidas por 83 cooperativas (35% do total de cooperativas existentes no Norte e Nordeste do país), pôde-se obter um fragmento dos principais obstáculos encontrados para atuação mais forte do cooperativismo de crédito dessas regiões em relação ao microcrédito e às microfinanças, apresentados a seguir.

- a) Falta de política de microcrédito na cooperativa
(68,7% intensidade/respostas)⁵

Apesar de a cooperativa trabalhar com oferta de microcrédito e ter demanda em seu quadro social, ainda não definiu política própria para atuação, que estabeleça critérios, prazos e forma.

- b) Falta de estrutura operacional (pessoas e *softwares*)
(61,4% intensidade/respostas)

Por vezes, a cooperativa necessita investir um pouco mais em capacitação e em *softwares* para elevar sua participação e reduzir seus custos operacionais.

- c) Desconhecimento do mercado consumidor
(59% intensidade/resposta)

Como a cooperativa atende a outros tipos de demanda e nichos, ainda não identificou plenamente o mercado potencial de microfinanças.

⁴ O projeto possui sete unidades de capacitação, localizadas em Porto Velho, Manaus, Belém, Palmas, Fortaleza, João Pessoa e Salvador, onde são ministrados eventos de capacitação com diversos temas pertinentes ao cooperativismo de crédito.

⁵ Cada cooperativa participante teve a opção de apresentar até três obstáculos. Dessa forma, o percentual de intensidade/resposta reflete a proporção dos itens que tiveram maior número de citações.

- d) Dificuldade para verificar a capacidade de pagamento e endividamento
(39,8% intensidade/respostas)

Ainda que a cooperativa tenha como característica a pessoalidade na relação com seus associados, carecerá de mecanismos que auxiliem essa avaliação, como o Sistema de Informações de Crédito (SCR), quando começar a informar valores tomados, a partir de R\$1 mil por pessoa.

- e) Baixas garantias apresentadas
(30,1% intensidade/respostas)

As cooperativas apontaram dificuldade dos tomadores de apresentarem garantias.

- f) Não há demanda para microcrédito na cooperativa
(8,4% intensidade/respostas)

Como último item, as cooperativas assinalam que não é expressiva a demanda em seu quadro social.

Com base nesse fragmento, que representa uma amostra das impressões de cooperativas de crédito do Norte e do Nordeste, pode-se refletir e chegar a algumas conclusões. Chamam a atenção os itens que tiveram menos expressão como dificuldades, comentados a seguir.

- Itens “e” e “f”, referentes a questões de garantias e demanda – Pode-se acreditar que, sendo inexpressivas as garantias apresentadas e a demanda, haja, inversamente, forte demanda por microcrédito e microfinanças nas cooperativas.
- Item “e”, referente a poucas garantias oferecidas – Fica evidente que o fato de serem poucas as garantias oferecidas não figura como o maior obstáculo à obtenção de crédito, o que reforça as características de bom relacionamento e de pessoalidade que a cooperativa estabelece com seu quadro social. Isso favorece a avaliação de risco, a análise de concessão de crédito e a recuperação do crédito. Sendo assim, ela pode atuar nesse mercado, que se caracteriza por baixa capacidade de apresentação de garantias.
- Itens “d” – Seguindo a mesma lógica do item “e” (5º lugar), a dificuldade para avaliar capacidade de pagamento e endividamento (4º lugar) também não figura como um dos principais obstáculos, em razão do relacionamento diferenciado entre cooperativa e cooperado.

Considerando os três primeiros itens mais citados, parece haver uma questão endógena, e não exógena, a ser superada. As cooperativas (nessa amostra) apresentam a falta de política de microcrédito como principal dificuldade para avançar nesse mercado, o que demonstra que percebem com clareza a necessidade de estruturar uma política, com definições, critérios e outros itens que possibilitem à cooperativa avançar nesse mercado com eficiência e foco. Isso é sinal de maturidade e consciência. Ao mesmo

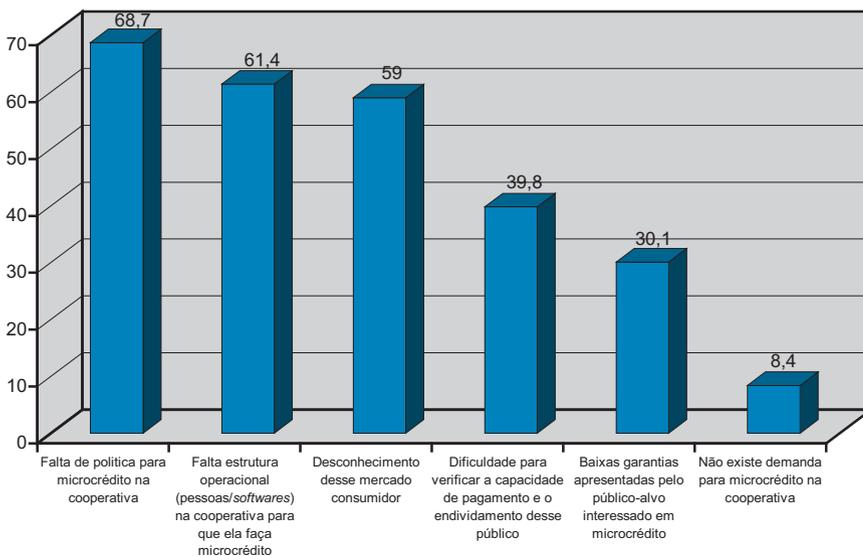


tempo, esse procedimento depende exclusivamente de elas estabelecerem a política de microcrédito. Por certo, a avaliação de investimento em pessoal e *softwares*, assim como a mensuração do mercado, indicará a forma de obter eficiência e de escolher o foco dessa política e o posicionamento da cooperativa.

As respostas para superar as dificuldades apresentadas nessa amostra, aparentemente, estão nas próprias cooperativas. As soluções e as opções para alcançar os objetivos traçados dependem, muitas vezes, da criatividade e da união de esforços.

Gráfico 1 – Avaliação amostral dos principais obstáculos do microcrédito para o cooperativismo de crédito nas regiões Norte e Nordeste

Maiores dificuldades para atuação das cooperativas no campo de microcrédito no Brasil (%)



Fonte: OCB/Projeto OCB/DGRV

Por se tratar de pequena amostragem, essas informações não traduzem o cooperativismo de crédito brasileiro em sua plenitude, até mesmo em razão da sua heterogeneidade. Entretanto, provocam reflexões para o segmento e possibilitam estimar as necessidades e o estágio do cooperativismo de crédito nas regiões Norte e Nordeste em relação às microfinanças. Prevê-se que, nessas regiões, o cooperativismo, nos próximos anos, esteja cada vez mais presente e atuante.

VI. É possível potencializar a participação

O cooperativismo de crédito, por suas características, qualifica-se como um dos grandes mecanismos de inclusão financeira para a sociedade brasileira. Embora tenha havido muitas conquistas, existem grandes lacunas a ser preenchidas no mercado de microfinanças.

As cooperativas, gradativamente, estruturam-se para absorver esse mercado e avançar nele. Como exemplo, cita-se a Cooperativa de Crédito Rural Senhor do Bonfim, um dos muitos casos de sucesso de cooperativas que atuam fortemente no mercado de microfinanças. Ligada ao sistema Sicoob, ela exerce suas atividades no interior da Bahia, com o intuito de atender às necessidades financeiras de grupos que buscavam opções de crescimento e apoio financeiro. Em outubro de 2007, a cooperativa implementou uma linha de microcrédito denominada Sicoob Solidário.

Essa linha de crédito apoia pessoas do setor formal e informal que não conseguiam receber atendimento adequado no sistema financeiro tradicional, concedendo a elas acesso a crédito. O crédito oferecido é pequeno, se comparado com faixas de empréstimo pessoal de bancos, porém causa forte impacto econômico, por oferecer oportunidade de crescimento e desenvolvimento, respeitando as condições e o potencial de cada indivíduo participante, como sacoleiro, feirante, profissional liberal e produtor rural, que decide como investir o valor emprestado.

A cooperativa é pioneira nessa modalidade de crédito na região, e seu diferencial é a utilização do aval solidário como garantia. Nesse tipo de empréstimo, o grupo de pessoas tomadoras do crédito é mutuamente responsável, ou seja, todos são responsáveis pelos empréstimos dos parceiros de grupo, o que envolve reforço de valores, como dignidade, autoestima e cooperação mútua.

Um dado relevante demonstra a coerência com os princípios cooperativistas de valorização da mulher e a sintonia com práticas reconhecidas internacionalmente – como a do *Grameen Bank* e de seu fundador, professor Yunus, que recebeu o prêmio Nobel da Paz em 2006 –: a maior parte dos empréstimos (70%) é para mulheres.

A análise de resultados revela que a linha de Microcrédito Sicoob Solidário trouxe ganhos não apenas aos associados como também ao Sicoob e a todo o movimento cooperativista, ao atingir três pontos: disseminar a cultura de cooperativismo na região, aumentar a adesão ao sistema e proporcionar desenvolvimento socioeconômico e financeiro aos seus associados.

Atualmente, o Sicoob Solidário tem crescimento ascendente, com o montante de recursos liberados em mais de R\$1,5 milhão, que beneficiou 841 associados da sede e dos municípios vizinhos. O valor médio das operações é em torno de R\$800,00.

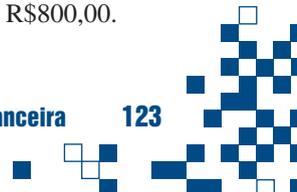
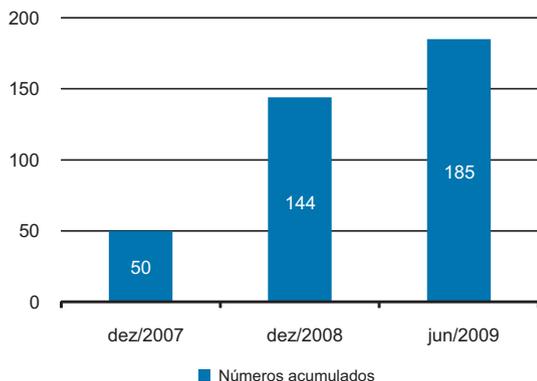


Gráfico 2 – Evolução do número de grupos formados na linha de crédito Sicoob Solidário

Números de grupos formados



Fonte: Sicoob Central – BA

Além disso, a OCB, apoiada pela DGRV, constantemente promove ações para expandir a atuação das cooperativas em microfinanças. No mesmo sentido, os sistemas organizados de crédito ampliam sua participação no mercado de microfinanças. Uma das ações é o projeto de implementação de ferramentas portáteis de informática, que permitirá avaliação de crédito no próprio local, havendo a flexibilidade de a cooperativa se adequar e parametrizar seus critérios de concessão de crédito e *rating* conforme as características do mercado (microcrédito rural, consumo ou comercialização) e da realidade locais.

O segmento busca sua expansão em várias frentes. O mercado de microfinanças é uma delas, o que confirma que é possível potencializar a participação do cooperativismo de crédito nesse mercado. Contudo, no que tange a possível potencialização, seria importante as cooperativas conseguirem acesso ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e aos Fundos Constitucionais, a fim de terem mais condições de destinar seus recursos próprios ao mercado de microfinanças. Além disso, seria de relevante significado a permissão para as cooperativas de crédito administrarem recursos dos entes municipais, uma vez que isso alavancaria a oferta de crédito, o consumo e a circulação de divisas na própria comunidade. A OCB e seu Conselho Consultivo de Crédito vêm trabalhando nesse sentido, no Congresso Nacional, com o apoio da Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop).

VII. Cenário futuro e perspectivas do segmento

Em muitos países da América Latina, como o Equador, o mercado de microfinanças é bastante desenvolvido. No Brasil, à medida que a taxa básica de juros diminui, as instituições financeiras tendem a ampliar sua base de atuação para ganhar maior escala. Nessa seara, as classes C, D e E começam a despertar o interesse desses *players*.

O cooperativismo de crédito atua com esses mercados e com o processo contínuo de inclusão financeira. Mesmo assim, existe grande espaço para sua atuação e para posicionamento mais evidente no mercado de microfinanças.

A perspectiva para o segmento, com foco nas microfinanças, é muito favorável. Um fator é o avanço dos PACs, que vêm sendo instalados em grande número e em curto tempo (média de 21 novos PACs por mês) em dezenas de lugares desassistidos, nos centros urbanos e no interior do país. Nesse ritmo, pode-se visualizar o cooperativismo de crédito com cerca de 4,7 mil pontos de atendimento (singulares + PACs) em dezembro de 2010. Outro fator interessante é a evolução de cooperativas de crédito de micro e pequenos empresários e cooperativas de crédito de livre-admissão⁶. No final de 2004, havia quatro cooperativas de crédito de micro e pequenos empresários e, em dezembro de 2008, trinta cooperativas. Já as cooperativas de crédito de livre-admissão, em dezembro de 2004, eram três e, em dezembro de 2008, chegaram a 153. Destaca-se que muitas cooperativas de crédito rural estão se transformando em cooperativas de livre-admissão, buscando ampliar sua atuação e escala. Esse comportamento migratório fica evidente quando avaliamos que em dezembro de 2004 havia 475 cooperativas de crédito rural e em dezembro de 2008 havia 379.

Ressalta-se que, no último quadrimestre do ano passado, com a retração da oferta de crédito por parte de vários bancos, as cooperativas foram uma das melhores opções de crédito e microcrédito, principalmente para micro e pequenos empresários e produtores. É possível verificar o comportamento da carteira de empréstimo das cooperativas em 2008, no Gráfico 3.

⁶A constituição de cooperativas de crédito por pequenos empresários, microempresários e microempreendedores foi autorizada pela Resolução nº 3.058, de 20 de dezembro de 2002, do Conselho Monetário Nacional (CMN). Por meio da Resolução nº 3.106, de 25 de junho de 2003, do CMN, foi permitida a constituição de cooperativas de crédito de livre-admissão de associados em localidades com menos de 100 mil habitantes e a transformação de cooperativas existentes em cooperativas de crédito de livre-admissão em localidades com até 750 mil habitantes. Em 28 de fevereiro de 2007, o CMN, por meio da Resolução nº 3.442, alterou a possibilidade de constituição de cooperativas de livre-admissão para localidades com até 300 mil habitantes e a transformação de cooperativas existentes para localidades com até 2 milhões de habitantes (PINHEIRO, 2008).



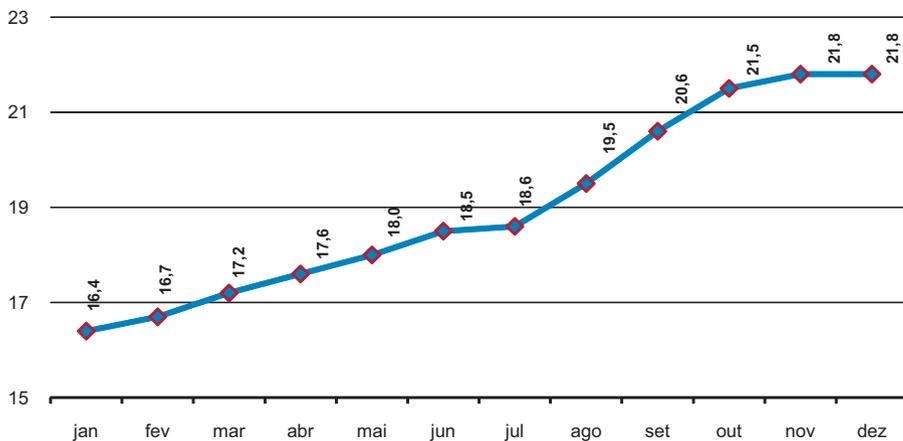
As cooperativas de livre-admissão abarcam todos os nichos do mercado. Assim, podem atuar mais no mercado de microfinanças, tanto no meio urbano quanto no rural. Neste, as microfinanças também são trabalhadas por mais 368 cooperativas de crédito rural que atuam fortemente nesse mercado. Outro fator que deve ser considerado diz respeito a melhor estruturação e expansão do cooperativismo de crédito nas regiões Norte e Nordeste do país.

A perspectiva é de que, com sua evolução, o cooperativismo de crédito também se expanda, aperfeiçoe e consolide seu posicionamento no processo de inclusão financeira, com atuação cada vez mais intensa nos mercados informais, com empreendedores e produtores de micro e pequenos negócios. Além disso, o mercado financeiro receberá grande auxílio com a implementação do cadastro positivo, que já está sendo trabalhado pelas autoridades e poderá conferir nova e profunda visão do quadro de tomadores e do comportamento ante o pagamento da maioria da população (até mesmo no nicho de microfinanças), permitindo identificação e adaptação de produtos, taxas e serviços com base nas informações que fornecerá.

O cooperativismo de crédito consolida-se como importante mecanismo de acesso a crédito pela população. Com isso, contribui efetivamente como opção de concorrência saudável para o mercado bancário convencional e auxilia na regulação de preços, taxas de serviços e produtos financeiros.

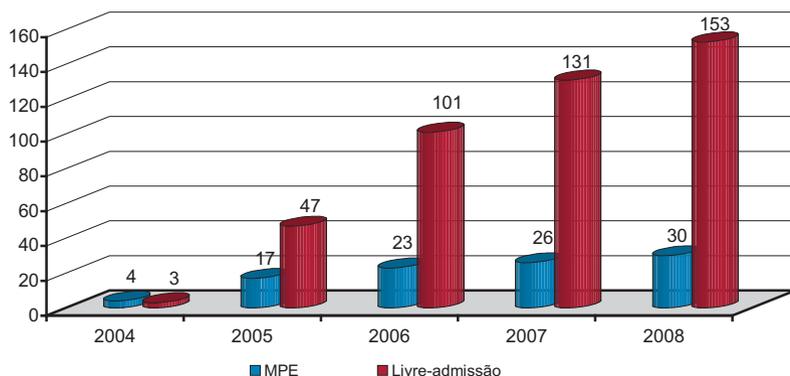
Gráfico 3 – Evolução mensal da carteira de crédito das cooperativas em 2008

Em bilhões de reais



Fonte: Bacen/OCB

Gráfico 4 – Evolução do número das cooperativas de crédito constituídas por pequenos empresários, microempresários e microempreendedores e do número das cooperativas de crédito de livre-admissão de associados – 2008



Fonte: OCB/Projeto OCB/DGRV

VIII. O impacto social das cooperativas de crédito

Inclusão financeira pressupõe adequação de mecanismos de acesso a crédito e poupança, que sejam sensíveis, perceptíveis, flexíveis e condicionados à realidade do seu público. Para isso, a instituição financeira precisa sentir os fluxos e as peculiaridades desse mercado e se moldar a eles. Só assim conseguirá efetivamente atender ao mercado e proporcionar resultados positivos a ambas as partes.

Dessa forma, o cooperativismo se traduz na mais pura organização democrática, voltada para a solução de problemas comuns. As cooperativas de crédito são constituídas de forma livre e espontânea, com base nas necessidades de serviços e produtos financeiros das pessoas, sendo que os benefícios gerados deverão retornar aos seus sócios.

No caso das cooperativas de crédito, o objetivo maior está consubstanciado no atendimento às demandas de serviços e produtos financeiros, de forma que supram as necessidades de crédito e poupança de seus associados. Embora haja o foco financeiro, é evidente que todas as cooperativas estão incrustadas na base social. Logo, pressupõe-se que, em sua gestão, a meta seja o equilíbrio entre o econômico e o social. Isso fica claro em alguns princípios, como interesse pela comunidade, formação, informação e educação, ações que só poderão ser mais bem realizadas se houver suporte financeiro.

Assim, as cooperativas de crédito com seus recursos e, agora, após a edição da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007, com o apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), têm beneficiado e potencializado

milhares de pessoas – apenas pelo SESCOOP, mais de 1,3 milhão de pessoas participaram de cursos de formação –, por meio de centenas de projetos e ações sociais em locais onde existem cooperativas. Dentre essas ações, destaca-se a oferta de acesso a produtos e serviços financeiros por micro e pequenos empreendedores, micro e pequenos produtores rurais e profissionais liberais que compõem o mercado informal nos mais distantes rincões do país.

Além da inclusão financeira, a cooperativa de crédito tem como desafio, em sua essência, a promoção da educação e da orientação em finanças de seus associados. Assim, contribuirá para a formação de cidadãos e a construção de uma sociedade integrada, fraterna, justa, digna e produtiva, coerente com o ideal do cooperativismo.

Uma sociedade que expulsa de seu horizonte cultural a reciprocidade é uma sociedade que se mostra incapaz de projetar e de imaginar um futuro sustentável. E quando uma sociedade perde a capacidade de imaginar um futuro melhor, entra em uma crise mortal porque perde a esperança. A esperança é o principal ingrediente de uma vida feliz, para os indivíduos e para a comunidade (BRUNI e ZAMAGNI, 2007, p.11).

Referências

BCB. Banco Central do Brasil. *Sistema Financeiro Nacional*. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 20 de jul 2009.

BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stéfano. **Economia Civil: eficiência, equidade e felicidade pública**. Buenos Aires, AR: Prometeo Libros. 2007.

BUCHENAU, Juan; HIDALGO, Andrés. **Servicios Financieros Privados en el Área Rural de América Latina: situación y perspectivas**. 47ª Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fortaleza (CE), 2002.

CREAR Brasil. *Textos CREAM Brasil*. Disponível em: <www.crearbrasil.com.br>. Acesso em: 20 jul 2009.

IBOPE. Instituto Brasileiro de Pesquisas e Estatísticas. *51% da população brasileira possui contas em bancos*. Disponível em: <www.ibope.com.br>. Acesso em: 28 jul 2009.

OCB. Organização das Cooperativas Brasileiras. **Cooperativismo Brasileiro: uma história**. Ribeirão Preto, SP. OCB. 2004.

PINHEIRO, Marcos Antônio Henriques. **Cooperativas de Crédito: história da evolução normativa no Brasil**. Banco Central do Brasil. Brasília: BCB. 2008.

SICREDI Pioneira. *História*. Disponível em: <www.sicredipioneira.com.br>. Acesso em: 15 jul 2009.

THENÓRIO FILHO, Luiz Dias. **Pelos Caminhos do Cooperativismo: com destino ao crédito mútuo**. São Paulo, SP, 2002.



Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte: história e perspectiva

Rubens de Andrade Neto

ABSCM

Associação Brasileira de Sociedades
de Crédito ao Microempreendedor

Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte: história e perspectiva

Rubens de Andrade Neto¹

I. Introdução

As Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPPs), anteriormente denominadas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs), são instituições financeiras especializadas em microcrédito, regulamentadas e fiscalizadas pelas autoridades monetárias brasileiras, constituídas com capital privado.

O propósito das SCMEPPs foi dinamizar o setor de microfinanças brasileiro por intermédio de Instituição de Microfinanças (IMF) que preenchesse os requisitos de autossustentabilidade econômica e institucional² e, ao mesmo tempo, que não se desviasse do objetivo fundamental de fornecer serviços financeiros ao seu principal público-alvo – os microempreendedores formais e informais sem acesso ou com acesso limitado a esses serviços (BNDES, 2002).

Foram instituídas pelo art. 12 da MP nº 1.894-19, de 29 de junho de 1999, convertida na Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001. Em 2 de agosto de 1999, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou a Resolução nº 2.627, aperfeiçoada pela Resolução nº 2.874, de 26 de julho de 2001, que complementou a base normativa para sua constituição e seu funcionamento.

O objetivo deste artigo é descrever a evolução das SCMEPPs, tornando mais compreensível seu estágio atual, assim como suas perspectivas.

¹ Presidente do Conselho Consultivo da Associação Brasileira das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (ABSCM) e da Sociedade de Crédito ao Microempreendedor S.A. (Socialcred). O autor agradece os comentários e sugestões, todas incorporadas ao texto final, feitos pelos senhores Jacy Diniz Nogueira Filho, presidente da ABSCM e diretor da Fácil SCM, Marcelo Gonzaga Rocha, vice-presidente da ABSCM e diretor da Polocred SCM, e Leonardo Simões Zica, diretor da ABSCM e da Acredita SCM. Os erros e as omissões remanescentes são de responsabilidade exclusiva do autor.

² Autossustentabilidade econômica é a capacidade da IMF de gerar receitas com a prestação de serviços ao seu público-alvo em volumes suficientes para cobrir seus custos diretos e indiretos e gerar excedente para autofinanciar sua expansão. Autossustentabilidade institucional é invulnerabilidade a descontinuidade e ingerência política.



Nesse sentido, a história das SCMEPPs foi dividida em duas fases. A primeira vai da sua instituição, em meados de 1999, até maio de 2008 e foi chamada de Especialização em Microcrédito com Foco Restrito. A segunda fase, aqui denominada Especialização em Microcrédito com Foco Ampliado, que está sendo experimentada, iniciou-se em 2 de junho de 2008, quando começou a vigorar a Resolução nº 3.567, de 29 de maio de 2008, cujo teor completou o ciclo de reformas iniciado pela Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007. A descrição dessas fases compõe as duas próximas seções.

Em seguida, são apresentadas as perspectivas e as sugestões da Associação Brasileira das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (ABSCM) para aperfeiçoar o modelo. Por fim, são apresentadas as conclusões.

II. Especialização em Microcrédito com Foco Restrito

Na fase Especialização em Microcrédito com Foco Restrito, as normas balizadoras da atuação das SCMs³ acarretaram na superespecialização do modelo, motivo pelo qual ela recebe essa denominação.

Para assegurar direcionamento do crédito apenas aos microempreendedores, houve três cuidados⁴:

- a) a MP nº 1.894-19, de 1999 (depois a Lei nº 10.194, de 2001), estabeleceu, em seu art. 12, I, que as SCMs “terão por objeto social exclusivo a concessão de financiamentos a pessoas físicas e microempresas, com vistas à viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte [...]”⁵. Portanto, no caso das pessoas jurídicas, permitiu-se apenas atendimento a microempresas (MEs). Com a Lei nº 11.524, de 2007, é que foram incorporadas ao objeto social as Empresas de Pequeno Porte (EPPs);

³ No período de Especialização em Microcrédito com Foco Restrito, será usada a abreviatura SCM em lugar de SCMEPP, uma vez que a possibilidade de atender a empresas de pequeno porte só ocorreu na fase de Especialização em Microcrédito com Foco Ampliado.

⁴ A Resolução nº 2.627, de 1999, também continha direcionamento geográfico em seu art. 1º, § 3º, ao estabelecer que as SCMs deveriam restringir sua atuação à região definida em seu estatuto social. Essa restrição foi abolida na Resolução nº 2.874, de 2001.

⁵ A Resolução nº 2.627, de 1999, estabeleceu que o objeto social exclusivo das sociedades de crédito ao microempreendedor “[...] é a concessão de financiamentos a pessoas físicas, com vistas a viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial de pequeno porte, bem como a pessoas jurídicas classificadas como microempresas nos termos da legislação e regulamentação em vigor.” A Resolução nº 2.874, de 2001, alterou o objeto social estabelecido pela Resolução nº 2.627, de 1999, contemplando a operação de prestação de garantia na norma e permitindo que as atividades contidas no objeto social fossem realizadas por conta própria ou por meio de mandato em nome de instituição autorizada a conceder empréstimos.

- b) a Resolução nº 2.627, de 1999, art. 6º, assim como a nº 2.874, de 2001, art. 5, III, estabeleceram o limite de diversificação de risco crédito por cliente de R\$10.000,00⁶;
- c) as Resoluções nº 2.627, de 1999, art. 7º, alínea V, e nº 2.874, de 2001, art. 7º, alínea II, vedaram expressamente a concessão de empréstimos para fim de consumo.

Para se preservar a autossustentabilidade institucional, a Resolução nº 2.627, de 1999, art. 1º, § 4º, e a Resolução nº 2.874, art 4º, vedaram a participação societária, direta ou indireta, do setor público no capital das SCMs.

O requisito de autossustentabilidade econômica, não podendo ser garantido por norma, foi testado na prática. No entanto, algumas ações foram desenvolvidas *a priori*, visando oferecer atrativo econômico ao negócio:

- a) oferta de *funding* subsidiado pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que, por meio do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) oferecia recursos ao custo da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), bem abaixo dos juros praticados no mercado interbancário;
- b) Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI) administrado pelo BNDES, com verbas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), oferecia recursos não reembolsáveis com o objetivo apoiar as SCMs, até que elas atingissem sua sustentabilidade econômica;
- c) redução de barreiras à entrada no sistema financeiro com:
 - exigência de limite de capital realizado e de patrimônio líquido mínimos de R\$100.000,00, bem abaixo do que é normalmente exigido para funcionamento de instituições financeiras⁷;
 - redução de exigências burocráticas para constituição de uma SCM.

Ante as restrições impostas às operações, o “negócio SCM” não se mostrou muito atraente. Em consequência, não trouxe grandes investidores para o setor. Os investidores que ingressaram, na maioria, eram de pequeno porte, e foi fundamental, para sua decisão de constituírem SCMs, o fato de o capital mínimo exigido ser compatível com suas posses. Eram, em geral, profissionais oriundos da área de crédito de instituições do sistema financeiro nacional⁸ que viram no “negócio SCM” a oportunidade de dar continuidade à sua carreira, abrindo seu negócio próprio, onde poderiam aproveitar sua experiência e seu conhecimento.

⁶ O CMN autorizou o Banco Central a alterar esse limite de risco de crédito por cliente (Resolução nº 2.627, de 1999, art. 9º, alínea I, e Resolução nº 2.874, de 2001, art. 10, alínea I). No entanto, nota-se que muitos tinham o entendimento errôneo de que esse limite só poderia ser alterado pelo CMN.

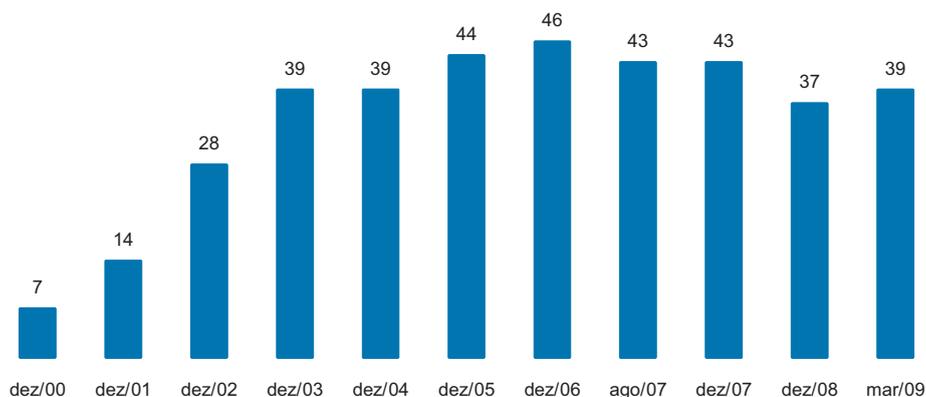
⁷ A Resolução nº 3.567, de 2008, elevou esse limite para R\$200.000,00.

⁸ Estudos anteriores, ao investigarem qual a ocupação imediatamente anterior dos investidores das SCMEPPs, concluíram que aproximadamente 50% deles atuavam em *factoring*. No entanto, aprofundamento da pesquisa mostra que esses investidores, antes de abrirem suas *factorings*, trabalhavam no SFN, na área comercial de bancos privados, com *expertise*, portanto, em operações de crédito oferecidas pelas instituições financeiras tradicionais.



Além disso, foi de grande peso para a decisão desses investidores a esperança de que os entraves operacionais fossem brevemente removidos e de que o BNDES mantivesse, ou até aumentasse, seu apoio ao setor. Essas expectativas foram fundamentais para crescimento no número de SCMs até 2003, quando 39 instituições encontravam-se em operação, conforme pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Número de SCMEPPs com Carteira de Crédito Ativa



Fonte: Banco Central do Brasil (2009)

No entanto, as expectativas desses investidores foram frustradas, tanto no que se refere ao apoio do BNDES, quanto no que diz respeito à flexibilização das normas que travavam o desenvolvimento das SCMs.

Em 2003, a equipe responsável pelo microcrédito no BNDES, que dividira com o Banco Central a formulação do modelo de IMF, o qual resultou nas SCMs, foi totalmente afastada, sendo substituída por profissionais com pouco conhecimento das microfinanças. A estratégia de formar uma indústria de microfinanças autossustentável foi substituída por estratégia assistencialista, que visava utilizar o microcrédito como instrumento de política social sustentada por subsídios do Estado. Mais tarde, em 2005, houve outra mudança, e a nova equipe procurou recuperar em parte o enfoque anterior, mas sua visão de futuro não conferia à SCM o *status* de principal instituição de microfinanças do mercado nacional.

No âmbito normativo, nada de relevante ocorreu até 2005, quando foi instituído, por meio da Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), que estabeleceu que, totalmente ou em parte, a obrigatoriedade de aplicação em microcrédito dos depósitos a vista, prevista pela Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, poderia ser aplicada sob as regras desse

programa. Essa lei possibilitou acesso aos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o mesmo fim.⁹ Entretanto, os principais obstáculos ao desenvolvimento das SCMs ainda estavam por ser removidos.

Por esses motivos, o negócio SCM passou a atrair poucos novos investidores, e, das 39 SCMs ativas em dezembro de 2003, doze encerraram suas atividades, e uma transformou-se em financeira. O número de SCMs ainda subiu até dezembro de 2006, e, a partir daí, iniciou a queda, atingindo 37 em dezembro de 2008, conforme o Gráfico 1.

Nos últimos anos dessa fase do modelo, todos os possíveis investidores no setor já tinham ciência de que a Especialização em Microcrédito com Foco Restrito não possibilitava autossustentação econômica das instituições. Em outras palavras, estava provado que o “negócio SCM” não era de fato um bom negócio no âmbito econômico.

III. Especialização em Microcrédito com Foco Ampliado

No primeiro semestre de 2007, o Banco Central, entendendo que o modelo de Especialização em Microcrédito com Foco Restrito já fora testado por tempo suficiente e concluindo que ele não se desenvolvera de acordo com a expectativa, iniciou interlocução com a ABSCM, visando aperfeiçoar o modelo.

Com base em pesquisa realizada com as SCMEPPs em fevereiro de 2006, as principais sugestões apresentadas pela ABSCM foram: (1) flexibilização do limite de risco de crédito por cliente, até então correspondente a R\$10.000,00; (2) permissão para atender a empresas de pequeno porte; e (3) permissão para captar recursos dos próprios sócios e de investidores qualificados (conforme estabelecido pela CVM).

Liderada pelo Banco Central do Brasil, a reforma do modelo ocorreu de forma muito rápida. A Lei nº 11.524, de 2007, alterou a Lei nº 10.194, de 2001, inserindo a Empresa de Pequeno Porte (EPP) no rol do público-alvo. A Resolução nº 3.567, de 2008, complementou a reforma, removendo o principal obstáculo ao desenvolvimento das SCMEPPs, o limite de risco de crédito por cliente de R\$10.000,00.

⁹ No âmbito do PNMPO, os bancos poderiam usar 2% da sua captação em depósitos a vista para realizar as operações de microcrédito produtivo orientado por conta própria ou repassar os recursos a outros bancos, SCMEPPs, Oscips de microcrédito, agências de fomento ou cooperativas de crédito. A alternativa era recolher os recursos sem remuneração ao Banco Central. Além disso, as instituições autorizadas a operar com recursos do FAT – BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste (BNB), Banco da Amazônia – poderiam operar por conta própria ou repassar recursos às SCMEPPs ou às Oscips.



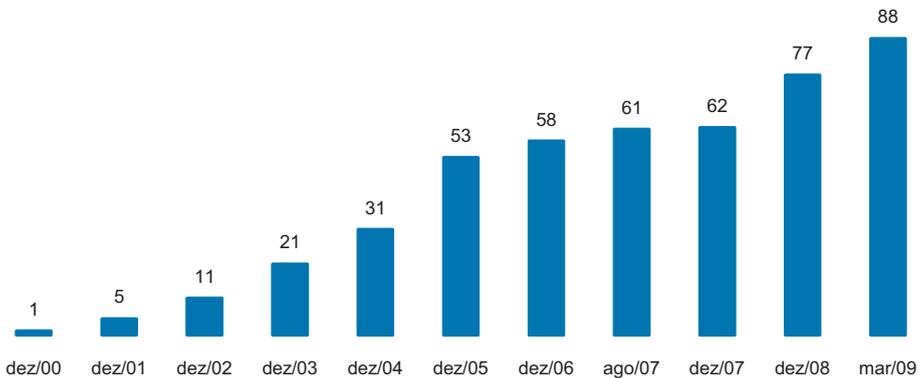
Com a Resolução nº 3.567, de 2008, o limite de risco de crédito por cliente deixou de ser limite de direcionamento para ser limite de caráter prudencial, sendo fixado em 5% do patrimônio líquido, ajustado pelas contas de resultado.

O direcionamento ao público-alvo desejado passou a ser sustentado pelo limite ao porte da empresa atendida (microempresas e EPPs) e pelas regras dos programas fundadores, principalmente do PNMPO, que estabelecia limite mais restrito ao porte da empresa (renda de R\$60 mil, depois elevada para R\$120 mil) e valor máximo do crédito (fixado inicialmente em R\$10 mil e elevado para R\$15 mil). O crédito para consumo continuou fora do âmbito de atuação das SCMEPPs.

A captação de recursos do público não foi permitida, nem nos termos restritos propostos pela ABSCM, ou seja, apenas de sócios e investidores qualificados. Aparentemente, o Banco Central, no processo de elaboração da Resolução nº 3.567, de 2008, atentou para a Lei nº 10.194, de 2001, art. 1º, V, que estabelecia que as SCMEPPs estavam “impedidas de captar, sob qualquer forma, recursos junto ao público, bem como emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e oferta públicas”, entendendo que seria necessário alterar o texto dessa lei para que se avançasse nesse sentido.

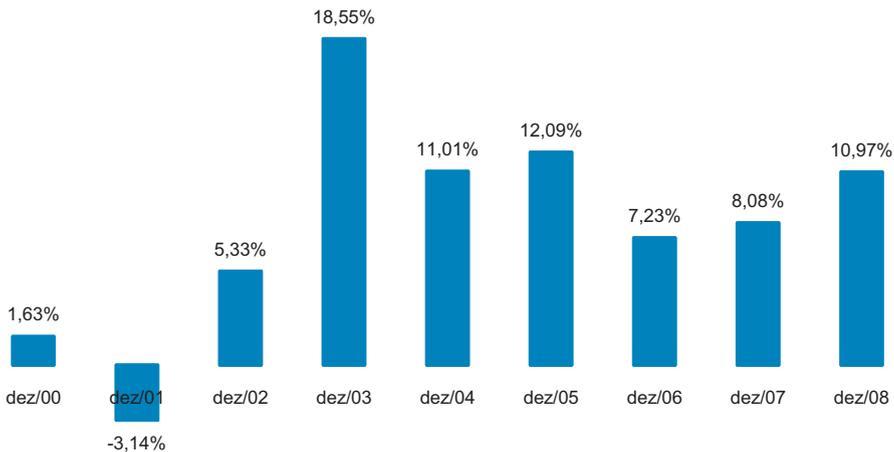
O modelo de Especialização em Microcrédito com Foco Ampliado tem-se mostrado bem-sucedido. São diversas as evidências que respaldam essa afirmativa:

- a) recuperação no número de instituições em atividade, que atingiu a marca de 39 em março de 2009, após haver caído a 37 em dezembro de 2008;
- b) aumento no interesse pela constituição de SCMEPPs, oriundos de: (1) Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) (entre outros motivos, porque esperam que isso lhes dê mais facilidade de acesso a *fundings*, permitindo sua expansão); (2) investidores privados nacionais (que perceberam que, com as novas regras, o negócio passou a ser atrativo); e (3) instituições de microfinanças internacionais (que pretendem entrar no mercado brasileiro);
- c) elevação do valor da carteira de crédito ativa das SCMEPPs, que, no consolidado, cresceu 24% em 2008 mais 14% nos três primeiros meses de 2009, ante crescimento médio de 8% ao ano no biênio 2006-2007, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução da Carteira Ativa Total das SCMEPPs (em R\$ milhões)

Fonte: Banco Central do Brasil (2009)

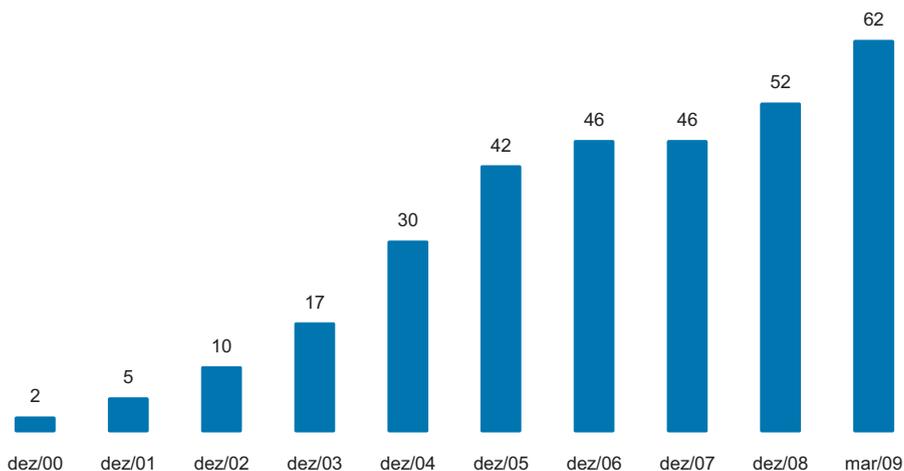
d) recuperação do Retorno sobre o Patrimônio Líquido (ROE) consolidado do setor, conforme o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Retorno sobre o Patrimônio Líquido – ROE (Lucro Líquido/Patrimônio Líquido Médio)

Fonte: Banco Central do Brasil (2009)

e) enorme aumento do Patrimônio Líquido (13% de dezembro de 2007 para dezembro de 2008 e 19% de dezembro de 2008 para março de 2009), que refletiu o aumento de capital investido no setor, conforme o Gráfico 4.

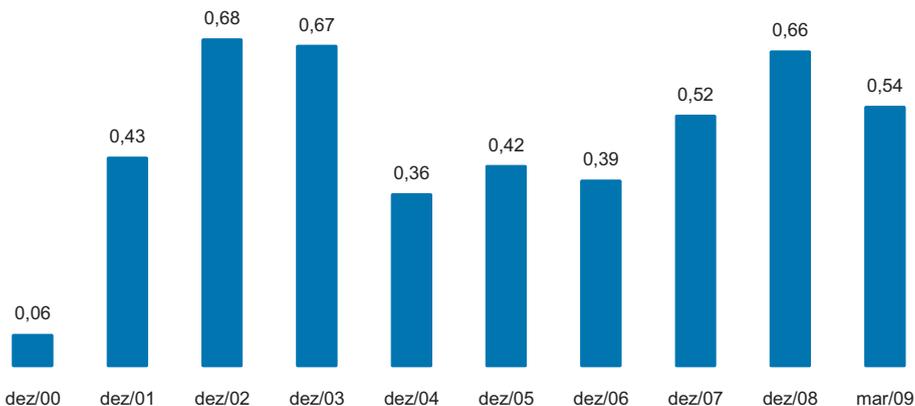
Gráfico 4 – Evolução do Patrimônio Líquido Total das SCMEPPs



Fonte: Banco Central do Brasil (2009)

O Gráfico 5 mostra também que a mobilização de recursos de terceiros aumentou de dezembro de 2007 para dezembro de 2008, quando o índice de endividamento passou de 0,52 para 0,66.¹⁰ Isso indica que a taxa de crescimento da mobilização de recursos de terceiros superou a de recursos próprios.

Gráfico 5 – Endividamento (Passivo Circulante + ELP/Patrimônio Líquido ajustado pelas contas de resultado)



Fonte: Banco Central do Brasil (2009)

¹⁰ A queda no índice de endividamento ocorrida no primeiro trimestre de 2009 deve ter sido momentânea, refletindo o impacto de grandes capitalizações ocorridas no início do ano.

Ao mesmo tempo em que os dados indicam que a mobilização de recursos de terceiros está crescendo, mostram que ela ainda é incipiente, principalmente se for considerado que o índice constante no Gráfico 5 pode, em tese, atingir o valor de 10, que é o limite de endividamento estabelecido pela Resolução nº 3.567, de 2008, art. 4º, II.

Complementando as informações sobre o estágio atual de desenvolvimento das SCMEPPs, serão apresentados alguns dados que dizem respeito à distribuição geográfica, à concentração setorial e ao valor médio do risco de crédito por cliente.

No que diz respeito à distribuição geográfica, em dezembro de 2008, as 37 SCMEPPs, com carteira de crédito ativa correspondente ao total de R\$77 milhões, apresentavam a situação demonstrada na Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição regional das SCMEPPs, em dezembro de 2008

	Quantidade		Valor	
	Nº	%	R\$	%
Região Sudeste	25	68	67.219.417	87
1. São Paulo	10	27	32.768.743	42
2. Minas Gerais	8	22	4.783.358	6
3. Rio de Janeiro	6	16	29.191.676	38
4. Espírito Santo	1	3	475.639	1
Região Sul	7	19	8.640.310	11
5. Paraná	4	11	2.497.515	3
6. Santa Catarina	2	5	2.626.854	3
7. Rio Grande do Sul	1	3	3.515.941	5
Região Nordeste	2	5	480.487	1
8. Pernambuco	1	3	70.894	0
9. Paraíba	1	3	409.594	1
Região Norte	2	5	772.476	1
10. Amazonas	1	3	489.043	1
11. Pará	1	3	283.433	0
Região Centro-Oeste	1	3	267.797	0
Mato Grosso do Sul	1	3	267.797	0
Total	37	100	77.380.487	100

Fonte: Banco Central do Brasil

Como se pode verificar, 68% das SCMEPPs atuavam na região Sudeste, principalmente no estado de São Paulo. A região Sul abrigava 19% das instituições.

Em dezembro de 2008, as quatro maiores SCMEPPs brasileiras (JBCred, Microinvest, Socinal e Socialcred) detinham 68% do mercado, no que se refere a concentração por valor da carteira. Esse índice de concentração setorial conserva-se desde 2005.

Outro dado interessante refere-se ao valor do crédito por cliente. Em dezembro de 2008, numa amostra composta por 23 SCMEPPs¹¹, cujo valor da carteira correspondia a R\$25,5 milhões, verificou-se que o valor médio do risco de crédito por cliente era de R\$4,1 mil, aproximadamente US\$2 mil.

IV. Perspectivas e sugestões

O modelo atual de Especialização em Microcrédito com Foco Ampliado é melhor que o anterior e, aparentemente, está preenchendo todos os requisitos essenciais perseguidos à época da instituição das SCM(EPP)s, ou seja, elas são completamente autossustentáveis no âmbito institucional, caminham a passos largos para autossustentação econômica e não se afastaram da missão para a qual foram instituídas – atendimento a micro e pequenos empreendedores com dificuldade de acesso ao crédito.

No entanto, é necessário que se ganhe escala, de forma que haja impacto econômico e social relevante para o país. Para isso, é preciso que as SCMEPPs consigam mobilizar maiores volumes de capitais próprios e de terceiros em sua atividade. A maior mobilização de capital próprio virá da capitalização das empresas existentes, com integralização de capital e reaplicação dos resultados, ou da entrada de novas instituições no mercado.

O incremento na mobilização de capital de terceiros dependerá de: (1) alterações nas normas que regem as SCMEPPs; (2) modificações nos programas que objetivam fundear as operações de microcrédito; (3) iniciativas conjuntas das instituições, capitaneadas pela ABSCM; e (4) empenho particular das próprias SCMEPPs para acessarem as fontes de recursos disponíveis.

A mobilização do capital próprio dependerá da rentabilidade do negócio. Quanto mais rentável, maior será: (1) o excedente operacional a ser reaplicado; (2) o incentivo para os atuais investidores capitalizarem suas empresas (até mesmo com incrementação dos quadros societários); e (3) o número de investidores de fora do mercado que se interessará em investir no setor.

¹¹ Compuseram a amostra todas as SCMEPPs que informaram o número de clientes ativos em dezembro de 2008: Acredita (MG), Aldrava (RJ), Americancred (SP), BNS (SP), Bom Crédito (RJ), Corpal (MS), CredBrasil (SP), Credilon (PR), Fácil (MG), Facilicred (PR), Fiducia (MG), Finacred (SP), Futura (PB), HSCM (MG), Ipacred (MG), Kanafin (PE), Liberty (PR), Polocred (SC) RPW (SP), Shopcred (SP), Socialcred (RJ), Socicred (RS) e Welmag (MG). As três maiores (JBCred, Microinvest e Socinal), entretanto, não constaram da amostra, o que poderia alterar significativamente o resultado.

O vetor mais importante para incrementar a rentabilidade do negócio SCMEPP no momento é a mobilização de capital de terceiros, que, como visto anteriormente, é muito baixa, resultando disso um índice de endividamento consolidado bem abaixo de 1 (o que significa que, na média, as instituições trabalham mais com recursos próprios do que com recursos de terceiros). Quanto mais facilidade de acesso a *funding* de terceiros, maior será a rentabilidade do negócio, e mais capital próprio será investido.

Portanto, a variável-chave para aumento da escala das SCMEPPs é o *funding*. Acesso a *funding* propiciará, em primeiro plano, crescimento da carteira e melhores resultados financeiros (impacto primário). Em segundo plano, melhores resultados financeiros possibilitarão sua reaplicação e atrairão mais capital para o setor, tanto de investidores já participantes do mercado quanto de novos investidores (impacto secundário). Como consequência, ativar-se-á a tendência à massificação do crédito ofertado, possibilitando impacto socioeconômico relevante.

O *funding* para as SCMEPPs pode vir de diversas fontes. Tomando-se como ponto de partida o que já está regulamentado a respeito de obtenção de repasses e empréstimos, a Resolução nº 3.567, de 2008, art. 5º, V, dispõe:

Art. 5º Às sociedades referidas no art. 1º, é permitida, exclusivamente, a realização das seguintes operações:

V - obtenção de repasses e empréstimos originários de:

- a) instituições financeiras nacionais e estrangeiras;
- b) entidades nacionais e estrangeiras voltadas para ações de fomento e desenvolvimento, incluídas as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público;
- c) fundos oficiais;

O inciso VI do art. 5º da mesma Resolução permite “captação de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças (DIM), na forma da Circular nº 3.197, de 31 de julho de 2003”.

Algumas SCMEPPs têm-se alavancado por meio de linhas de crédito normais dos bancos. Esses empréstimos são caros e de prazo curto, sendo inadequados, portanto, ao financiamento do crescimento de longo prazo das SCMEPPs.

As instituições financeiras controladas pelo governo federal – Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil – somente oferecem linhas de crédito no âmbito do PNMPO, limitando o público-alvo aos microempreendedores com renda de até R\$120 mil e o valor do crédito em R\$15 mil. O Programa de Microcrédito (PMC) do BNDES praticamente se sobrepõe ao PNMPO.

Os recursos do PNMPO estão sendo mais procurados pelas SCMEPPs, principalmente por intermédio da CEF, desde que foi implementada a modalidade “Repasso”. Porém, embora a condição de prazo seja adequada, a taxa de juros fixada



em TJLP + 5% a.a. tornou-se relativamente alta em decorrência da queda da Selic, de aproximadamente 5 pontos, de setembro de 2008 para julho de 2009. Isso impede que os benefícios da diminuição da taxa básica de juros cheguem aos beneficiários finais do programa.

A ABSCM sugere que o PNMPO seja flexibilizado, possibilitando que: (1) os recursos do programa sejam direcionados a público mais amplo (até o limite de faturamento das MEs ou das EPPs); (2) os créditos tenham valores maiores; (3) os créditos sejam concedidos e acompanhados com metodologias definidas pelas próprias instituições; (4) as obrigações acessórias sejam as mínimas possíveis; e (5) os entraves burocráticos sejam minimizados.

O acesso às linhas de crédito das instituições financeiras internacionais, tais como a Corporação Andina de Fomento (CAF), o BID, bancos privados, não foi ainda obtido em razão de dois fatores: (1) o reduzido porte das SCMEPPs não lhes possibilita captar o valor mínimo que as instituições internacionais comumente oferecem; e (2) as SCMEPPs não têm condições de assumir o risco cambial das possíveis operações, risco que as instituições internacionais não desejam.

A ABSCM estuda alguma forma de ultrapassar esses obstáculos. Uma das ideias é a instituição de um fundo de investimento que capte os recursos desses organismos e os repasse às SCMEPPs.

A ABSCM também tem feito propostas ao BNDES e às Agências de Fomento Estaduais para desenvolvimento de linhas de crédito que contemplem operações fora do escopo do PNMPO. Do Sistema BNDES, pleiteia-se operar com as linhas Finame (sigla de Financiamento de Máquinas e Equipamentos) e BNDES Automático. Provavelmente os recursos serão repassados pelas agências de fomento. Nas agências de fomento, estão sendo instituídos novos programas para geração de *funding* para as operações não abrangidas pelo PNMPO.

O acesso ao *funding* ofertado pelos Veículos de Investimento em Microfinanças (MIVs – sigla em inglês)¹² ainda está se iniciando. A Oikocredit, de origem holandesa, foi o primeiro MIV a aprovar uma operação para uma SCMEPP brasileira. Provavelmente, isso terá efeito de demonstração, e outros MIVs chegarão ao mercado.

As formas de acesso a *funding* até aqui abordadas não exigem nenhuma alteração normativa. No entanto, outras formas de acesso, tais como abertura de capital em bolsa de valores, captação de recursos dos próprios sócios, captação de recursos de investidores qualificados e captação de recursos do público em geral, não podem ser instituídas sem que haja mudança na Lei nº 10.194, de 2001.

¹² MIVs são entendidas como veículos de investimento independentes que captam recursos de múltiplos investidores e os aplicam, com foco em microfinanças.

A ABSCM tem consciência de que a captação de recursos do público em geral exigiria das SCMEPPs o cumprimento de normas prudenciais muito mais rigorosas que as atuais, imputando-lhes custos administrativos mais elevados. Isso não seria desejável, principalmente porque uma das vantagens das SCMEPPs sobre as demais instituições do sistema financeiro é seu baixo custo operacional.

Contudo, entende a ABSCM que a captação de recursos dos sócios e de investidores qualificados poderia ser realizada sem acréscimo de normas ou procedimentos prudenciais, ou seja, para esse caso, as normas prudenciais existentes poderiam ser mantidas.

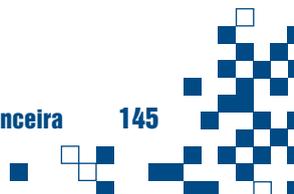
Sendo assim, a solução que a ABSCM visualiza é a seguinte: abre-se, por lei, a possibilidade de as SCMEPPs captarem recursos do público. O CMN reformula as normas regulatórias das SCMEPPs, estabelecendo que aquelas que desejarem captar esses recursos devem se submeter às normas prudenciais a que estão sujeitas as instituições financeiras com essa aptidão. As que não desejarem captar recursos do público em geral ficam submetidas às normas prudenciais atuais, podendo captar recursos tão somente de seus sócios e de investidores qualificados.

Além do problema de *funding*, a elevada carga tributária, problema macroeconômico, é grande entrave para massificação do microcrédito por intermédio das SCMEPPs. Vários são os fatores que contribuem para que isso ocorra.

Em primeiro plano, ao absorverem grande parte das receitas – por meio da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), do Programa de Integração Social (PIS) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) – e grande parte do excedente operacional gerado – por meio do Imposto de Renda, do Adicional de Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido –, sobram para as SCMEPPs poucos recursos para serem reinvestidos no negócio. Ademais, a carga tributária exacerbada diminui a atratividade do negócio, impedindo que novos recursos próprios, de investidores já pertencentes ao mercado ou de novos entrantes, sejam alocados no setor.

Nesse sentido, é interessante observar que as Oscips de microcrédito, não sendo obrigadas a pagar impostos sobre o excedente gerado, que, no setor financeiro regulamentado, podem chegar a 34% desse excedente, dificilmente migrarão para esse setor, a não ser que a carga tributária seja, ainda que temporariamente, reduzida.

Outro tema sempre polêmico no universo do microcrédito é o crédito para consumo. Várias são as questões levantadas a esse respeito.



O primeiro ponto a se observar é que, não obstante deva haver, para uma operação de crédito contratada por SCMEPP, um micro ou pequeno empreendedor na outra ponta, não é possível assegurar que a alocação final da verba será para consumo do empreendedor ou para aplicação no negócio.

Outro ponto relevante é que o crédito para consumo contribui para fidelização de clientes, e, se o cliente já tem histórico de crédito com a instituição, a assimetria de informação diminui, contribuindo para mais segurança do crédito e para redução de *spreads*.

Por fim, o crédito para consumo dos clientes dos micro e pequenos empreendedores atendidos pelas SCMEPPs pode ser bastante eficaz para promover o desenvolvimento desse segmento.

Além das questões relativas ao *funding*, à carga tributária e ao crédito para consumo, levantamento recentemente realizado pela ABSCM indica algumas outras dificuldades enfrentadas pelas SCMEPPs, todas de origem normativa.

A necessidade de registro na Câmara de Custódia e Liquidação (Cetip) das aplicações de caixa das SCMEPPs é uma delas. Nesse sentido, propõe a ABSCM que esse registro seja suprimido, pelo menos até determinado valor.

Outras questões ainda enfrentadas pelas SCMEPPs são a indefinição quanto aos direitos trabalhistas de seus empregados e os altos custos de contratação deles. Esses são grandes problemas por que passa toda a economia brasileira. No sistema financeiro em que os sindicatos são fortes, instituições mínimas, como as SCMEPPs, recebem o mesmo tratamento de grandes instituições, o que constitui obstáculo significativo para desenvolvimento do setor.

Os últimos aspectos que serão mencionados neste trabalho, importantes para entender o estágio atual das IMFs em foco e suas perspectivas, dizem respeito a desenvolvimento tecnológico e gerencial. Sem dúvida, para atingirem sua plenitude, as SCMEPPs necessitam aprimorar-se nesses requisitos, utilizando-se de sistemas mais modernos e funcionais, assim como precisam se desenvolver no campo de gerenciamento, trabalhando para elevar o grau de transparência do setor.

V. Conclusão

As SCMEPPs, instituídas para massificar o microcrédito no Brasil, com o cuidado de serem autossustentáveis econômica e institucionalmente, vivenciaram a primeira fase de sua história, chamada de Especialização em Microcrédito com Foco Restrito, em que suas normas operacionais foram tão restritivas, que as impediram de ser autossustentáveis no campo econômico. Por consequência, não se desenvolveram adequadamente, e o objetivo de massificação do microcrédito não foi atingido.

Em maio de 2008, as normas operacionais se tornaram flexíveis. Iniciou-se a fase chamada de Especialização em Microcrédito com Foco Ampliado, modelo que está sendo vivenciado e bem-sucedido, possibilitando crescimento do setor.

Todavia, para que se atinja a meta de massificação do microcrédito por intermédio das SCMEPPs, é necessário mais mobilização de capital próprio e, principalmente, de terceiros. Assim, promover o acesso a *fundings* de terceiros deve ser, neste momento, prioridade de todos os que queiram contribuir para o desenvolvimento do setor.

Referências

ABSCM. **Relatório da Pesquisa de Opinião junto às SCMs**. Documento interno. Fevereiro de 2006.

AZEREDO, Beatriz; DUNCAN, Pedro Gomes (org.). **A Experiência da Área de Desenvolvimento Social no Período 1996-2002**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Acesso público ao Sisbacen. 2009.





A Responsabilidade dos Bancos de Desenvolvimento e das Agências de Fomento com o Crédito Inclusivo

Pedro Falabella
Silvana Monteiro



ABDE Associação Brasileira de Instituições
Financeiras de Desenvolvimento

A Responsabilidade dos Bancos de Desenvolvimento e das Agências de Fomento com o Crédito Inclusivo

“O desenvolvimento é o novo nome da paz”.
Papa Paulo VI

Pedro Falabella¹
Silvana Monteiro²

I. Apresentação

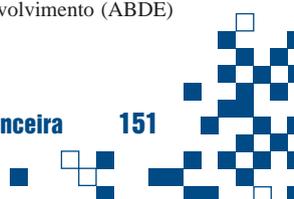
A constatação de que a história dos Bancos de Desenvolvimento e das Agências de Fomento, mais precisamente desse segundo grupo, edificou-se em cenário de fragilidade econômica e social, apoiada na percepção do governo quanto à dificuldade de acesso das empresas ao crédito para a formação do capital produtivo, exige que se trate a inclusão financeira de duas formas distintas, mas complementares, quando inseridas no processo de fomento ao desenvolvimento do país. A primeira corresponde ao acesso do setor produtivo formal e estruturado ao crédito de longo prazo e a segunda, a mais difundida, diz respeito à universalização do uso dos serviços e produtos financeiros.

Tratando-se especificamente de crédito para a produção, a inclusão financeira é considerada como a disponibilização de crédito para financiar o empreendedorismo individual, principalmente aquele desenvolvido nas camadas da sociedade em situação de vulnerabilidade econômica e social.

O conceito de inclusão financeira aqui doravante considerado extrapola, portanto, aquele centrado em microfinanças que, smj, limitaria as possibilidades de inclusão econômica e social – vista pela ótica da oferta de trabalho e renda – à dinâmica do empreendedorismo individual, na maioria das vezes informal, deixando de considerar os negócios formais e estruturados como importantes vetores de distribuição de renda e promoção de nivelamento social.

¹ Economista, presidente da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE) de 2007 a 2009 e presidente da Agência de Fomento do Estado do Amazonas (Afeam).

² Economista, gerente-técnico operacional da ABDE.



Nos anos 90, após a “década perdida” – que teve como mérito exigir das autoridades e da própria sociedade a construção de um novo conceito de desenvolvimento, erigido sobre os pilares da democracia restabelecida –, busca-se no cenário nacional a tentativa de encontrar para a ética um espaço na interseção da economia e da política, único terreno fértil para o cultivo da justiça social. Nessa época, uma nova visão de desenvolvimento focaliza o bem-estar humano e a preservação ambiental, considerando que as ações de governo e do mercado devem estar a serviço da sociedade e não o contrário. Naquele momento, iniciou-se no país a construção de um novo modelo de desenvolvimento que considera novos componentes no seu processo e novos impactos dos seus resultados.

Para a composição deste texto, todas as tentativas de se conceituar desenvolvimento esbarraram na obrigatoriedade de escolher, entre os diversos significados da palavra, o mais adequado e mais abrangente, ou de criar um significado de maior amplitude, como fez Sua Santidade, o Papa Paulo VI, em Sua Carta Encíclica, *Popularum Progressio* (1967), sobre o desenvolvimento dos povos, afirmando que “o desenvolvimento é o novo nome da paz”. A eleição desse conceito tem como intenção convidar os leitores a refletirem sobre a responsabilidade de toda e qualquer instituição que se propõe a atuar em prol do desenvolvimento.

A partir do entendimento desse conceito, mais importante que o sentido do desenvolvimento é o arranjo estratégico de fatores econômicos e extraeconômicos capazes de promovê-lo e conservá-lo, sendo um desses fatores o capital – considerado em suas várias dimensões: humana, social, empresarial e ambiental, indissociáveis em qualquer processo de promoção da melhoria das condições de vida de uma sociedade.

Identifica-se, nessa visão integrada do fator capital, a diferença básica da instituição financeira pública ou privada de caráter comercial daquela criada com a vocação e o compromisso voltados ao desenvolvimento. Mesmo que ambas persigam o emprego eficiente de seus recursos, uma enxerga o capital como instrumento de acumulação de riqueza em nível individual ou circunscrito ao seu grupo de acionistas e a outra, como difusor de meios de acesso à riqueza coletiva, cumprindo, assim, o papel de fomentadora do desenvolvimento.

Assim, cabe destacar o comprometimento com a constante vigilância que as instituições financeiras de desenvolvimento devem assumir em relação aos créditos que concedem, para que a sua utilidade-fim seja, sempre e impreterivelmente, a promoção do desenvolvimento sustentável, estando tal comprometimento claramente expresso nos objetos sociais dos Bancos de Desenvolvimento e das Agências de Fomento, estipulados pelo Banco Central do Brasil (BCB), ente regulador e fiscalizador de suas atuações, a saber:

O objetivo precípua dos Bancos de Desenvolvimento é proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários ao financiamento, a médio e longo prazo, de programas e projetos que visem promover o desenvolvimento econômico e social dos respectivos Estados da Federação onde tenham sede, cabendo-lhes apoiar prioritariamente o setor privado.³

(...) agências de fomento sob controle acionário de Unidade da Federação, cujo objeto social é financiar capital fixo e de giro associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede (...) projetos são empreendimentos que visem à ampliação ou à manutenção da capacidade produtiva de bens e serviços, previstos em programas de desenvolvimento econômico e social da Unidade da Federação onde tenham sede.⁴

Conforme se depreende da leitura dos excertos de resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), acima destacados, o ente regulador define como objetivo social das instituições financeiras de fomento o suprimento de crédito para financiar projetos que visem à promoção do desenvolvimento sem estipular o porte do crédito, deixando esse estreitamento para a regulação específica, da qual se destacam as normas prudenciais, que não têm o propósito de restringir as formas de atuação dos entes regulados, mas sim o de lhes preservar a integridade.

II. Resenha histórica

Uma análise, ainda que superficial, sobre a evolução histórica das instituições financeiras de desenvolvimento pode contribuir para que se entenda como o Brasil, em menos de vinte anos, construiu um sistema financeiro eficiente que surpreendeu o mundo com a sua capacidade de enfrentar a crise financeira global de 2008.

Apenas como “pano de fundo”, cabe o registro de que, em âmbito mundial, o surgimento das instituições financeiras de desenvolvimento partiu do requerimento de uma efetiva ação de Estados na garantia do uso racional dos fundos internacionais, com o objetivo de reconstruir as economias assoladas pela Segunda Guerra Mundial. Ação essa que resultou na constituição, derivada do acordo de Bretton-Woods (EUA – 1944), do que hoje é o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), cujo objetivo é prover financiamento de longo prazo a investimentos econômicos e sociais localizados nos seus países-membros; e no Fundo Monetário Internacional (FMI), que se dedica ao incremento do comércio internacional.

³ Resolução CMN nº 394, de 20 de outubro de 1976, artigo 4º.

⁴ Resolução CMN nº 3.757, de 1º de julho de 2009, que redefine a Resolução CMN nº 2.828, de 30 de março de 2001.



Ao lado da preocupação internacional com as crises cíclicas e de curto prazo nos países desenvolvidos, instalou-se nos fóruns internacionais o interesse em combater a expansão da pobreza nos países considerados subdesenvolvidos por meio do estímulo à industrialização e ao desenvolvimento econômico e social. Nesse contexto, sob a égide do fomento ao desenvolvimento e nos moldes das instituições financeiras concebidas em Bretton-Woods, constitui-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que vem a ser inspiração para a criação das instituições assemelhadas de âmbito nacional e, mais tarde, local.

No Brasil, o referido modelo institucional de fomento foi implantado a partir da criação, em 1952, do atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No entanto, em que pesem o funcionamento adequado e a importância dessa instituição, a agudização das disparidades regionais, ao longo da década de 60, obrigou o governo a projetar um modelo espacialmente descentralizado de crédito ao desenvolvimento.

Esse processo de descentralização “serviu como uma luva” às aspirações dos governos militares de interiorizar o desenvolvimento. Surgem como consequência as instituições regionais e locais de desenvolvimento, a exemplo dos ainda existentes e em franco e eficiente funcionamento Banco do Nordeste (BNB), Banco da Amazônia, Banco Regional do Extremo Sul (BRDE) e Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG).

A expressiva intervenção estatal na economia brasileira observada na década de 70 determina a proliferação de bancos de desenvolvimento em todas as unidades da Federação (*vide* Tabela 1), com o papel de financiar os planos de negócios locais.

O sistema financeiro de fomento passa a figurar no cenário econômico como: (a) contrapartida dos estados para viabilizar a política econômica nacional, focada na industrialização e (b) instrumento de capilaridade para repasse de recursos de instituições públicas federais, dentre elas o BNDES, que se configurou como o núcleo de suas atuações.

Tabela 1 – Composição do Sistema Público de Fomento – 1952 a 1977

Ano de fundação	Instituição
1952	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)
1962	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)
1962	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)
1966	Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco)
1968	Banco de Desenvolvimento do Paraná (Badep)
1969	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes)
1970	Banco de Desenvolvimento do Estado do Maranhão (BDM)
1970	Banco de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Bandece)
1970	Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (Badesp)
1970	Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte (BDRN)
1974	Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (Badesul)
1975	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (BD-Rio)
1977	Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás (BDGoiás)
1977	Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (Badesc)

Fonte: Costa Neto (2004)

A década de 80 iniciou-se em meio a um cenário de taxas de juros elevadas e um crescente processo inflacionário geradores de dependência dos governos estaduais em relação aos bancos públicos, obrigando-os a oferecer taxas de remuneração mais elevadas do que os outros bancos e a realizar operações com elevado grau de risco, o que conduz a um estado de deterioração de seus patrimônios. Essa situação perdurou até meados dos anos 90.

Diante desse quadro, nem mesmo os programas de ajustes oferecidos pelo Banco Central foram capazes de deter a derrocada dos bancos estaduais que apresentavam uma expressiva fragilidade na qualidade de suas carteiras, refletida na redução das suas taxas de rentabilidade, decorrente de um considerável aumento nos índices de inadimplência.

No final de 1995, o Banco Central, por meio da Resolução CMN nº 2.208, de 3 de novembro de 1995, cria o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), para oferecer uma linha especial de assistência financeira, com vistas à reorganização administrativa e operacional do Sistema Financeiro Privado. Tal medida, que tem seus efeitos refletidos nos bancos públicos – também melhoraram seus indicadores de eficiência e desempenho (Tabela 2) –, não foi suficiente para deter o processo de “falência” iminente dessas instituições. Isso porque, além das dificuldades operacionais decorrentes do descasamento temporal entre captações e liberações e dos altos custos administrativos, tais instituições tiveram suas credibilidades fortemente abaladas pelo relacionamento vicioso com os seus controladores (os governos estaduais).

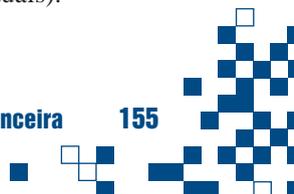


Tabela 2 – Indicadores do Sistema Bancário Brasileiro – 1994 /1998

	dez/94	dez/95	dez/96	dez/97	dez/98
Inadimplência					
Bancos públicos federais	18,5	77,7	117,8	148,0	90,3
Bancos públicos estaduais	2,6	5,2	5,1	9,6	17,0
Total do Sistema Bancário	4,3	10,3	7,1	7,6	10,3
Rentabilidade					
Bancos públicos federais	-1,5	-45,0	8,9	10,6	11,0
Bancos públicos estaduais	-46,5	-34,3	14,7	-9,1	-1,7
Total do Sistema Bancário	8,7	-5,1	11,5	0,5	8,4
Eficiência administrativa					
Bancos públicos federais	170,6	203,7	234,7	106,5	88,9
Bancos públicos estaduais	125,6	100,0	92,0	71,4	64,0
Total do Sistema Bancário	93,0	98,9	106,1	95,4	89,9

Fonte: Puga (1999)

Nota explicativa:

Inadimplência = créditos em atraso e em liquidação / créditos totais.

Rentabilidade = lucro líquido / patrimônio líquido.

Eficiência = despesas administrativas e de pessoal / resultados de intermediação e receita de serviços.

Talvez, premido pela inequívoca tendência de desmoroamento do sistema bancário estadual, o governo federal, por meio da Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996, autorizou o Banco Central a criar o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual no Sistema Financeiro (Proes), para fornecer ajuda federal, num montante de 100% do valor necessário, aos bancos estaduais que optassem pela liquidação ou transformação em Agências de Fomento. Essa última opção foi amparada pela Resolução CMN nº 2.574, de 17 de dezembro de 1998, que determina que “cada unidade da Federação poderá constituir uma Agência de Fomento, na forma de sociedade anônima de capital fechado, subordinada a supervisão e fiscalização do Banco Central.”

Dos 33 bancos de desenvolvimento estaduais então existentes, 30% optaram pela extinção; 30%, pela privatização; e apenas de 17%, por se transformar em Agência de Fomento, devendo-se, aparentemente, essa baixa adesão à incerteza sobre a viabilidade de um ente que parecia estranho quando colocado no meio da cultura “bancária” das instituições financeiras públicas.

O ambiente político do início dos anos 90 apresenta-se como palco de reformas neoliberais, com um sistema financeiro público atuando em igualdade de condições com o setor privado, situando-se no mercado não como parte complementar, mas como parte integrante com o propósito de reduzir o efeito da falta de liquidez para o crédito produtivo, não mais assistido pelos bancos privados, que, nessas circunstâncias, priorizam as operações de curto prazo. Esse contexto abre um espaço mais que favorável à atuação das Agências de Fomento, que, embora operando com maiores limitações

normativas que os Bancos de Desenvolvimento, encontram nestes, principalmente no BNDES, um referencial para a persecução do seu objetivo social.

As Agências de Fomento, em sua origem, operavam como repassadoras de recursos de instituições financeiras oficiais ou de fundos de natureza fiscal, sem permissão para acesso às contas de reservas bancárias, ao redesconto de liquidez ou a depósitos interfinanceiros, e com alavancagem limitada a 71,5% do seu capital. Entretanto, não residia nessas restrições a timidez de suas atuações, fato que talvez deva ser atribuído à falta de conhecimento de um mercado dominado por instituições bancárias.

Por meio da Resolução nº 2.828, de 30 de março de 2001, o CMN reconhece as Agências de Fomento como instituições financeiras com direito a cobrar encargos nas suas operações de crédito e a utilizar o instituto da alienação fiduciária em garantia. Isso aumentou a confiança dos seus controladores para injetarem maior volume de capital e dos gestores para ampliarem seus ativos, além de ter estimulado a criação de novas Agências, cuja quantidade passou de três em 1996 para quatorze em 2009 e deve chegar a dezenove em 2011, já que, atualmente, cinco estados estão com os processos de criação de suas Agências de Fomento em andamento.

Em 2008, mediante resolução do CMN, as agências conquistam o direito de poder ampliar em até 11% o fator de ponderação de risco, cumprindo hoje com esse percentual no componente Pepr, do Patrimônio de Referência Exigido (PRE), que as deixa em condições de ampliar seu *fundings* e, em consequência, sua capacidade operacional. Essa decisão abriu caminho para que o CMN, através da Resolução nº 3.706, de 27 de março de 2009, lhes concedesse a possibilidade de acesso a depósitos interfinanceiros para microcrédito (DIM).

Por meio da Resolução nº 3.757, de 1º de julho de 2009, o CMN revê o escopo operacional das Agências de Fomento, permitindo-lhes conceder novas modalidades de crédito, como operações de câmbio e arrendamento mercantil, além da adequação das suas operações tradicionais de apoio financeiro a projetos, que não mais se restringe ao empréstimo “casado” de recursos para investimento fixo e capital de giro, mas podendo conceder, isoladamente, crédito para capital de giro que venha a contribuir para a manutenção e/ou ampliação de empreendimentos produtivos já implantados. Além, também, da novidade de poder participar minoritariamente no capital social de empresas não financeiras. Essa resolução amplia mais ainda a capacidade de captação das Agências de Fomento, devido à permissão para ter acesso direto a Fundos Públicos. Tais medidas consolidam a importante posição das Agências de Fomento no universo de instituições financeiras de desenvolvimento.

A tendência de criação de novas agências de fomento, de fortalecimento daquelas em operação e a recente revisão das normas que as orientam configuram-se no reconhecimento por parte do poder público da maturidade do Sistema Financeiro de Fomento. No entanto, ainda restam barreiras a serem vencidas, entre as quais as



mais importantes parecem ser a de dotá-lo da capacidade de lidar com a diversidade do mercado e de acompanhar a sua rápida evolução.

A versão “passada a limpo” do desenho do Sistema Financeiro Público de Fomento brasileiro demonstra que o legado deixado pelo sistema antigo foi o aprendizado de que o marco regulatório que orienta a sua atuação não deve permitir o seu afastamento do objetivo estratégico para o qual foi criado, que é o crescimento econômico com foco no desenvolvimento social do país. Nesse sentido, a ABDE vem desempenhando, ao longo dos seus quarenta anos de existência, um papel de fundamental importância.

III. Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento

Na história do Sistema Financeiro Nacional de Fomento, a ABDE – originalmente Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento e, desde 1990, com a sua razão social alterada para Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento – surge como ente aglutinador das entidades financeiras de desenvolvimento na defesa de seus interesses, tendo ao longo de sua existência aportado importante contribuição aos seus associados, nas áreas de capacitação e consultoria, informação e conhecimento, visto que, há 33 anos, edita a revista Rumos, a única publicação brasileira com foco exclusivo no desenvolvimento econômico e social.

Atualmente, a ABDE mantém em seu quadro de associados 25 entidades de grande expressão para o desenvolvimento do país, sendo: cinco bancos federais (BNDES, Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Nordeste e Banco da Amazônia); três bancos de desenvolvimento puro, de âmbitos estaduais (Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul, este constituído pelos três estados do Sul); dois bancos estaduais múltiplos, com carteiras de desenvolvimento (Banese e Banpará); um banco cooperativo com atuação nacional (Bansicred); treze Agências de Fomento (Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins); além da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SebraeNA).

A evolução do sistema financeiro, que se adaptou à nova realidade aprendendo com erros do passado e reforçando os seus pilares de sustentação, exigiu igual comportamento da ABDE, levando-a, em julho de 2007, a realizar o seu primeiro Planejamento Estratégico Participativo. Tratou-se de um exercício democrático e efetivamente coletivo de projetar a entidade para o futuro, no qual venha a “ser uma instituição representativa dos interesses comuns dos associados, respeitada, legítima e reconhecida pelos órgãos públicos, pela iniciativa privada e pela sociedade em geral, como entidade de referência no fomento do desenvolvimento do país” (Visão

de Futuro).⁵ No campo organizacional, definiu-se como Missão, capaz de conduzir a entidade à Visão de Futuro projetado, qual seja, “formular, encaminhar, implementar e monitorar soluções de interesse comum de seus associados, focando suas atividades na representação e na defesa de tais interesses, atuando com uma estrutura organizacional eficiente e pautada nas melhores práticas de governança corporativa e princípios éticos.⁶

Atualmente, norteadas pelas novas diretrizes emanadas do Planejamento Estratégico, a ABDE reorganizou a sua estrutura operacional, criando comissões temáticas que levam à diretoria, na condição de instância de assessoramento, propostas de ações amplamente debatidas entre os associados. Como resultado desse modelo de atuação, o seu corpo de associados tem obtido expressivas conquistas, como a revisão do marco regulatório das Agências de Fomento e dos Bancos de Desenvolvimento, em julho de 2009.

IV. Tendências e desafios do Sistema Financeiro de Fomento brasileiro e a contribuição da ABDE

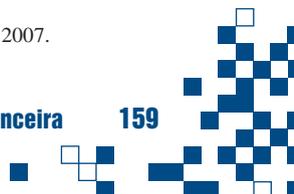
Em pouco tempo, quando o momento presente estiver registrado na história da humanidade, o mundo tomará conhecimento de que o Brasil não sofreu agudamente os efeitos da crise de 2008, que abalou fortemente o sistema financeiro global, graças à solidez de seu sistema financeiro, cuja regulação foi elogiada em fóruns internacionais. Muito disso devido ao sistema público de fomento, que se manteve provendo o mercado de crédito para produção, enquanto o sistema privado buscava atuar em nichos de maior liquidez e menor risco. Haverá, antes deste, o registro de que foram os bancos públicos, especialmente o BNDES, os responsáveis pelo financiamento da implantação e da consolidação do parque industrial brasileiro, trinta anos antes.

Entretanto, ainda resta conquistar êxito no maior de todos os desafios impostos ao sistema público de fomento, o de promover a inclusão financeira, desafio que só se realizará com a união de esforços das instituições responsáveis por manter em marcha o desenvolvimento do país.

Espera-se que, em meados da próxima década, cada estado do Brasil, mesmo aqueles que têm os seus bancos de desenvolvimento em pleno e eficiente funcionamento, possua a sua Agência de Fomento, tornando o Sistema Público de Fomento efetivamente de abrangência nacional. Esse conjunto de agências, usando os recursos da tecnologia da comunicação e informação, atuando em rede com entidades das três esferas e dos três Poderes do governo, com a sociedade e com a iniciativa privada, pode ser o passo

⁵ Visão de Futuro da ABDE, definida no Planejamento Estratégico realizado em julho de 2007.

⁶ Missão da ABDE, definida no Planejamento Estratégico realizado em julho de 2007.



definitivo para a inclusão financeira do país, mas isso cobra alinhamento de propósitos e um forte espírito de cooperação entre as instituições locais, regionais e nacionais comprometidas com o desenvolvimento.

A atuação da ABDE como entidade aglutinadora das instituições financeiras de fomento, reconhecida como representante desse segmento, desponta nesse cenário como o *locus* no qual podem ser concebidas e gestadas diversas soluções para a atuação do conjunto dessas instituições. É, portanto, papel dessa associação: a) a representação de seus associados na demanda de adequação do marco legal e regulatório à natureza das instituições que a compõem; b) a articulação de uma rede de parcerias em prol do incentivo à produção; c) a promoção de intercâmbio de boas práticas de gestão e de operação entre seus associados; d) a busca de soluções compartilhadas para a otimização do capital humano e de sistemas de TI; e) a construção de uma base, permanentemente atualizada, de informações relevantes para o conjunto de seus membros; e f) a promoção de estudos para a definição de um bom padrão de Governança Corporativa compatível com a exigência do segmento.

Se o sistema financeiro é a vascularização do desenvolvimento nacional, o arcabouço legal é o reservatório de anticorpos onde estão armazenadas as resistências contra quaisquer ataques a sua sanidade. Faz-se necessário, portanto, para a conquista do desenvolvimento sustentável com inclusão financeira, que o poder legislativo faça um esforço de rever a legislação brasileira – base para a concepção e implementação de políticas públicas –, pensando o desenvolvimento a partir do conceito de rede, olhando-o de forma sistêmica e projetando-o para as futuras gerações. No mesmo ritmo da reforma tributária, devem caminhar reformas nas áreas do Direito Administrativo, Penal, Ambiental etc.

A definição de políticas públicas consistentes e efetivamente inclusivas, amparadas em leis coerentes e interligadas, é a pavimentação para o caminho estratégico que levará o sistema público de fomento à conquista da inclusão financeira. Já a necessidade de sustentabilidade é o indutor de ações conjuntas e a troca de boas práticas que propiciem aumento de eficiência e redução de custos operacionais. Mas isso não basta para consolidar as ações voltadas ao desenvolvimento do país se seus agentes não estiverem atentos aos princípios que orientam os seus processos e procedimentos, ou seja, que atuem dentro de padrões satisfatórios de Governança Corporativa.

A afirmação de Luiz Alberto Moreno, presidente do BID, de que “o crédito mais caro é aquele ao qual não se tem acesso” é argumento irrefutável para o incentivo à ampliação e diversificação do sistema financeiro local, mas vale lembrar que a descentralização do sistema público de fomento já foi tentada, sem sucesso, com os bancos estaduais. Essa memória faz com que os governos estaduais, na condição de gestores, e federal, na condição de regulador, cobrem das instituições financeiras locais

a concepção, a implementação e o monitoramento de um conjunto de ações voltadas a impulsionar economias setoriais e regionais, tornando-as competitivas e prontas para entrar e se sustentar em um mercado cada vez mais globalizado.

Cumprir essa tarefa, que extrapola aquela do passado, de mero agente de crédito, e as torna reconhecidas pela sociedade como verdadeiros agentes de desenvolvimento, também se constitui num desafio às instituições financeiras de fomento.

Impulsionadas pela força do conjunto, as Agências de Fomento podem desempenhar três importantes papéis no Sistema Público de Fomento: ser a capilaridade para o crédito oferecido pelos grandes bancos públicos, especialmente para as linhas de crédito do BNDES para as pequenas e médias empresas e para os governos municipais; pulverizar o crédito para micronegócios, oferecendo *funding* às entidades como cooperativas de crédito, Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) etc., detentoras de maior conhecimento da realidade do cliente, o que facilita tanto a concessão do crédito quanto o monitoramento do seu uso; e, ainda, contribuir para fortalecer a credibilidade do setor, por meio da fidelização de um tomador que encontra na disponibilidade de recursos e no apoio das instituições financeiras de desenvolvimento um grande incentivo para expandir o seu empreendimento.

Se o desenvolvimento do país passa pela sua capacidade de gerar riqueza respeitando o homem e o meio ambiente, o crédito à produção é o principal instrumento para alcançá-lo. Entretanto, a oferta de crédito pelo Sistema Público de Fomento, sobretudo aos segmentos até então excluídos, requer um esforço em rede de diversos entes públicos e privados para a precisa identificação do demandante, orientação técnica para um satisfatório planejamento e gerenciamento do empreendimento financiado, oferecimento de garantias e monitoramento do emprego do financiamento obtido. Tal fato obriga o Sistema Público de Fomento a estabelecer parcerias estruturadas e sistematizadas em projetos com órgãos do poder público, como secretarias de estado e de município; Oscips; associações representativas de setores da economia; sociedades garantidoras de crédito, entidades de apoio e de assistência técnica; organismos internacionais etc.

Impõe-se, portanto, ao atual Sistema Público de Fomento (Anexo), o desafio da formação de uma rede de parceiros que se una em torno do entendimento de que as palavras paz e desenvolvimento são sinônimos.



Anexo – Sistema Público de Fomento Brasileiro – 2009

Instituições de atuação nacional

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Fundado em 20 de junho de 1952, pela Lei nº 1.628, é uma empresa pública federal de direito privado e patrimônio próprio. Vinculado desde 1999 ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Comércio Exterior (MDC), é o maior banco de desenvolvimento da América Latina. O BNDES tem como único acionista o governo federal, seu principal instrumento na execução de políticas de investimento, provendo financiamento de longo prazo – de forma direta ou por meio de suas subsidiárias integrais a projetos que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do país, contribuindo para elevar a competitividade da sua economia e a qualidade de vida da sua população. As principais áreas de atuação do BNDES são: inovação, P, D & I, produção; infraestrutura; capacidade produtiva; bens de capital; micro, pequenas e médias empresas; inserção internacional; desenvolvimento urbano e regional; e desenvolvimento social e do meio ambiente.

Banco do Brasil S.A. – Fundado em 12 de outubro de 1808, é uma sociedade de economia mista, com participação majoritária da União, em 70% das ações. Em que pese se tratar de um banco público de atuação comercial, tem como compromisso o desenvolvimento do país, tendo cumprido um importante papel na economia brasileira como emissor nacional de moeda, até a criação do BCB. Destaca-se ainda por ser a instituição financeira que mais incentiva o agronegócio no Brasil.

CAIXA – Caixa Econômica Federal. Fundada em 12 de janeiro de 1861, como empresa pública com serviços bancários, excepcionalmente autorizados pelo BCB. Ostentando o título de maior banco público da América Latina, a CAIXA atua como banco comercial, sem, no entanto, afastar-se do objetivo social para o qual foi criada, qual seja, o de incentivar a poupança privada. Recentemente, foi responsável, através de seu programa “conta simplificada”, pela maior inclusão bancária do país. Dentre as operações da Caixa, destacam-se a centralização da administração do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Programa de Integração Social e Habitação Popular (PIS). Cabe, ainda, registrar as operações de jogos lotéricos, sob sua responsabilidade desde 1962.

Instituições de atuação regional

BNB – Banco do Nordeste S.A. Fundado em 19 de julho de 1952, é uma sociedade anônima mista de capital aberto, com 90% do seu capital sob o controle do governo federal. Criado para apoiar financeiramente o desenvolvimento da região Nordeste do Brasil, o BNB é a maior instituição financeira de desenvolvimento regional da América Latina e atua como gestor do Fundo Constitucional de Financiamento do

Nordeste (FNE). Com forte atuação na área de microfinanças, o BNB é responsável pelo maior Programa de Microcrédito da América do Sul e o segundo maior da América Latina, o CrediAmigo, por meio do qual já emprestou mais de R\$3,5 bilhões a microempreendedores. O BNB também opera o Programa de Desenvolvimento ao Turismo, o Prodetur/NE, criado para estruturar o turismo na região com recursos da ordem de R\$800 milhões. O BNB atua concedendo financiamento a instituições públicas; pessoas jurídicas privadas de grande, médio, pequeno e microporte; entidades não governamentais; e pessoas físicas (agricultor familiar de micro a grande porte e empreendedor informal urbano).

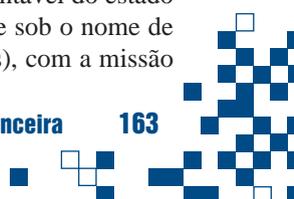
Banco da Amazônia – Banco da Amazônia S.A. Fundado em 9 de julho de 1942, é uma sociedade de capital aberto sob o controle do governo federal, que detém 51% do seu controle acionário. O Banco da Amazônia S.A., constituído em plena Segunda Guerra Mundial, sob o nome de Banco da Borracha, com o objetivo de financiar a produção de borracha, em 1950 amplia suas atividades para financiar outros setores produtivos e, em 1966, assume o papel de agente financeiro da política governamental de desenvolvimento da Amazônia. Na sua atuação voltada ao crédito de longo prazo, o Banco da Amazônia apoia empreendimentos de todos os segmentos da economia regional, em toda a Amazônia legal, com recursos próprios e oriundos do Orçamento Geral da União e de outras fontes, como: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); o Fundo da Marinha Mercante; e outros.

BRDE – Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul. Instituição financeira pública de fomento, dita banco de desenvolvimento puro, criada pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná em 15 de junho de 1961. Organizado como autarquia interestadual, o Banco conta com autonomia administrativa e personalidade jurídica próprias. Como autarquia, com capital partilhado igualmente entre os estados-membros, seu acervo integra o patrimônio desses estados, que são subsidiariamente responsáveis por suas obrigações. A atuação do BRDE é diversificada com linhas de crédito voltadas aos três setores da economia e à administração pública municipal (recursos para financiamento de infraestrutura). O modelo interestadual do BRDE leva-o a promover uma rotatividade no seu comando, que contempla periodicamente cada estado-membro.

Instituições de atuação estadual

Bancos

Bandes – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A. É uma instituição pública estadual, cujo negócio é a promoção do desenvolvimento sustentável do estado do Espírito Santo. Foi criado em 20 de fevereiro de 1967, inicialmente sob o nome de Companhia de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo (Codes), com a missão



de atuar como principal instrumento de revitalização da economia capixaba, abalada que estava pela política de erradicação dos cafezais, já que, à época, a cafeicultura era a principal atividade econômica do Espírito Santo. Hoje, como banco de desenvolvimento puro, desde junho de 1969 o Bandes atua predominantemente no setor secundário, com recursos próprios e oriundos do Sistema de Incentivos Fiscais e Financeiros do Espírito Santo e, ainda, das linhas de crédito do BNDES, do qual é agente repassador. O Bandes atua também como agente do governo na captação de investimentos para o estado do Espírito Santo.

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Fundado em 1962, é uma empresa pública estadual com a missão de participar ativamente da execução da política econômica do governo do estado, por meio de operações de financiamentos de médio e longo prazos, para empreendimentos que operam ou chegam para se instalar em Minas Gerais. Financiando ações voltadas para o desenvolvimento das atividades rurais, industriais, de comércio e serviços, e para o incremento da infraestrutura dos municípios, o BDMG gera inúmeros benefícios sociais com reflexos positivos nos níveis de emprego, renda e bem-estar da população. A incorporação do cerrado à agricultura, a implantação do parque produtor de autopeças, a revitalização da cafeicultura, a modernização do setor sucroalcooleiro e a expansão da siderurgia e do setor cimenteiro são exemplos da intervenção consciente do BDMG.

Há de se registrar ainda a existência de quatro bancos estaduais e um distrital que são sociedades de economia-mista, com participação majoritária dos governos dos estados a que pertencem, organizados sob a forma de Banco Múltiplo, detentores de carteiras de desenvolvimento, que atuam individualmente ou em conjunto: com bancos federais, como é o caso do Banco de Brasília (BRB); com bancos regionais, como o Banco do Estado de Sergipe (Banese) e o Banco do Estado do Pará (Banpara); com bancos de desenvolvimento estaduais, como o Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes); e com Agências de Fomento, como o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul). Esses, embora sejam bancos comerciais, ainda mantêm a vocação de fomentar o desenvolvimento do país.

Agências de Fomento

AFAL – Agência de Fomento de Alagoas. A mais nova das Agências de Fomento brasileiras, fundada em 2008, iniciou suas atividades com o capital mínimo exigido pelo Banco Central, mas vem demonstrando, pelas articulações, o que tem sido capaz de fazer e que, em um breve espaço de tempo, expandirá o volume de seus recursos, por meio de aportes do governo e da prospecção de novas fontes de *fundings*. Essa agência, que vem focando a sua atuação nos Arranjos Produtivos Locais (APL), é o instrumento do governo do estado de Alagoas para a execução de sua política de desenvolvimento local sustentável.

AFAP – Agência de Fomento do Amapá. Criada em 23 de dezembro de 1998, com a finalidade de apoiar financeiramente o micro e o pequeno empreendedor formal e informal, das áreas urbanas e rurais, visando estimular a política de geração de emprego e renda para todos os amapaenses.

Afeam – Agência de Fomento do Estado do Amazonas. Fundada em 1998, vem, desde então, cumprindo o importante papel de fomentar as atividades produtivas em um estado que ao mesmo tempo em que detém um dos mais importantes parques produtivos do Brasil, o Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus, abriga populações geograficamente isoladas, as quais, pela falta de acesso aos meios de produção, são obrigadas a desenvolver apenas atividades de subsistência. Nesse contexto, as operações com o propósito de interiorizar o crédito no estado do Amazonas mobilizam recursos de várias naturezas e levam consigo ações de capacitação, para garantir que o uso do financiamento se volte às atividades produtivas sustentáveis do ponto de vista empresarial e ambiental. Para isso, a Afeam articulou uma rede de parceiros, como as prefeituras, o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (Idam) e o Serviço de Apoio as Micro e Pequenas Empresas do Estado do Amazonas (Sebrae/AM).

AFERR – Agência de Fomento do Estado de Roraima. Fundada em julho de 1998, prioriza crédito para mini e pequenos produtores rurais, suas associações e cooperativas, bem como para micro e pequenas empresas e autônomos, operando linhas de crédito para financiamentos dos mais diferentes segmentos produtivos; em especial, atua como agente financeiro dos fundos estaduais: Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Roraima (Funder), Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado de Roraima (FDI) e Fundo Estadual de Aval (FEA). Esse último possibilita a inclusão financeira de pequenos empreendedores que não dispõem de garantias reais que os habilitem a tomar o financiamento pretendido. A AFERR persegue como meta para 2009 a sua própria inclusão financeira, que possibilite o seu acesso a recursos do FNO e do BNDES.

AGN – Agência de Fomento do Rio Grande do Norte. Fundada em março de 1999, prioriza a concessão de crédito para atividades tradicionais e inovadoras que fortaleçam o eixo vocacional da economia do seu estado, centrada nas áreas da aquicultura, pecuária, agroindústria e turismo. Parceira do Banco do Nordeste na execução do FNE, a AGN apresenta-se como instituição repassadora de todas as suas linhas operacionais. Além de desenvolver as atribuições acima, a AGN administra importante instrumento de apoio à cidadania, o Cartão AGN, que permite ao funcionário público estadual antecipar até 10% do seu salário em compras de bens de consumo e de serviços, além de possibilitar empréstimos, até 30% da margem consignável.

AFPR – Agência de Fomento do Estado do Paraná. Fundada em junho de 1977, atua na intermediação financeira de produtos adequados às demandas de desenvolvimento econômico e social; gestão de fundos de financiamento específicos



para o desenvolvimento do Estado; execução de programas de financiamento de caráter especial de responsabilidade do Estado, como financiamentos aos municípios. Disponibiliza linhas de financiamentos com recursos próprios para programas destinados a segmentos específicos identificados pela AFPR como demandadores de crédito de fomento – como as micro e pequenas empresas e os agricultores familiares, especialmente aqueles que geram emprego e renda –, bem como investe em inovação.

Badesc – Agência de Fomento de Santa Catarina. Fundada como banco de desenvolvimento em 1975 e transformada em Agência de Fomento em 1999. Atua predominantemente com recursos próprios, concedendo crédito de longo prazo para financiar projetos de infraestrutura de prefeituras. O financiamento a projetos industriais está dirigido a empresas de grande e médio porte e reserva ao segmento dos pequenos e micronegócios recursos de seu modelar programa de microcrédito, que encontra numa rede de dezenove Oscips a capilaridade para atingir uma expressiva extensão do estado, agindo efetivamente na inclusão financeira dos catarinenses. Ressalta-se que reside no constante e eficiente monitoramento dessas organizações o êxito de um programa sem registro de inadimplência.

CaixaRS – Agência de Fomento do Rio Grande do Sul. Fundada em maio de 1988, a maior Agência de Fomento do Brasil torna possível às empresas gaúchas de todos os portes e dos mais variados setores da economia e às administrações públicas municipais o acesso a linhas de crédito próprias e do BNDES. Atua com moderno sistema de gestão integrado e na articulação de parcerias estratégicas que se configuram na Rede Fomento RS. Essa agência tem, na sua capacidade, gerar soluções financeiras inovadoras e, no seu moderno e eficiente modelo de gestão, a mais importante ferramenta para promover o desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul.

Desenbahia – Agência de Fomento do Estado da Bahia. Instalada oficialmente em 17 de setembro de 2001, tem se mantido atenta aos grandes projetos que possam contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do estado, mas o seu foco está fortemente dirigido ao financiamento das micro, pequenas e médias empresas e ao microcrédito. Essa agência é pioneira no acesso *on-line* ao crédito e tem nas parcerias com outros órgãos do governo, instituições acadêmicas, empresariais e do terceiro setor a forma de potencializar suas ações.

FomenTO – Agência de Fomento do Estado do Tocantins. Criada em 2002, começou a operar em 2005, atuando fortemente na concessão de crédito para as médias, pequenas e microempresas. Reconhecida como uma das agências de maior expressão no que diz respeito à responsabilidade socioambiental; é responsável hoje, devido a um projeto de voluntariado dos seus funcionários, pela disseminação nas entidades públicas do Tocantins de uma cultura de uso responsável de material de consumo e de reciclagem ou reaproveitamento dos resíduos sólidos.

Goiás Fomento – Agência de Fomento do Estado de Goiás. Fundada em maio de 2002, desenvolve a sua Política de Crédito Desenvolvimentista (PDC) basicamente com recursos próprios e dos Fundos Fomentar, Produzir e Funmineral. O foco de sua atuação concentra-se nas micro, pequenas e médias empresas predominantes no estado. A articulação de parcerias com os órgãos de representação dos setores da economia e com outros agentes de desenvolvimento tem facilitado a tarefa da agência de levar crédito e capacitação à maioria dos municípios do estado de Goiás.

Investerio – Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro. Fundada em dezembro de 2002, financia projetos de todos os portes, da micro à grande empresa, instalada ou em implantação, por meio de repasses de linhas de crédito do BNDES, de recursos próprios ou de fundos de fomento do estado. A Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro é responsável pelo Fundo de Recuperação Econômica dos Municípios Fluminenses (FREMFL), sendo também agente financeira do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro.

MT Fomento – Agência de Fomento do Estado do Mato Grosso. Fundada em setembro de 2004, atua oferecendo crédito a todas as modalidades de empreendimentos, com foco nos micronegócios concentrados na área urbana. As ações de microcrédito da agência são executadas diretamente com o auxílio de secretarias estaduais, cooperativas, sindicatos e associação de classes que facilitam a identificação e o acesso ao cliente. Recentemente, o Projeto Casulo Mulher concedeu crédito a mulheres empreendedoras que, isoladamente ou em conjunto, implantaram pequenos aviários, uma atividade tradicional do estado.

Nossa Caixa Desenvolvimento – Agência de Fomento do Estado de São Paulo. Fundada em março de 2009, iniciou suas operações concedendo a Linha Especial de Giro e a Linha Especial Parcelada, evoluindo em pouco tempo para a realização de operações de investimento de longo prazo para empresas de pequeno e médio porte dos segmentos de indústria, comércio, serviço e agronegócios. O acesso ao cliente é facilitado pela ação de uma rede de parcerias, entre as quais de destacam: Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa do Estado de São Paulo (Sebrae-SP), Associação Brasileira de Indústria de Máquinas e Equipamentos (Sistema Abimaq), Federação da Indústria de São Paulo (Fiesp), Federação do Comércio de São Paulo (Fecomercio), Associação Comercial de São Paulo (ACSP), Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo (Facesp), Sindicato Paulista das Empresas de *Telemarketing* (Sintemark), Associação Paulista de Supermercado (Apas) etc.

Referências

COSTA NETO, Yttrio Corrêa da. **Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento**. Banco Central do Brasil. Brasília: BCB, 2004. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livros_bancos_oficiais.pdf>. Acesso em: 27 jul 2009.



PUGA, Fernando Pimentel. *Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial*. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M.M. (org.). **A Economia Brasileira nos Anos 90**. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

MOREIRA, M. A **Economia Brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.



Microfinanças e o Sistema Bancário Brasileiro

Wilson Roberto Levorato

FEBRABAN

Microfinanças e o Sistema Bancário Brasileiro

Wilson Roberto Levorato¹

I. Introdução

O desenvolvimento socioeconômico sustentável e a existência de um sistema financeiro sólido são premissas fundamentais para a crescente inclusão financeira, em especial nos países em desenvolvimento como o Brasil, em que grande parte da população é de baixa renda e está fora do mercado formal de trabalho. Ao mesmo tempo, a inclusão financeira alimenta o desenvolvimento e o sistema financeiro, o que caracteriza o processo de bancarização como uma via de duas mãos.

Os sinais são de que, nos últimos anos, o Brasil assistiu a uma inclusão financeira, o que resultou em maior cidadania, se considerados os indicadores disponíveis para tal cálculo. Essa ressalva é necessária, pois a falta de um conceito universal sobre bancarização e de informações suficientes para a adoção de determinadas metodologias prejudica um desenho preciso desse quadro. O maior acesso que os consumidores tiveram a serviços e produtos financeiros significa, na prática, maior possibilidade de manutenção e expansão de patrimônio. Também houve expansão do percentual de crédito sobre o Produto Interno Bruto (PIB), que saltou de 26,4% em 2000 para 41,3% em 2008.

Esses números são uma amostra das possibilidades existentes no Brasil no que se refere à inclusão financeira, tanto para os consumidores – pessoas físicas e jurídicas – quanto para outros agentes econômicos, dentre eles os bancos. Mantido o desenvolvimento socioeconômico, a bancarização de uma parcela ainda maior da população é algo realmente viável.

No entanto, os números indicam que a utilização de serviços financeiros está aquém da capacidade do Brasil, um país com uma população próxima a 200 milhões de pessoas. Uma série de fatores explica o cenário atual. Entre esses fatores, pode-se citar a inadequação, ao perfil da população, de algumas normas e leis que regem produtos e serviços e que têm impacto sobre a inclusão financeira.

¹ Diretor-Geral da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). Fundada em 1967, a FEBRABAN representa 160 bancos, dentre instituições privadas e públicas, nacionais e estrangeiras. O papel da federação é adotar e incentivar medidas para o aperfeiçoamento do sistema financeiro nacional, de forma a garantir sua eficiência e solidez, correspondendo às expectativas dos consumidores.



O papel dos bancos nesse processo de bancarização da população tem sido o de discutir formas de torná-la mais pronunciada e eficaz. Essas discussões ocorrem não apenas dentro do setor, mas também com órgãos reguladores e com outras instituições representativas de diferentes segmentos da sociedade – inclusive as de defesa do consumidor. Nesse sentido, cabe ao setor adotar as normas e produtos conforme determinação dos órgãos reguladores.

Acrescentem-se a essas normas as iniciativas próprias dos bancos que colaboram para a inclusão financeira. Boa parte delas está ligada à infraestrutura bancária, ou seja, ao aumento do número de postos de atendimento, como agências, correspondentes não bancários e caixas eletrônicos. Ou, ainda, a serviços que facilitam a inclusão financeira, sendo o *M-Payment*, ou Pagamento Móvel, feito por meio do telefone celular, um dos exemplos mais recentes. Para esse tipo de pagamento ser feito de forma duradoura e segura, como acontece com os demais produtos e serviços financeiros, necessita-se de regulação e cuidados, para trazer benefícios à população em curto e longo prazo.

Este capítulo mostrará de que forma a inclusão financeira vem se expandindo no Brasil e quais os principais obstáculos a serem eliminados para que esse processo se acelere.

O foco será dado nos serviços e nas linhas de créditos a pessoas físicas, para as quais as regras são basicamente as mesmas. No caso de pessoas jurídicas, há determinações específicas para as pequenas e médias empresas (PME), no entanto o conceito do que é uma PME varia conforme as instituições financeiras.

Seguindo-se a essa introdução, na próxima seção será dado um panorama do setor bancário brasileiro e da evolução da bancarização no país. Na terceira seção, serão detalhados os principais serviços e linhas de crédito com capacidade para ter impacto na inclusão financeira, indicando-se suas características positivas e também os obstáculos que emperram o maior acesso da população a tais produtos. A última seção trará as propostas da agenda positiva do setor bancário para a bancarização no país.

II. O setor bancário brasileiro e a inclusão financeira

A solidez do sistema bancário brasileiro tornou-se referência internacional e ficou evidente com a crise financeira global, que ressaltou a capacidade das instituições do país de ficarem praticamente imunes a esse choque. Aqui não foram registrados casos de falência e nem houve o socorro do governo às instituições, por meio de aporte de recursos, como ocorreu em outras economias. Assim como a solidez, o elevado padrão tecnológico dos serviços e produtos oferecidos pelos bancos tornou-se referência mundial, conforme apontou, por exemplo, o *Global Competitive Report 2009-2010*, do *World Economic Forum*.

Essas duas características têm permitido ao sistema responder à forte demanda por bancarização no Brasil nos últimos anos, decorrente do desenvolvimento socioeconômico, que, por sua vez, elevou a renda de parte da população. A resposta deu-se, por exemplo, por meio de abertura de novas contas, aumento da concessão do crédito e criação e expansão de canais de atendimento em todo o país.

II.1. Os bancos em números

Dados de 2008 mostram a existência, no Brasil, de 158 bancos, sendo 61% (97) privados nacionais com ou sem capital estrangeiro, 31% (49) privados estrangeiros e com controle estrangeiro e os 8% (12) restantes de bancos públicos federais e estaduais. A soma do patrimônio líquido das instituições mais do que dobrou nos últimos anos, passando de R\$107,1 bilhões em 2002 para R\$281,4 bilhões em 2008. Desse total, 40,8% são de bancos privados nacionais, 28,9% de bancos públicos e 30,3% de estrangeiros.

A solidez do sistema pode ser mensurada pelo Índice de Basileia, definido pelo Acordo de Basileia do *Bank of International Settlements* (BIS) e que aponta a solvência de uma instituição². A média das instituições brasileiras foi de 19% no final de 2008, oito pontos percentuais (p.p.) acima do nível mínimo de 11% recomendado pelo Banco Central do Brasil (BCB) e onze pontos além dos 8% estabelecidos pelo acordo do BIS.

Assim como o patrimônio, os pontos de atendimento também refletem a capacidade do sistema de gerenciar e operar a bancarização. Isso porque ainda há, no Brasil, uma forte cultura de se frequentar as agências ou postos similares, em detrimento do uso de outros canais eficientes, como o *internet banking* e o atendimento por telefone. Além do hábito de ir às agências, muitos clientes com baixa escolaridade e de idade mais avançada têm dificuldade de operar os canais eletrônicos.

Os pontos de atendimento bancário dobraram entre 2002 e 2008, saltando de 82,1 mil para 177,6 mil, sendo 19,1 mil agências. Esses números também incluem postos de atendimento, postos eletrônicos (como quiosques) e correspondentes não bancários. Os caixas de autoatendimento (ATMs), que podem ou não estar nesses pontos de atendimento, somaram 170,2 mil unidades – em 2002 eram 120,2 mil.

² O índice foi definido pelo Acordo de Basileia II, realizado entre os membros do Comitê de Basileia do BIS, cuja sede é na Basileia (Suíça). O índice é a relação entre o capital dos bancos e o valor de seus ativos ponderados pelos correspondentes riscos, indicando qual a capacidade máxima dessas instituições de conceder empréstimos, a chamada alavancagem. O acordo deve ser colocado em prática pelos países-membros. Desde o ano passado, o Brasil deixou de ser país observador e passou a membro do comitê.

É preciso, ainda, ressaltar um fator característico do sistema financeiro do país e que contribuiu para facilitar o uso dos serviços pelos consumidores: a tecnologia. Em 2008, o setor bancário aportou R\$16,2 bilhões nessa área, sendo R\$6,5 bilhões em investimentos. Com tais investimentos, são criados serviços mais ágeis e inclusivos. Assim como o *M-Payment*, é provável que outros serviços venham a ser implantados por iniciativa dos bancos e com alto valor tecnológico agregado.

II.2. A inclusão financeira no Brasil

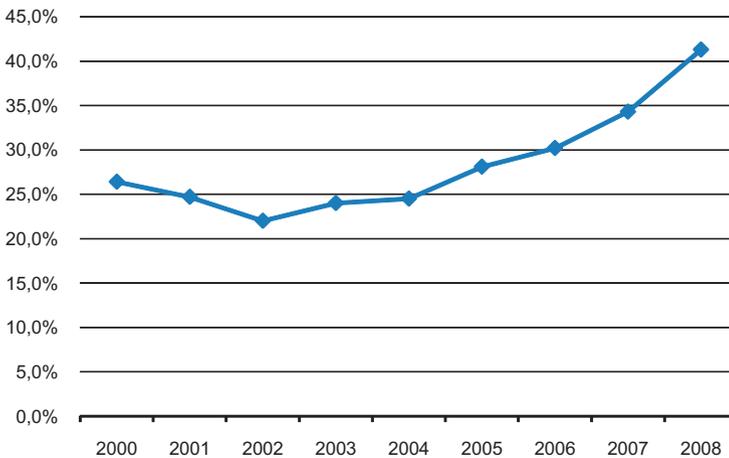
De acordo com Soares e Melo Sobrinho (2008), a demanda por microfinanças no Brasil pode ser estimada em 70 milhões de pessoas, que são aquelas sem renda ou com renda de até três salários mínimos, que potencialmente têm interesse em obter crédito. Dessas pessoas, metade teria interesse em receber microcrédito. Rojas-Suárez (2008) estima que 43% da população adulta brasileira tenha acesso aos serviços bancários³.

Embora estudos cada vez mais sofisticados sejam feitos no Brasil, calcular a inclusão financeira não é uma tarefa de resultados precisos. Há dois motivos básicos para isso. Em primeiro lugar, falta um conceito universal sobre o que é a bancarização, portanto, sobre o que é ser bancarizado. Seu cálculo pode ser feito utilizando-se diferentes metodologias, por isso pode-se chegar a diferentes resultados.

Em segundo lugar, à falta de um conceito universal, no Brasil, soma-se a falta de alguns indicadores que poderiam facilitar ou expandir a capacidade de compreensão da inclusão financeira. Sabe-se, por exemplo, quantas contas-correntes existem no país, mas é desconhecido o número de pessoas que possuem conta-corrente, uma vez que não há um levantamento por número de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou de Registro Geral (RG), por exemplo. É preciso observar que o número de contas e o de pessoas com contas é diferente, uma vez que uma mesma pessoa – física ou jurídica – pode ter mais de uma conta-corrente e duas pessoas ou mais podem compartilhar uma mesma conta.

Apesar das deficiências existentes, há formas de se calcular aproximadamente a bancarização por meio das informações disponíveis. Esses dados mostram uma expansão da inclusão financeira no país nos últimos anos. O Gráfico 1 indica a evolução do crédito sobre o PIB desde 2000. Esse é um dos fatores do chamado conceito de profundidade financeira.

³ A autora criou um Indicador de Acesso, com base em respostas a pesquisas da Federação Latino-Americana de Bancos (Felaban) e fontes complementares.

Gráfico 1 – Crédito sobre o PIB – Em (%)

Fonte: Banco Central do Brasil

Uma outra forma de medir por aproximação a bancarização num país é pelo conceito de acesso a serviços financeiros, ou seja, pelo percentual da população que utiliza os produtos oferecidos pelos bancos. Esses produtos podem ser conta-corrente, cadernetas de poupança e linhas de crédito.

A Tabela 1 indica um salto no número de contas-correntes e de clientes com contas-poupança no Brasil no período de 2000 a 2008. O aumento de renda das camadas mais baixas da população explica, em parte, esse crescimento. Tanto o número de contas-correntes quanto o de clientes com conta de poupança dobraram no período. Mesmo que uma mesma pessoa tenha mais de uma conta, a expansão é expressiva.

Tabela 1 – Contas-correntes e clientes com conta-poupança (em milhões)

Período	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variação 00/08 (%)
Contas-correntes (1)	63,7	71,5	77,3	87	90,2	95,1	102,6	112,1	125,7	97,30%
Movimentadas (1)	48,2	53,6	55,7	61,4	66,9	70,5	73,7	77,1	82,6	71,40%
Não movimentadas (1 e 2)	15,5	17,9	21,6	25,6	23,3	24,6	28,9	35	43,1	178,10%
Clientes com contas de poupança (3)	45,8	51,2	58,2	62,4	67,9	71,8	76,8	82,1	92	100,90%

(1) Fonte: Banco Central do Brasil

(2) Contas inativas há mais de seis meses.

(3) Fonte: Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP)

Pela medição de quantidade de agências e caixas de autoatendimento por habitantes, no período 2003-2004 havia 9,38 filiais bancárias e 25,18 ATMs por 100 mil habitantes. Em 2007, eram 9,43 filiais bancárias e 32 ATMs por 100 mil habitantes. Muito embora essa metodologia seja mais precisa para indicar qualidade de serviço, pois aponta a facilidade com que um cliente acessa um desses pontos, é preciso notar que muitas vezes a falta de um ponto próximo à residência pode ser um obstáculo à bancarização para algumas camadas da população, como as de baixa renda, as de idade mais avançada e as com dificuldades de locomoção e transporte.

Para compreender melhor como a população brasileira está utilizando os serviços bancários, é preciso detalhar o que há disponível para oferecer a consumidores que, em muitos casos, nunca pisaram numa agência bancária ou que entraram nela apenas para realizar operações, mas sem possuir algum vínculo com a instituição. Esse detalhamento será feito na próxima seção.

III. Produtos e serviços para inclusão financeira

A estabilização da economia brasileira, em prática desde 1994, quando foi implantado o Plano Real, é um fator fundamental para a inclusão financeira da população. Um dos motivos para isso é que, uma vez controlada a alta exagerada dos índices inflacionários, a renda das camadas mais baixas da população, que não têm acesso a investimentos financeiros, deixa de ser tão corroída. Esse ganho de poder de compra, aliado a outros fatores, como expansão econômica e fortalecimento do sistema bancário, contribuiu para um cenário de maior promoção da bancarização.

Muitos serviços foram criados nos últimos anos para expandir a base de brasileiros com acesso a serviços financeiros. Parte deles derivou de normas emitidas pelo governo para serem implantadas pelo sistema bancário. Há, no entanto, iniciativas dos próprios bancos.

Mas o cenário para uma inclusão maior da população ainda não é ideal. Em diversos casos, as regras precisam ser ajustadas à realidade brasileira, considerando-se o cenário macroeconômico e principalmente o perfil do consumidor brasileiro. Do contrário, corre-se o risco de não se atingir os objetivos que norteiam as ações de inclusão financeira, como a redução da pobreza, a geração de emprego, de renda e de qualidade de vida, a promoção do empreendedorismo e, portanto, da cidadania.

A seguir, serão apresentados os serviços e linhas de crédito criados com o objetivo de facilitar o acesso da população ao uso dos bancos e de recursos financeiros. As bases desses produtos foram assentadas em especial a partir de 1994 e, a partir de 2003, novas mudanças ocorreram na busca pela aceleração da inclusão financeira.

III.1. Microcrédito

Assim como ocorre com os termos bancarização e inclusão financeira, diversos são os conceitos de microcrédito. Para o setor bancário, é possível definir o microcrédito como a concessão de empréstimos de baixo valor para empreendedores de baixa renda, informais ou formais, que não têm acesso ao sistema financeiro tradicional (BARONE *et. al.*, 2002). Esses créditos são também caracterizados por garantias mais alinhadas às condições socioeconômicas dos consumidores que tomam os financiamentos, ao contrário do sistema financeiro tradicional, em que as garantias reais são a norma.

As microfinanças começaram a ganhar corpo no Brasil a partir de 1994, após a estabilização econômica e com a aprovação de legislações que levaram a uma regulamentação desse segmento, que já operava, desde 1973, de forma pouco institucionalizada⁴. A atuação dos bancos do país nas microfinanças dá-se, em boa parte, por meio do repasse de recursos às Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e às Empresas de Pequeno Porte (SCMEPPs)⁵.

Para o setor bancário, um divisor de águas nessa área ocorreu em 2003, com a Resolução nº 3.109, de 24 de julho de 2003, que trata das operações de microfinanças para a população de baixa renda e para microempreendedores, os quais envolvem os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e a Caixa Econômica Federal (CEF). A lei buscou aliar microcrédito e bancarização.

Uma de suas determinações foi a de que as instituições financeiras deveriam destinar ao microcrédito ao menos 2% da média diária dos saldos dos depósitos a vista, cobrando taxas de juros efetivas de até 2% ao mês (a.m.) – hoje limitadas entre 2% e 4% a.m. – e por um prazo mínimo de 120 dias – hoje é de no mínimo 120 dias e de no máximo 24 meses. Os valores não emprestados são recolhidos ao Banco Central e não são remunerados aos bancos.

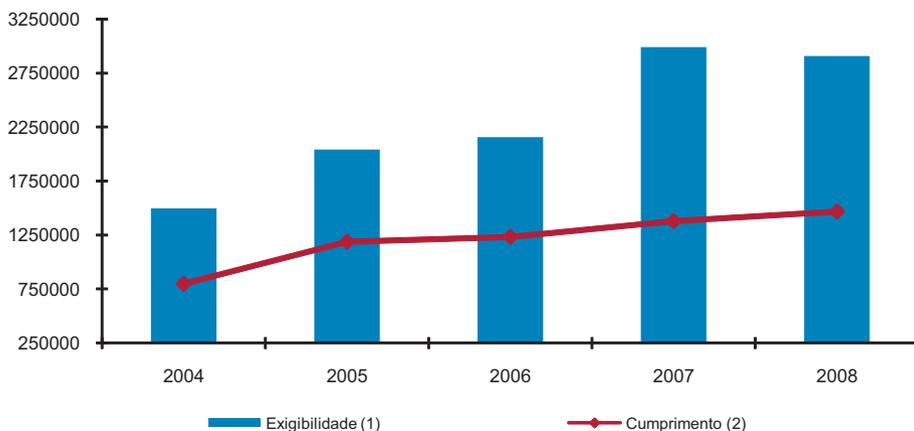
O Gráfico 2 mostra que, desde 2003, a evolução do microcrédito ficou aquém do estabelecido como mínimo pela Resolução nº 3.109, de 2003. Uma série de fatores contribuiu para isso. Os bancos precisaram adotar medidas como treinamento de funcionários e habilitação tecnológica de seus sistemas. Quanto a outros envolvidos, um exemplo é o que ocorreu com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips). Essas instituições podem receber recursos dos bancos por meio das SMCEPPs ou de outras instituições. Uma das providências adotadas pelo sistema bancário foi a de trabalharem em conjunto, para orientá-las na preparação dos materiais e documentos necessários para receberem crédito.

⁴ O Programa União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO), criado em 1973, em Recife, é considerado o primeiro programa de oferta de microcrédito no país (KRAYCHETE, 2004).

⁵ As SCMEPPs nasceram como Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM), instituições autorizadas a funcionar a partir de 1999, pelo Banco Central.



Gráfico 2 – Evolução do microcrédito



- (1) Exigibilidade mínima segundo a Resolução nº 3.109, de 2003, para o microcrédito: 2% dos saldos dos depósitos a vista.
(2) Cumprimento: total cumprido nos anos, incluindo: DIM, Microfinanças, Microcrédito e Consignado.

Fonte: Estatística sobre o Microcrédito/Banco Central do Brasil

A defasagem entre a concessão de microcrédito esperada e a realizada está, também, diretamente ligada aos limites mínimos e máximos estabelecidos para essas operações. Faltaram estudos que indicassem que o direcionamento mínimo de 2% da média diária dos depósitos a vista seria realmente compatível com a demanda, ainda mais considerando as regras colocadas para o microcrédito. Uma vez que o teto do valor dos empréstimos é de R\$2 mil para pessoas físicas e de R\$5 mil para microempreendedores, e de R\$15 mil quando se tratar de microcrédito produtivo orientado, gerou-se uma oferta excessiva no mercado. Isso porque são necessários muitos tomadores do financiamento para que se cumpra a meta de 2%.

Esse patamar é inviável se consideradas também a realidade do mercado brasileiro e as outras condições para se obter microcrédito – como não ter saldo médio mensal de contas-correntes e aplicações superiores a R\$1 mil, conforme Resolução nº 3.109, de 2003, e um prazo de financiamento de até 24 meses. Além disso, muitas vezes o consumidor obtém um crédito superior a isso no varejo ou atacado, o qual realmente viabilize uma ação empreendedora.

Há, ainda, o fato de que as taxas de juros nem sempre remuneraram as operações, em especial considerando-se o alto índice de inadimplência, indicado na Tabela 2. Esse índice supera o da inadimplência para pessoas físicas e jurídicas, indicando o alto risco das operações, que não é repassado no custo do crédito dado ao tomador, visto que a taxa máxima de juros que pode ser aplicada é de 4% ao mês.

Tabela 2 – Evolução do microcrédito

	Em R\$ milhões					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Exigibilidade (1)	1.495,80	2.041,20	2.157,80	2.989,60	2.907,10	2.675,80
Cumprimento (2)	798,6	1.188,20	1.233,90	1.380,60	1.468,90	1.430,70

* Até abril de 2009

Fonte: Estatística sobre o Microcrédito/Bacen

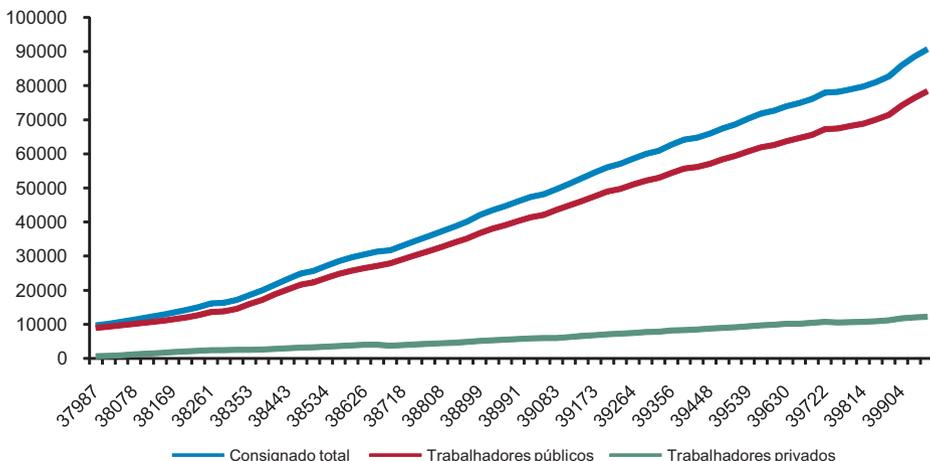
Para o setor bancário tradicional, sem dúvida o conceito de microcrédito é possível de ser aplicado no país. No entanto, a forma como se regulamentou esse segmento gerou amarras que emperram sua expansão por desincentivarem tais operações, tanto do ponto de vista das instituições financeiras quanto do próprio consumidor.

III.2. Crédito consignado

A concessão de crédito consignado no Brasil, até 2003, foi operacionalizada pelo setor bancário com base em normas gerais aplicadas às suas atividades, sem que houvesse regulamentação específica para esse segmento de mercado. A partir daquele ano, três regulamentações estabeleceram bases mais claras para o consignado: o Decreto nº 4.840, de 17 de setembro de 2003, determinou as regras específicas para os consignados às pessoas empregadas sob a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); a Instrução Normativa do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)/Decreto nº 121, de julho de 2005, que regulamentou o empréstimo a pensionistas e aposentados da instituição; e o Decreto nº 6.386, de 29 de fevereiro de 2008, que trata do consignado a servidores públicos federais.

O grande salto nos créditos consignados veio com o regulamento do crédito a aposentados, em 2005, como se pode ver no Gráfico 3. Isso ocorreu porque a regulamentação permitiu que as instituições financeiras que não fazem o pagamento dos benefícios pudessem contratar operações de crédito, permitindo, assim, que os bancos de menor rede colocassem no mercado promotores de vendas autônomos, apelidados de “pastinhas”, para vender o crédito consignado.

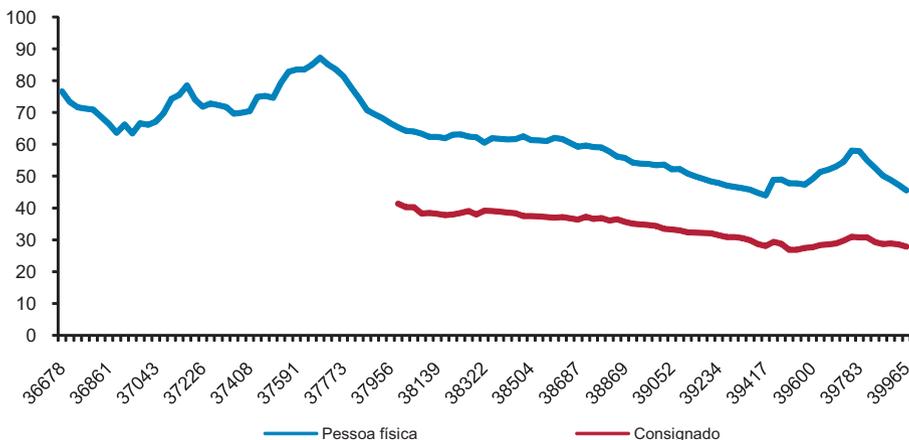
Gráfico 3 – Evolução do crédito consignado (em R\$ milhões)



Fonte: Banco Central do Brasil

Ao contrário do microcrédito, o empréstimo consignado opera no Brasil com dois fatores cruciais para a expansão de um segmento de crédito: taxa de juros flexível (exceto o consignado do INSS) e garantias reais de quitação dos financiamentos. Ambos contribuem para tornar as operações viáveis para o setor bancário, por isso acirram a concorrência entre as instituições financeiras na disputa pelos clientes. Essa concorrência levou a uma redução da taxa de juros para empréstimos a pessoas físicas. Os juros caíram, também, em função das garantias, visto que o débito do financiamento em salário, pensão ou aposentadoria pode reduzir de forma significativa o risco de inadimplência, o que tende a pressionar as taxas do financiamento para baixo.

Gráfico 4 – Taxa média de juros pessoa física x Taxa média de juros consignados



Fonte: Banco Central do Brasil

A princípio, o teto máximo para tomar crédito consignado – de 30% para aposentados e pensionistas, de 30% a 40% para servidores públicos federais e de 40% para o setor privado – é um aspecto positivo, pois evita o superendividamento dos consumidores. O risco menor de superendividamento reduz também o de inadimplência, o que contribui para as taxas de juros serem menores.

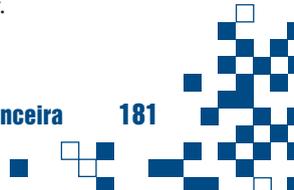
As práticas do mercado, no entanto, não seguem completamente esse bom princípio. No caso dos empréstimos a aposentados e pensionistas do INSS, criou-se uma prática de terceirização da busca de clientes, por meio dos chamados “pastinhas”. A terceirização em si não é um problema. O que distorce o mercado é a falta de estrita observância legal do cadastramento e certificação, assim como do controle sobre o trabalho de quem atua como agente em nome de instituições financeiras para a oferta de crédito consignado.

Diversos problemas decorrem de práticas irregulares, como informações errôneas e/ou incompletas aos aposentados e pensionistas, de forma a incentivá-los a pegar o empréstimo. Um outro problema, que atinge diretamente as operações do sistema bancário, é o excesso de abertura e fechamento de contratos, ou seja, o agente sugere um consignado a um cliente. Depois de algum tempo, o agente sugere ao consumidor quitar esse contrato com recursos tomados de outra instituição a taxas inferiores. E isso pode ocorrer diversas vezes com o mesmo cliente.

Sem vínculo exclusivo com uma só instituição, os “pastinhas” buscam os valores mais baixos para os consumidores. Isso, em si, também não é um problema. O risco está no fato de que empréstimos consignados são o lastro de alguns investimentos. Quando um consignado é quitado antes do vencimento, há um descompasso de recursos, o que gera riscos ao sistema.

Nos empréstimos consignados para servidores públicos, um problema é a inadimplência. O motivo para tal é que, ao contrário do que ocorre com o INSS e com empréstimos a empregados em regime de CLT, para esses trabalhadores não há um controle do endividamento. Seria preciso que o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), que processa as folhas de pagamento desses servidores, realizasse um cruzamento de dados, de forma que houvesse a chamada marcação de margem, impedindo que um servidor tomasse empréstimos acima do limite máximo permitido. Isso evitaria o superendividamento.

O mercado de crédito consignado é bastante promissor e interessante como inclusão financeira e social, uma vez que promove não apenas o investimento produtivo, mas outros indicadores de qualidade de vida, como o acesso a bens duráveis (geladeiras e fogões, por exemplo), melhor controle das finanças (com a quitação de dívidas cujos juros são superiores), realização de projetos pessoais etc. Há, portanto, formas de tornar o consignado um segmento de baixíssimo risco de empréstimo, do ponto de vista dos bancos, e de taxas bastante reduzidas, do ponto de vista do consumidor.

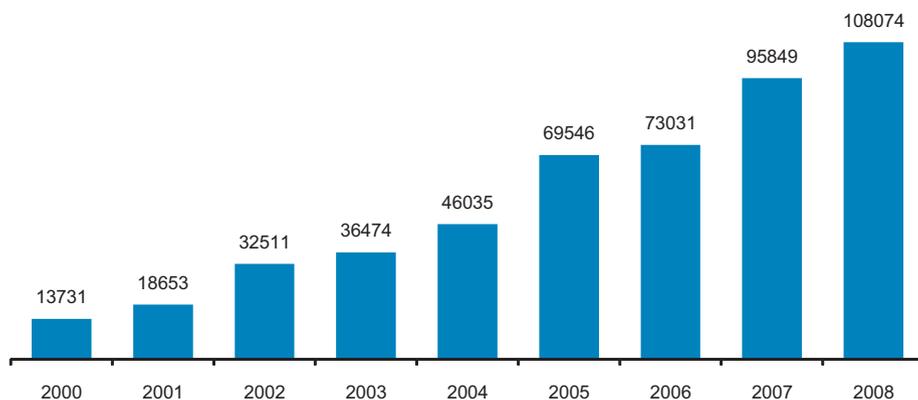


III.3. Correspondente não bancário

Os correspondentes não bancários têm sido uma das mais eficazes ferramentas de bancarização do Brasil. Para um país de dimensões continentais, muitas delas de difícil acesso, com pequena população e/ou de baixa renda, os correspondentes permitem superar diversos obstáculos para a expansão dos pontos de atendimento. O principal deles refere-se ao custo de instalação em locais em que a escala de negócios não compensa tal investimento. Com isso, a capilaridade ganha pelos bancos reflete-se em comodidade aos clientes, que, além de acesso aos pontos – que podem ser, por exemplo, lojas, supermercados, lotéricas e correios –, contam com horários flexíveis de atendimento. Hoje, com esse mecanismo, todos os 5.561 municípios brasileiros contam com atendimento bancário.

Originalmente, os correspondentes foram estabelecidos em 1964. A partir de 1999, ocorreram modificações que ampliaram os serviços dos agentes econômicos envolvidos. As Resoluções nº 3.110, de 31 de julho de 2003, e nº 3.654, de 17 de dezembro de 2008, do BCB, permitiram que todas as instituições autorizadas a operar no sistema pelo BCB pudessem contratar correspondentes para a prestação de serviços financeiros. Com isso, o número de correspondentes não bancários no país deu um salto de 290% entre 2003 e 2008, passando de 36,5 mil para 108,1 mil, conforme o Gráfico 5. Em julho de 2009, já eram 137 mil.

Gráfico 5 – Evolução dos correspondentes não bancários



Fonte: Banco Central do Brasil

As Resoluções nº 3.110, de 2003, e nº 3.654, de 2008, estabelecem que esses prestadores de serviços, cuja atividade principal não é a financeira, podem propor abertura de contas de depósito a vista e de poupança e emissão de cartões, movimentar contas, realizar recebimentos e pagamentos de contas de prestação de serviços (água, luz, telefone), fazer ordens de pagamentos, encaminhar pedidos de empréstimos, análise de crédito, além de executar serviços de cobrança e de controle. Os correspondentes não podem cobrar tarifas por conta própria e os bancos continuam sendo responsáveis pelos serviços prestados.

Há estimativas de que cerca de 15% das contas bancárias tenham sido abertas pelos correspondentes nos últimos seis ou sete anos. Além disso, cerca de 85% da rede social do governo federal é atendida pelos correspondentes não bancários, o equivalente a 40 milhões de pessoas.

Mas a prestação desses serviços, que poderia ser apenas um ponto positivo sobre os correspondentes não bancários, muitas vezes é utilizada de forma irregular. Assim como no caso do crédito consignado, é necessária maior fiscalização, para evitar, por exemplo, a operação de agentes cuja atividade principal seja a de correspondente não bancário, assim como a prestação de serviços que vão além do determinado pelo Banco Central.

Atividades não alinhadas às regras do BCB podem criar complicadores para o serviço e gerar uma imagem de incompetência desse instrumento. Aliado a isso, um outro obstáculo a ser superado é o da questão trabalhista. É preciso que se estabeleça uma legislação específica sobre a questão, assim como ocorre em países como a Espanha. O artigo 710 do Código Civil Brasileiro prevê a criação de um agente sem vínculo empregatício com a instituição financeira, o que muitas vezes é contestado, contribuindo para emperrar investimentos nessa área. A solução para essas questões poderia contribuir para elevar ainda mais os números dos correspondentes não bancários no país.

III.4. Conta-corrente e conta-poupança simplificada

O ano de 2003 marcou também a criação das contas-correntes (Resolução nº 3.104, de 25 de junho de 2003, do Banco Central) e contas-poupança simplificadas (Resolução nº 3.113, de 31 de julho de 2003). Pelo Gráfico 6, é possível verificar a evolução no número dessas contas, que crescem a um ritmo superior ao das contas tradicionais. A facilidade de abertura e a isenção de tarifas permitiram a muitos consumidores que abrissem suas primeiras contas, entrando para o grupo de pessoas bancarizadas. Isso facilita o acesso a serviços e também promove a manutenção e rentabilização do patrimônio, por meio de investimento na poupança.

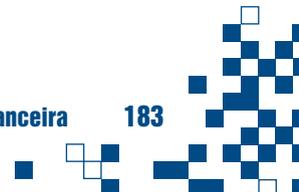
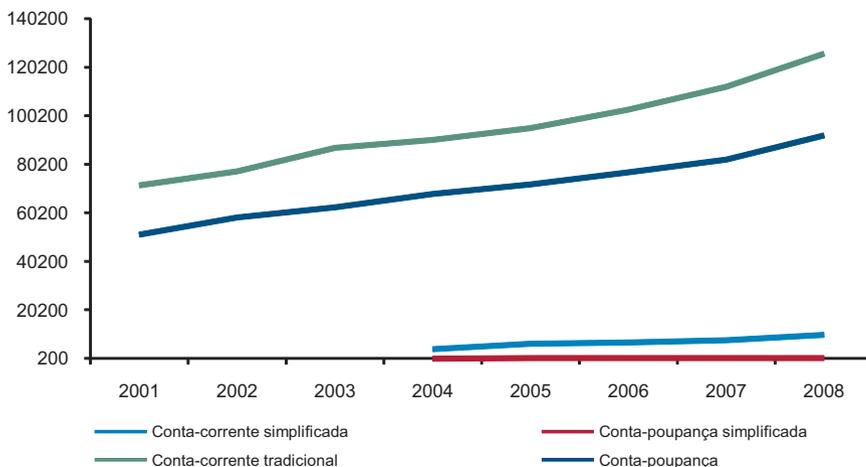


Gráfico 6 – Contas simplificadas x Contas tradicionais



Fonte: Banco Central do Brasil

Essas contas simplificadas, direcionadas a pessoas físicas, têm como principal característica a abertura simplificada, ou seja, reduzida exigência de documentação em relação à conta tradicional. Mas há contrapartidas. Entre elas, que sejam a única conta do correntista e que tenham um limite máximo de saldo de R\$1 mil em qualquer momento e um limite de soma de depósitos mensais nesse mesmo valor.

Esses tetos reduzem o risco de uso dessas contas para fins ilícitos, como o de lavagem de dinheiro. Desrespeitados tais tetos, as contas podem ser bloqueadas. Além disso, a movimentação é feita apenas por cartão magnético, pois não podem ser emitidos talões de cheques.

Para as contas de depósito a vista simplificado, foram definidas isenções tarifárias que facilitam o acesso do consumidor de baixa renda a esses serviços. As cobranças só ocorrem em caso de, ao mês, serem feitos mais de quatro saques, retirados mais de quatro extratos, feitos mais de quatro depósitos e fornecidas folhas avulsas de cheque ou de recibo para saque. Embora essas isenções atraíam mais clientes aos bancos, ao mesmo tempo representam um custo operacional para o sistema que não é coberto.

Assim como ocorre com o microcrédito, a conta simplificada tem características que desestimulam o sistema a investir em sua expansão.

III.5. Conta-salário

A criação da conta-salário, determinada pelas Resoluções nº 3.402, de 6 de setembro de 2006, e nº 3.424, de 21 de dezembro de 2006, do Banco Central, pode ser considerada outro mecanismo de inclusão financeira, tendo características de certa forma semelhantes às das simplificadas, em termos de maior facilidade de abertura e na questão de isenção de tarifas para o cliente e custos para o sistema bancário. As contas-salários foram criadas apenas para o crédito de recebimentos, como salários, proventos, soldos, vencimentos, aposentadorias e pensões, que devem ser creditados pela instituição pagadora.

Essa conta também é um facilitador para a baixa renda por dois motivos principais: um deles é que, apenas por sua renda, esses consumidores não teriam acesso a uma conta bancária. Como há uma relação entre o banco e o empregador, então essa questão fica resolvida. As contas-salários são abertas por meio de contrato entre a instituição financeira e o empregador, que é o “dono” da folha de pagamentos processada pelo banco. É preciso lembrar ainda que, ao ter uma conta vinculada ao recebimento de salário, o consumidor pode ter acesso ao crédito consignado. Um outro facilitador da conta-salário são as diversas isenções tarifárias.

Quem tem conta-salário fica isento de tarifas nas transferências dos recursos totais creditados para outras instituições financeiras, para conta de depósito do correntista. Transferências de qualquer valor para a mesma instituição financeira não podem ser cobradas. São também isentas de tarifas as operações de fornecimento de cartão magnético e de até dois extratos dos últimos trinta dias, de realização de até cinco saques e de até duas consultas mensais ao saldo nos ATMs ou nos guichês de caixa e de manutenção da conta. Essas contas não têm direito a cheque.

IV. Considerações finais

Neste capítulo, apontamos o desempenho da inclusão financeira no Brasil nos últimos anos e, como indicado, avanços além dos obtidos são possíveis. Para isso, uma série de medidas são necessárias, de forma a ajustarem as regras atuais – ou a falta de regras – à realidade do mercado brasileiro.

De forma a caminhar nessa direção, a FEBRABAN elaborou uma agenda positiva, com propostas que podem acelerar a inclusão do consumidor brasileiro. A agenda proposta é a seguinte:

- a) o setor bancário tem como uma de suas premissas que um sistema financeiro sustentável e inclusivo é possível a partir da cooperação entre os agentes econômicos. Portanto, políticas de bancarização também devem ser estruturadas, viabilizadas e executadas em conjunto pelos agentes econômicos (governos, reguladores e bancos) e representantes da sociedade civil (consumidores) de forma sustentável;



- b) as políticas devem ver a inclusão financeira como parte do setor financeiro e não como uma política puramente social, voltada a ações pontuais e dependentes de recursos específicos e da benevolência ou da obrigação de agentes econômicos;
- c) as políticas de bancarização devem considerar o perfil da população brasileira – tamanho, distribuição geográfica, renda, idade, sexo etc. Esses fatores devem subsidiar a criação de serviços e produtos para consumidores das diferentes faixas de capacidade de pagamento, viabilizando seu acesso a eles;
- d) as ações devem ser sempre acompanhadas de amplos programas de educação financeira aos consumidores, com informações sobre os produtos, seus benefícios, riscos e custos;
- e) os serviços financeiros prestados com fins de bancarização devem se pautar pela livre concorrência. Para tanto, devem contemplar a redução/fim dos créditos direcionados, juros preestabelecidos e outras limitações que distorcem a avaliação correta de riscos;
- f) devem ser definidas métricas mais precisas da inclusão financeira no Brasil e estabelecidos estímulos à adoção de indicadores de *performance* e padrões contábeis que promovam a transparência dos programas e das diversas instituições;
- g) são necessários a criação e o aprimoramento de mecanismos para melhor avaliação de risco dos consumidores como o cadastro positivo. O Sistema de Informações de Crédito (SCR), o Serviço Central de Proteção ao Crédito (SCPC) e a Centralizadora dos Serviços do Bancários S.A. (Serasa) são insuficientes quando o assunto é o cliente de baixa renda. Na mesma linha, é preciso que, para o crédito consignado, seja possível realizar a fixação de margem para todas as operações com estabelecimentos de controles de superendividamento.

O sistema bancário brasileiro e a FEBRABAN entendem que o processo de inclusão financeira deve ser estimulado de forma responsável, sendo fator fundamental num processo de desenvolvimento econômico que beneficie toda a sociedade e amplie a cidadania.

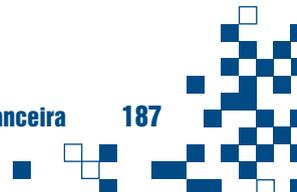
Referências

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

KRAYCHETE, E. S. Entre o Microcrédito e a “Bancarização”: impasses para a constituição de um mercado de microfinanças adequado às necessidades dos microempreendedores. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. 2-5 Novembro, 2004, Madri.

SOARES, M. M.; MELO SOBRINHO, A. D. M. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Banco Central do Brasil. Brasília: BCB, 2008.

ROJAS-SUÁREZ, L. **Promoviendo el Acceso a los Servicios Financieros: que dicen los datos sobre bancarización en América Latina?** Federación Latinoamericana de Bancos. Disponível em: <http://www.felaban.com/pdf/servicios_financieros.pdf>. Acesso em: 29 jul 2009.



Parte 3

Visão de fomentadores e estudiosos

Parte 3 – Visão de fomentadores e estudiosos

O Capítulo 10, intitulado **Crédito para os Pequenos Negócios: o duplo desafio de ampliar a oferta e reduzir custos**, de Carlos Alberto dos Santos, diretor do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), analisa a função das informações, dos riscos e dos custos na contratação do crédito e apresenta tipologia para o mercado de crédito, considerando as diferentes demandas e necessidades de financiamento dos pequenos negócios, com a premissa de que as dificuldades para acesso ao crédito por parte das micro e pequenas empresas devem ser resolvidas, fundamentalmente, no âmbito do sistema financeiro.

No Capítulo 11, **Um Ambiente Favorável ao Desenvolvimento das Microfinanças – Uma abordagem inicial**, Manuel Thedim, do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), apresenta proposta de implementação e articulação de instrumentos públicos, não só estatais, para fomentar a oferta de produtos microfinanceiros.

O Capítulo 12, **Microfinanças no Brasil e na América Latina**, contém a visão da organização internacional *Microcredit Information Exchange* (MIX), de acordo com a qual os autores Renso Martínez e Francisco Marcelo Barone apresentam análise comparativa das microfinanças no Brasil e na América Latina, com base nos *benchmarks* elaborados pelo MIX.

O Capítulo 13, **Incluindo Milhões Hoje e Amanhã: políticas e ações viáveis para um sistema financeiro inclusivo no Brasil**, Denise Dias e Yanina Seltzer, do *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP), abordam a trajetória recente do Brasil para tornar o sistema financeiro mais eficiente e inclusivo, propondo abordagem em que soluções de mercado se fortalecem por meio de diretrizes e medidas coerentes por parte do governo e do Banco Central do Brasil (BCB).



10

Crédito para os Pequenos Negócios: o duplo desafio de ampliar a oferta e reduzir custos

Carlos Alberto dos Santos



Crédito para os Pequenos Negócios: o duplo desafio de ampliar a oferta e reduzir custos

Carlos Alberto dos Santos¹

I. Introdução

A grande expansão dos canais de distribuição, produtos e volume de crédito, ocorrida nos últimos anos no Brasil – que possibilitou forte ampliação da base de cliente pessoa física e de seu acesso aos serviços financeiros –, ainda não encontrou equivalência no segmento dos pequenos negócios.

A eficiência e sofisticação do sistema financeiro brasileiro, a longa tradição de crédito dirigido, a existência de inúmeros fundos públicos para *funding* de operações de crédito mostram-se insuficientes para alterar substancialmente esse quadro. Para superá-lo, a crítica fácil em relação à “má vontade” dos bancos em financiar pequenas empresas (e as propostas que delas derivam) deve dar lugar ao desenvolvimento de estratégias que levem em conta a racionalidade econômica tanto do lado da oferta como da demanda no mercado de crédito.

Nossa contribuição à meritória iniciativa do Banco Central do Brasil (BCB) de estimular o debate acerca da inclusão financeira no Brasil parte da premissa que os desafios para acesso ao crédito por parte das micro e pequenas empresas devem ser resolvidos no âmbito do sistema financeiro. Fora dele, as alternativas serão sempre paliativas, insuficientes e inadequadas.

O artigo é estruturado em três partes. Primeiro, é analisado o papel das informações, dos riscos e dos custos na contratação do crédito. Na sequência, são identificadas três constelações básicas no mercado de crédito no segmento pessoa jurídica de pequeno porte. Na terceira parte, é sugerida uma tipologia das diferentes demandas e necessidades de financiamento dos pequenos negócios. Conclusões encerram o artigo.

¹ Doutor em Economia pela Universidade Livre de Berlim; diretor de administração e finanças do Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). O Sebrae (www.sebrae.com.br) é uma entidade privada sem fins lucrativos que tem como missão promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável das micro e pequenas empresas e fomentar o empreendedorismo.



II. Informações, risco e custo do crédito

Toda operação de crédito envolve riscos, que devem ser identificados e avaliados pelo agente financeiro. O processo de intermediação financeira – transformação de depósitos em empréstimos – é amparado por sofisticadas metodologias desenvolvidas com foco na identificação, na mitigação e no gerenciamento de diferentes tipos de riscos.

O modelo de Stiglitz e Weiss (1981) demonstra que a assimetria de informações² entre cliente e agente financeiro impede que a variação do preço (taxa de juros) seja suficiente para induzir um equilíbrio entre oferta e demanda no mercado de crédito. A partir de certo nível, o aumento da taxa de juros estimula a atração de projetos com perfis de risco mais elevados (seleção adversa, *ex-ante*) e/ou o não cumprimento das obrigações contratuais por parte do tomador de crédito (risco moral, *ex-post*).

No mercado de crédito, a elevação dos juros não resulta, necessariamente, em redução da demanda, mas no aumento da inadimplência da carteira de crédito e, conseqüentemente, na redução de sua rentabilidade³. Em reação, o agente financeiro racionaliza a oferta de crédito ao excluir de seu acesso os clientes que não ofereçam perfil de risco compatível com as suas exigências cadastrais e de garantias.

Os problemas relacionados à assimetria de informações no mercado de crédito, identificados por Stiglitz e Weiss (1981), são agravados no segmento dos pequenos negócios devido à baixa qualidade das informações sobre o cliente (micro ou pequena empresa – MPE) e sobre o projeto a ser financiado. Aliada à falta de garantias tradicionais, a grande assimetria de informações no segmento induz a uma percepção de alto risco, que, frequentemente, inviabiliza a contratação do crédito.

Em consonância com evidências empíricas registradas na literatura especializada, queremos sugerir, aqui, que essa percepção de elevado risco em operações de crédito com MPE resulta mais de metodologias de análise inadequadas do que de riscos reais.

² Assimetria de informações é uma situação na qual alguns sujeitos econômicos são mais bem informados sobre aspectos relevantes de um objeto de contratação do que outros, tendo consciência de sua vantagem informativa. No mercado de crédito, a parte menos informada é o lado da oferta, o agente financeiro.

³ A premissa básica do modelo é a da correlação positiva entre o risco e a rentabilidade do projeto a ser financiado: alto risco/alto retorno, baixo risco/baixo retorno. O resultado é uma estreita correlação entre taxas de juros, níveis de inadimplência e rentabilidade da carteira. Alcançado o ponto de maximização dos lucros, o ofertante de crédito deixa de aumentar a taxa de juros para evitar uma queda da qualidade da carteira, e parte da demanda passa a não ser atendida. Veja Santos (2004) e a apresentação simplificada do modelo de Stiglitz e Weiss no anexo deste capítulo.

O desenvolvimento de tecnologias creditícias mais adequadas às peculiaridades dessa clientela é um enorme desafio, que passa – não por último – pela elaboração de instrumentos e estratégias que consigam, simultaneamente, identificar e mitigar riscos a custos suportáveis ao agente financeiro.

Mas como melhorar a análise de risco sem onerar o custo da concessão de crédito?

Para o agente financeiro, um empréstimo (E) tem um “custo de produção” – custo da concessão de crédito (CCC) – composto a partir de três componentes básicos: o custo do *funding* (f), os custos operacionais da contratação do crédito (O) e o prêmio pelo risco de inadimplência do empréstimo (r):

$$CCC = f.E + O + r.E$$

Dado o custo da oferta do crédito, a taxa de juros (i) a ser paga pelo tomador do empréstimo é composta pela soma do CCC, taxas e impostos incidentes na operação e uma margem de lucro que reflita as condições de demanda e concorrência no mercado.

Nessa decomposição dos fatores de custo incidentes na concessão de crédito, dispensou-se a utilização do conceito “*spreads* bancários”⁴ para possibilitar a identificação da correlação inversa entre o valor do empréstimo e o seu custo para o pequeno negócio.

Nota-se que, enquanto os custos do *funding* (f) e do risco (r) são proporcionais ao montante emprestado (E), os custos operacionais (O) são fixos, não relacionados com o valor do empréstimo. Os custos operacionais determinam, portanto, que quanto menor o crédito, mais caro ele será.

Esse fato, de grande relevância para o desenvolvimento de produtos de crédito adequados às MPE, fornece os vetores fundamentais para se enfrentar o duplo e complexo desafio de ampliação da oferta de crédito ao segmento com redução de custos.

A simplificação de procedimentos e a análise de risco mais adequada às peculiaridades do cliente MPE são medidas que se complementam e possibilitam reduzir tanto os custos diretos da concessão como os riscos da carteira (r).

⁴ O debate em torno dos motivos dos elevados *spreads* praticados no Brasil é caracterizado por divergências metodológicas de cálculo, cujos meandros não são relevantes para o objetivo desse artigo.



Custos, riscos e taxas de juros menores resultam em ampliação da carteira e ganhos de escala que, por sua vez, resultam em custos ainda menores e, *ceteris paribus*, manter a rentabilidade do agente financeiro. Instala-se, assim, o círculo virtuoso de redução de custos e de ampliação da oferta.

Adicionalmente, a simplificação de procedimentos teria o efeito positivo de reduzir os custos de transação do cliente, de grande importância nos empréstimos de pequena monta⁵.

Um desafio nada trivial, mas factível. De uma forma simples e efetiva, o crédito consignado em folha mostrou o caminho, conseguindo solucionar, ao mesmo tempo, o desafio de mitigar riscos e reduzir custos da concessão de crédito – com considerável redução das taxas de juros para os tomadores e aumento da rentabilidade dos agentes financeiros⁶.

A “descoberta”, nos últimos anos, do segmento MPE por diversos agentes financeiros públicos e privados, refletida em iniciativas de segmentação de carteiras e criação de diretorias e gerências para o segmento, caminha na direção correta e já começa a dar bons resultados. Mas o desafio substantivo continua sendo o da redução da assimetria de informações entre os agentes financeiros e seus atuais clientes MPE e, especialmente, os milhões de pequenos negócios ainda sem acesso ou com acesso limitado ao sistema financeiro.

III. Pequenos negócios e mercado de crédito

O reconhecimento da grande heterogeneidade dos pequenos negócios é o primeiro e necessário passo para se identificar as origens das dificuldades estruturais no mercado de crédito para MPE e facilitar a construção de estratégias para superá-las.

⁵ Para o tomador, os juros representam apenas uma parte dos custos do crédito. A eles devem ser adicionados os custos de transação para contratar e pagar o empréstimo. Custos de transação são tão diversos quanto de difícil mensuração: providenciar documentos, deslocamentos, tempo gasto etc. Quanto menor o valor do empréstimo, maior o peso dos custos de transação no custo total do crédito e, dessa forma, mais caro o empréstimo para o cliente. Não por último, elevados custos de transações explicam, entre outros motivos, a ampla utilização de cheque especial e cartão de crédito por pequenos negócios. Juros extremamente elevados são parcialmente compensados pelo baixíssimo custo de transação da operação.

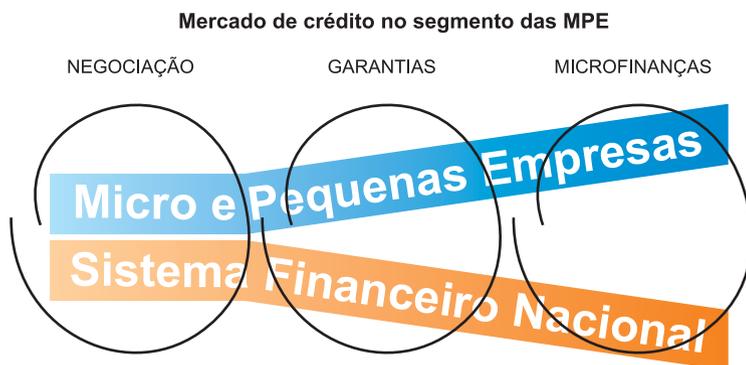
⁶ No crédito consignado, informações detalhadas sobre o devedor são substituídas pela comprovação do vínculo empregatício. A garantia é o salário (a folha de pagamento). O risco da operação é a empresa fechar e não pagar seus funcionários; o risco da demissão é mitigado pela cláusula contratual que prevê pagamento das prestações por ocasião da rescisão contratual.

O segmento engloba desde atividades informais⁷ até pequenas empresas altamente competitivas. Um aspecto central na heterogeneidade das MPE é o porte do empreendimento e, diretamente relacionado a ele, o seu grau de informalidade. Essa ampla gama compreende níveis de renda mensal inferiores ao salário mínimo até faturamento bruto anual de R\$2,4 milhões⁸.

Quais as consequências dessa heterogeneidade para o mercado de crédito?

Para efeito didático, o mercado de crédito no segmento dos pequenos negócios será representado por uma figura análoga a uma tesoura semiaberta. Dessa forma, a figura tanto pode representar uma dada configuração (tesoura estática), como também ampliação, aprofundamento do sistema financeiro (fechamento paulatino da tesoura). Em sua parte inferior, a tesoura representa o lado da oferta: bancos, financeiras, cooperativas de crédito, operadores de microcrédito, *factoring*, operadores de cartão de crédito etc. A demanda atual e potencial por crédito, a parte superior da tesoura, compreende o vasto universo de micro e pequenos negócios, formais e informais, urbanos.

Tendo como variáveis essenciais às quantias demandadas a disponibilidade e a qualidade de informações e as garantias oferecidas pelo cliente, podemos subdividir o mercado de crédito para MPE em três segmentos⁹.



⁷ Cerca de 10,3 milhões de empreendimentos, segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (ECINF, 2003), que compreendeu as unidades econômicas não agrícolas com até cinco empregados e os trabalhadores por conta própria.

⁸ A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, define como micro empresa e empresa de pequeno porte, respectivamente, aquelas com faturamento bruto anual até R\$240.000,00 e entre esse valor e R\$2,4 milhões. Com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, em 1º de julho de 2009, criou-se a figura do empreendedor individual, com o intuito de facilitar a formalização de empreendimentos com faturamento bruto anual de até R\$36.000,00 e no máximo um empregado. Medida que pode ser interpretada como um reconhecimento da necessidade de mudanças estruturais frente à heterogeneidade dos pequenos negócios em nosso país. Em seu conjunto, as MPE formais e informais compreendem mais de 15 milhões de empreendimentos.

⁹ Os três segmentos de mercado derivam da premissa (com fortes evidências empíricas) de uma correlação positiva entre o faturamento do negócio e o seu nível de informalidade: menor faturamento, maior informalidade e vice-versa.

Na parte fechada da tesoura, encontram-se as MPE formais consolidadas, com histórico de relacionamento com agentes financeiros, sem maiores dificuldades de acesso ao crédito. Nessa fatia de mercado, a assimetria de informações é baixa, as garantias oferecidas pelos clientes são suficientes ou não constituem entrave à contratação do crédito. No segmento, podemos identificar um funcionamento satisfatório do mercado de crédito. A oferta encontra demanda correspondente e vice-versa. Da perspectiva dos pequenos negócios, o desafio não é o acesso, mas os custos do crédito. Estratégias de fortalecimento do poder de barganha das empresas frente aos agentes por meio de ações articuladas¹⁰ e um aumento da concorrência bancária são fatores que podem induzir a uma redução do custo do crédito.

A parte aberta da tesoura representa o mercado de crédito potencial. Quanto menor o faturamento e a formalização (deslocando da esquerda para a direita), menor o acesso ao sistema financeiro. A parte mais à direita, de maior distância entre oferta e demanda, representa o vasto contingente de micro empreendimentos informais com baixos níveis de faturamento e grande precariedade dos negócios.

Sólidas evidências empíricas sugerem que, nesse segmento, a massificação do acesso ao crédito depende de instituições especializadas em microfinanças¹¹ que possuam estrutura de governança, realizem uma análise de risco eficiente frente à falta de registros contábeis formais e o “caixa único” do negócio e da família¹², possuam incentivos apropriados para inibir a seleção adversa e o risco moral, utilizem mecanismos de garantias adequados¹³ e operem com custos compatíveis com os pequenos volumes das operações.

No campo intermediário da tesoura – entre o segmento das pequenas empresas consolidadas e o das microfinanças –, encontra-se o grande contingente de pequenos negócios com acesso parcial ao sistema financeiro¹⁴.

¹⁰ As estratégias do Sebrae de “Soluções Coletivas para o Acesso ao Crédito” para a atuação em Arranjos Produtivos Locais são uma possibilidade promissora de redução de custos do crédito via ganhos de escala. Disponível no sítio <www.uasf.sebrae.com.br/uasfareas/nosf/termnoref>.

¹¹ Na literatura especializada, são apontadas várias estratégias de *institution building* em microfinanças, ou seja, a constituição de instituições financeiras que possuam identidade, estrutura de governança, metodologias, produtos e recursos humanos compatíveis com seu público-alvo. Ver, por exemplo, Nitsch e Santos (2001).

¹² Sobre as características do cliente típico de microcrédito, ver Santos (2002).

¹³ Corretamente utilizados, mecanismos flexíveis e alternativos de garantias, como o aval solidário no crédito em grupo, conseguem mitigar o risco de crédito e são fundamentais para responder ao enorme desafio de operar microcrédito em bases autossustentáveis.

¹⁴ Pesquisas do Sebrae revelam que um grande contingente de pequenos negócios financia suas necessidades de capital de giro por meio de cheque especial e cartão de crédito do proprietário da empresa. Informações disponíveis em <www.uasf.sebrae.com.br>.

A expansão da “fronteira financeira”¹⁵ pode ser intensificada tanto com mudanças no mercado financeiro (maior liquidez e/ou concorrência entre os agentes) quanto com melhorias de gestão e aumento da competitividade das empresas do segmento.

Para além das desejáveis melhorias nas condições de mercado, também aqui vale: quanto menor o faturamento e maior a informalidade, mais difícil será o acesso ao crédito junto ao sistema financeiro. Entretanto, ao contrário do segmento das microfinanças, aqui a expansão da oferta de crédito não pressupõe, necessariamente, a constituição de instituições financeiras especializadas.

O desenvolvimento de produtos e canais de distribuição adequados às peculiaridades dessas empresas pode se dar a partir de bancos já existentes. Segmentação das carteiras de crédito pelo porte do cliente pessoa jurídica, criação de diretorias e departamentos, bem como a formação de gerentes de contas especializados no atendimento de pequenas empresas são iniciativas relativamente simples que produzem efeitos positivos já em um curto espaço de tempo.

Um fator adicional de grande importância é a constituição de mecanismos de garantias complementares, especialmente para a ampliação do acesso ao crédito por parte das empresas formais (para as quais a oferta de microcrédito é inadequada e insuficiente) que não conseguem responder às exigências de garantias dos agentes financeiros.

A exigência de colateral¹⁶, a disponibilidade de informações sobre o futuro devedor e o projeto a ser financiado estão em uma correlação inversa. Quanto mais e melhores informações, melhor a avaliação de risco, maior a possibilidade de prevê-lo, menores as exigências de colaterais e vice-versa¹⁷. Nesse contexto, fundos de avais e sociedades de garantia de crédito podem cumprir um importante papel como garantias complementares. Dada a viabilidade econômica, eles possibilitam que os projetos não deixem de ser financiados por insuficiência de garantias¹⁸.

¹⁵ Sobre o conceito de fronteira financeira, ver Von Pischke (1991).

¹⁶ Os custos da execução judicial de dívidas e a discrepância na avaliação do valor do colateral resultam na exigência de garantias acima do valor do empréstimo, fonte permanente de irritação e desconfiança por parte dos empresários de pequeno porte perante os bancos.

¹⁷ Em um mercado de crédito com informações perfeitas, não haveria riscos na contratação de crédito e o uso de colateral, portanto, seria dispensável. A utilização de colateral em operações de crédito pode ser interpretada como a tentativa de verificar a qualidade do projeto a ser financiado pela disposição do potencial tomador de crédito em oferecer garantias e, com isso, correr um risco adicional ao do projeto a ser financiado. Nesse contexto, a avaliação da “qualidade” do empréstimo, na perspectiva do agente financeiro, leva em conta a disposição do empreendedor de correr riscos por meio de recursos próprios investidos e, em caso de insucesso do projeto financiado, arcar com os prejuízos decorrentes da execução judicial, perda das garantias oferecidas e de reputação (“nome sujo”), com exclusão do acesso ao crédito no futuro.

¹⁸ Sobre garantias e sistemas de garantias para MPE, ver Santos (2008) e Zica (2008).



IV. Necessidades de finalidades de investimento e financiamento

Um segundo aspecto central na heterogeneidade das MPE são as suas diferentes necessidades e finalidades de investimento e financiamento. Para o desenvolvimento de produtos financeiros adequados ao segmento empresarial de pequeno porte, sugerimos uma tipologia¹⁹ que contempla investimentos individuais, investimentos coletivos e investimentos públicos.

Investimentos individuais são aqueles cuja demanda nasce da necessidade de capital de giro ou de melhoria do processo produtivo e gerencial de um determinado empreendimento, com vistas ao aumento de sua competitividade²⁰. Além das instituições financeiras, são também fontes de financiamento para esse tipo de investimento os recursos próprios do empreendedor ou empréstimos de amigos e familiares. Para além desses, e a depender do posicionamento da empresa em uma cadeia de valor, os seus compradores e/ou fornecedores constituem, frequentemente, uma importante fonte de recursos para os investimentos individuais.

Investimentos coletivos são aqueles que objetivam o aumento da competitividade de um grupo de empresas, que demandam de forma associada recursos financeiros para investimento em projetos de interesse comum, como a constituição de centros de serviços, de tecnologia, de formação de mão-de-obra, comercialização, unidades de armazenamento, de beneficiamento, consórcios, condomínios ou mesmo cooperativas de crédito e sociedades de garantia de crédito. Os investimentos de interesse coletivo podem ser financiados parcial ou integralmente por meio de empréstimos junto ao sistema financeiro. Devido as suas externalidades, tais investimentos podem também ser objeto de políticas públicas e contar com recursos e subsídios governamentais.

Investimentos públicos são aqueles financiados por governos e entidades públicas²¹. Devido ao seu caráter de bem público, os benefícios gerados por esses investimentos são acessíveis a todas as empresas (e à sociedade em geral) em seu raio de abrangência. Financiados por recursos públicos, esses investimentos podem, eventualmente, ser realizados em parceria com o setor privado.

¹⁹ Essa tipologia foi divulgada originalmente no Termo de Referência “Serviços Financeiros nos Projetos Geor – Gestão Estratégica Orientada para Resultados. Estratégia para atuação do Sistema Sebrae”. Disponível em <www.uasf.sebrae.com.br>.

²⁰ São financiamentos para investimento fixo (aquisição de máquinas/equipamentos, obras civis de implantação, modernização, expansão e melhoria do processo produtivo), para capital de giro (compra de mercadorias e serviços, contratação de mão-de-obra, reposição de estoques) e para o financiamento misto, que é o capital de giro associado ao investimento.

²¹ Exemplos clássicos de investimentos públicos são aqueles voltados para obras de infraestrutura de transporte, saneamento, energia, segurança. Importante também, para o aumento da produtividade e competitividade da economia, são os investimentos de política industrial, fomento à inovação, qualificação da mão-de-obra, promoção das exportações etc.

Essas três formas de investimentos, suas finalidades, fontes e resultados resumem-se no seguinte quadro:

Necessidades de finalidades de investimento e financiamento

	Finalidade	Fonte	Apropriação dos resultados
Investimentos individuais	Capital de giro, investimento e misto	Recursos próprios, amigos, familiares, fornecedores, agentes financeiros	Empresa individual
Investimentos coletivos	Infraestrutura de uso coletivo	Agentes financeiros, recursos públicos, recursos próprios	Coletivo de empresas
Investimentos públicos	Infraestrutura econômica e social	Recursos públicos	Sociedade

O aumento dos investimentos públicos subordina-se às possibilidades da política fiscal, bem como à estratégia de desenvolvimento (e, dentro dela, à maior ou menor participação do estado na economia) dos governos, tema que foge ao escopo deste artigo.

Decisões de investimentos individuais ou coletivos são tomadas à luz das expectativas dos empresários em relação à evolução das variáveis econômicas relevantes no horizonte de tempo do investimento a ser realizado. Dado que, via de regra, tanto os recursos próprios como os mecanismos informais de financiamento são insuficientes e inadequados para o investimento, a sua concretização dependerá da obtenção de recursos de terceiros através de financiamento com volumes, prazos e custos que o viabilizem.

V. Conclusões

A grande assimetria de informações entre agente financeiro e pequenas empresas, os altos custos da operação e a insuficiência de garantias resultam em elevada percepção de risco por parte do agente financeiro, que inviabilizam ou dificultam sobremaneira o acesso ao crédito pelas MPE.

Avanços substantivos na inclusão financeira de um contingente de milhões de empreendimentos passam por estratégias de desenvolvimento e expansão da oferta de produtos e canais de distribuição adequados às peculiaridades do segmento. Para o empreendedor, mais importante que um eventual subsídio é saber que pode contar com uma fonte permanente de crédito compatível com as suas necessidades e possibilidades.

O desenvolvimento de uma plataforma de atendimento especializada em pequenos negócios possibilita a estruturação das instituições financeiras em prol de um atendimento cada vez mais especializado nos diversos segmentos de mercado. Essa



especialização é parte de um processo de médio e longo prazo que requer investimentos em tecnologias e recursos humanos, mudanças na cultura organizacional, na imagem e no posicionamento de mercado dos agentes financeiros.

Mecanismos de mercado devem ser fortalecidos, não substituídos, pois os problemas de financiamento e capitalização dos pequenos negócios só podem ser resolvidos, de fato, no âmbito do sistema financeiro. Fora dele, as alternativas serão sempre paliativas, insuficientes e inadequadas.

Por fim, há que se evitar que o acesso ao crédito seja visto como uma panacéia. Crédito não cria oportunidades, apenas as viabiliza. Problemas de gestão e falta de competitividade dos pequenos negócios não podem ser solucionados por meio de empréstimos. Crédito é dívida. E endividamento não é solução para falta de competitividade, mas sim o caminho mais curto para transformar problemas gerenciais em financeiros. Também aqui vale: análise e diagnóstico adequados são fundamentais.

Referências

NITSCH, Manfred; SANTOS, Carlos Alberto. *Da Repressão Financeira ao Microcrédito: notas sobre princípios e alternativas institucionais para a expansão da “fronteira financeira”*. **Revista de Economia Política**. v. 21, n. 4 (84), 2001, p. 172-183.

SANTOS, Carlos Alberto. **Microcrédito: notas sobre as características da demanda**. Políticas Sociais. IPEA, 2002, n. 4, p. 119-126.

_____. Assimetria de informações e racionamento da oferta de crédito. In: SANTOS, C. A. (org.). **Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas. Diagnósticos e Perspectivas**. 2ª. Ed. Brasília: Sebrae, 2004, p. 61-64.

_____. *Riesgo de Crédito y Garantías: propuesta de un sistema*. In: REGAR. **Los Sistemas de Garantía de Iberoamérica: Experiencias y Desarrollos Recientes**. Lima: Regar, 2008, p. 233-248.

STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew M. *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. **The American Economic Review**, vol. 71, n. 3, p. 393-410, 1981.

VON PISCHKE, J. D. **Finance at the Frontier. Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy**. Washington: World Bank, 1991.

ZICA, Roberto Marinho F. *Garantías de Crédito para las Micro y Pequeñas Empresas Brasileñas: La Actuación del SEBRAE*. In: REGAR. **Los Sistemas de Garantía de Iberoamérica: experiencias y desarrollos recientes**. Lima: Regar, 2008, p. 249-262.

Anexo

O Modelo	Um exemplo simples
<p>1. Passo: premissa sobre a probabilidade do rendimento dos projetos de investimento: projetos mais arriscados possibilitam rendimentos mais elevados.</p>	<p>Existem dois tipos de projetos a serem financiados, r e s, com a mesma necessidade de capital $B=40$ e com recursos próprios e garantias $C=0$. Caso o projeto fracasse, a rentabilidade é de $R=0$. Projeto r realiza com a probabilidade $p_r=0.5$ um rendimento de $R=100$; projeto s realiza com a probabilidade $p_s=0.75$ um rendimento de $R=50$. A proporção de projeto r entre os tomadores de crédito é de λ.</p>
<p>2. Passo: <i>Adverse Selection / Screening</i>: com juros mais elevados, somente os projetos com maiores rendimentos (e maiores riscos) permanecem lucrativos. Com isso, piora a carteira de crédito do banco com o aumento das taxas de juros. (Teoremas 1 e 2)</p>	<p>Lucro esperado pelo empresário:</p> $\Pi_r = 0.5(100-40(1+r))$ $\Pi_s = 0.75(50-40(1+r))$ <p>Os dois projetos são lucrativos até r_1. Somente o projeto s é lucrativo até r_2.</p>
<p>3. Passo: dado o volume de crédito, o lucro do banco aumenta proporcionalmente ao aumento dos juros e decresce proporcionalmente ao aumento dos riscos da concessão de crédito. (Teorema 3)</p>	<p>Lucro esperado pelo banco através da concessão de um crédito do tipo i:</p> $\rho_i(r, p_i) = 40p_i r - 40(1 - p_i)$ $\rho_r(r) = 0.5 \cdot 40r - 0.5 \cdot 40$ $\rho_s(r) = 0.75 \cdot 40r - 0.25 \cdot 40 > \rho_r$ para todos os r !
<p>4. Passo: O efeito direto (lucro do banco aumenta junto com o aumento das taxas de juros) pode, a partir de um determinado nível de juros r_1, ser sobreposto pelo efeito indireto (lucro do banco diminui com o aumento do risco dos projetos financiados por juros mais elevados). Praticar juros mais altos ocasionaria uma diminuição da rentabilidade da carteira de crédito. (Teorema 4)</p>	<p>Lucro esperado pelo banco através da concessão de um crédito de tipo desconhecido:</p> <p>para $0 < r < r_1$:</p> $\rho(r) = \lambda(\rho_r(r)) + (1-\lambda)(\rho_s(r))$ <p>para $r_1 < r < r_2$:</p> $\rho(r) = \rho_r(r)$
<p>5. Passo: dado o nível de juros que otimiza os lucros do banco, uma demanda por crédito superior ao volume de recursos disponíveis (Δ) não pode ser atendida através de um aumento dos juros. O resultado é um equilíbrio de mercado com racionamento de crédito: quem terá acesso ao crédito não será determinado apenas pela disposição de pagamento dos juros (preço) exigido pelo ofertante. (Teorema 5)</p>	<p>Juros de equilíbrio e racionamento da oferta (até r_1). Juros de equilíbrio walrasiano (em r_2).</p>
<p>A taxa de juros como mecanismo de incentivo: argumentação análoga, mas os empresários escolhem o projeto a ser implementado após o fechamento do contrato de crédito (<i>moral hazard</i>). Nessa situação, os juros mais altos induzem a um comportamento de maior risco do empresário. (Teorema 7)</p> <p>Garantias de crédito (colateral) e capital próprio podem ser utilizadas como mecanismos disciplinadores (incentivos para comportamento menos arriscados).</p>	<p>Com juros r_1, os dois projetos realizam o mesmo rendimento; com juros mais elevados, o empresário é induzido a escolher o projeto mais arriscado, projeto r (curva menos inclinada); com juros inferiores, ele executa o projeto s (menos arriscado).</p>

Fonte: o autor, com base em Stiglitz e Weiss (1981).



Um Ambiente Favorável ao Desenvolvimento das Microfinanças – Uma abordagem inicial

Manuel Thedim



Um Ambiente Favorável ao Desenvolvimento das Microfinanças – Uma abordagem inicial

Manuel Thedim¹

Este artigo apresenta, de forma sucinta, uma proposta de implantação e articulação de instrumentos públicos, não só estatais, com ênfase no papel dos governos em seus três níveis, para fomentar a oferta de produtos microfinanceiros.

Fundamenta-se na premissa de que o Estado não deve operar empréstimos e outros serviços financeiros, por não ter vantagem comparativa que justifique sua atuação direta, estrutura humana, vocação técnica e a necessária blindagem a risco moral e consequente efeito sobre seleção adversa, que são condições necessárias ao sucesso de um programa de microfinanças sustentável. Por outro lado, reconhece sua prerrogativa e legitimidade para articular programas de desenvolvimento, de primeiro, segundo e terceiro pisos², complementares e convergentes, para expandir a oferta de serviços microfinanceiros³.

Entende, também, que o mercado funciona de forma mais eficiente, entre outros atributos, com:

- a) uma multiplicidade de agentes;
- b) informação de boa qualidade, distribuídas de forma simétrica, contínua e transparente;
- c) maior liquidez, seja financeira, mediante acesso a capital, seja de títulos, com um mercado secundário de recebíveis microcreditícios – de empreendedores (papéis de primeiro piso) ou de operadores (papéis de segundo piso) –, o que permite a entrada e saída rápida do mercado microfinanceiro, conforme a necessidade de posicionamento ótimo do portfolio de investimentos das instituições; e
- d) empreendedores bem informados, particularmente sobre a oferta de produtos que contribuam para o seu desenvolvimento, e letrados em operações financeiras, mesmo que de forma rudimentar.

¹ Diretor-executivo do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS). O IETS é uma instituição privada, sem fins lucrativos, voltada para a produção e a disseminação de conhecimento na área social. Sua missão é fazer a ponte entre a pesquisa acadêmica e as políticas públicas implementadas pelos diferentes setores da sociedade, como governo, setor privado e organizações não governamentais, para a melhoria da qualidade de vida da população (IETS, 2009).

² As ações de primeiro piso são dirigidas diretamente aos empreendedores; as de segundo, a operadores de microfinanças. Há, ainda, a possibilidade de atuar no terceiro piso, com ações que mobilizem atores de segundo piso para trabalhar com instituições microfinanceiras.

³ O retorno social de um mercado microfinanceiro eficiente – que pode ser maior do que seu retorno privado, pelo menos em seus estágios iniciais – legitima uma intervenção transparente, mensurável, objetiva e pontual do Estado.



O enfoque será na oferta, mais precisamente na articulação e no desenvolvimento de instrumentos capazes de gerar um ambiente que contribua para otimizar informação, liquidez, custo e risco de um mercado de microfinanças, para expandir as iniciativas em operação e atrair novos agentes para estados e regiões menos bem atendidos pela oferta de produtos microfinanceiros.

I. Contexto

Duas das principais barreiras à entrada de agentes no mercado de microfinanças são informação, que é elemento inexoravelmente associado à tecnologia, que, por sua vez impacta a cultura de negócios de bancos e de gestores de fundos financeiros, e custo oportunidade do capital.

Os investidores, com fins de lucro ou de solidariedade⁴, não têm informações completas sobre a capacidade de pagamento e a dinâmica produtiva dos empreendedores de baixa renda, público prioritário desse mercado. Isso é verdade para todo mercado de crédito, mas é ainda mais acentuado em operações com os estratos mais pobres. Quanto maior a assimetria de informação, maior a percepção de risco, portanto, maior a taxa de juros para cobrir uma inadimplência desconhecida. Sem freios, isso desdobra-se na possibilidade de maior ocorrência de seleção adversa. Para minimizar os efeitos desse quadro sobre os balanços das instituições financeiras, o mercado de crédito racional ainda mais sua exposição aos pobres, particularmente no segmento de crédito produtivo (STIEGLIZ; WEISS, 1981).

No mercado tradicional, em que as faixas mais ricas já acessam crédito e outros serviços financeiros, o que as tornam mais transparentes para o sistema, as garantias reais, quando bem avaliadas e líquidas, servem para minimizar os efeitos deletérios da informação imperfeita. No entanto, no de microcrédito produtivo os avais – instrumento utilizado pela impossibilidade de alienação de bens tangíveis – têm cunho mais moral do que colateral real⁵.

A falta de percepção acurada do risco, não mensurada adequadamente pelos modelos do mercado tradicional, é um entre outros motivos que impedem um influxo substantivo de capital para o setor.

⁴ Para não ficarem subordinadas às circunstâncias políticas e fiscais do Estado e por questões de incentivos adequados de governança e gestão, mesmo iniciativas sem fins de lucro precisam ser sustentáveis.

⁵ Nos empréstimos individuais, o aval, de uma forma geral, é dado por pessoa de renda semelhante ao do tomador, que tem poucos bens alienáveis. Mesmo quando a alienação é possível, o custo de transação da liquidação não compensa a recuperação do crédito. Nos grupos solidários, a garantia é dada pelos outros membros do grupo. O risco da garantia, nesse caso, é o não pagamento do restante do grupo em função da inadimplência de um dos seus membros.

As tecnologias empregadas pelas melhores instituições de microfinanças para minimizar essa lacuna são, em essência, bastante simples, mas têm custos de transação elevados, porque se fundamentam no trabalho de agentes de crédito, com atuação local.

Como agravante, o valor médio baixo dos empréstimos eleva substancialmente o custo de transação relativo, com implicações importantes na perspectiva gerencial e logística das operações, uma vez que o sistema é complexo e há de se otimizar a utilização dos agentes e controlar um vasto rol de variáveis exógenas às instituições que afetam diretamente o custo. Ou seja, os métodos mais consagrados de concessão de empréstimos para empreendedores pobres, que são intensivos em mão-de-obra, pressupõem um custo administrativo e operacional alto, com efeitos evidentes no custo dos empréstimos. O contraponto é que é justamente a ação do agente de crédito bem treinado, com métodos sólidos, aliados à subjetividade analítica e à sua proximidade aos espaços de produção, o elemento que minimiza os hiatos de informação.

O setor financeiro tradicional, com os avanços tecnológicos nas áreas de informação e telecomunicações, aumentou sua produtividade agressivamente nas últimas décadas. A venda de produtos intensivos em trabalho não é constitutiva da sua cultura e racionalidade, a não ser que o lucro esperado seja extraordinário. Por outro lado, os modelos de escore e comportamento que utiliza não se alinham aos riscos esperados da operação com empreendedores pobres, mas com consumidores do mesmo estrato de renda. Os sinais de adimplência que percebem advêm da carteira empréstimo a pessoas físicas, sem vínculo empregatício. Os dados históricos existentes nas bases de dados das instituições financeiras não são o insumo ideal para modelos preditivos de retorno de crédito produtivo, porque não foram estruturados para tal. Empréstimos produtivos têm racionalidade e dinâmica distintas das de consumo e de livre uso. A mais evidente é que o primeiro tem a finalidade de gerar renda futura, enquanto os outros a comprometem, ao antecipar consumo. Com a assimetria de informação existente e a falta de sinalização de um mercado microfinanceiro amplo e sólido, é natural que a indústria financeira tradicional se concentre em mercados conhecidos, com lucratividade esperada bem determinada⁶. O custo de aquisição da informação mais depurada, dada a expectativa de retorno sinalizada por dados utilizados como *proxy* para caracterizar o empreendedor de baixa renda, que tem natureza e comportamento diferentes do tomador de empréstimos para consumo ou de livre uso, simplesmente não é atraente, além de ser elemento que, por si só, pode explicar o racionamento de crédito (WILLIAMSON, 1987).

A lucratividade do setor financeiro no Brasil, mesmo absorvidos os choques da crise recente, é boa. O sistema é sofisticado e experiente, ainda que concentrado. As instituições que sobreviveram ao fim da era hiper-inflacionária – que impôs sistemas eficientes e ágeis de transação e controle, dada a volatilidade dos preços – emergiram sólidas, muito flexíveis e bem estruturadas em termos técnicos, gerenciais, de governança

⁶ A crise econômica de 2008 alterou a previsibilidade das operações, mas não de forma definitiva. O mercado financeiro já volta a emprestar em condições semelhantes às do final de 2008 (este texto é de julho de 2009).



e capital. Além do mais, o Banco Central do Brasil (BCB), já esgotado pelas dificuldades da economia hiper-inflacionária, pelos ajustes pós-inflação e pela gestão política dos bancos estatais, aplica uma regulação prudencial conservadora sobre o sistema, o que contribui de forma incontestável para sua estabilidade e confiança.

Esse arcabouço técnico e regulatório, aliado às condições macroeconômicas, é alicerce sólido para um mercado financeiro bem-sucedido, com oportunidades de negócios em abundância, a custos controlados.

A dívida interna pública é expressiva, em março de 2009 a dívida líquida total equivalia à quase R\$1.100 bilhões, ou 37,6% do Produto Interno Bruto (PIB)⁷, o que garante transações perenes, de alto volume, com clara percepção de segurança e com baixíssimo custo de transação. Há de se ressaltar ainda que as taxas de juros brasileiras ainda estão entre as mais altas do mundo.

As operações de crédito dos bancos privados equivalem a 26,5% do PIB, a dos bancos públicos chega a 16%⁸. A quase totalidade desse volume é direcionada a clientes, pessoas físicas ou jurídicas, com estrutura financeira ou de capital observável, seja através do balanço patrimonial e fluxo de caixa contabilizado, seja mediante histórico de renda e operações nos bancos, além de um rol de bens pessoais tangíveis e escriturados, do próprio tomador ou de seu fiador. As taxas de juros praticadas têm *spread* expressivo, em março de 2009 era em média 28,5% – 18% para pessoas jurídicas e 39,7% para pessoas físicas⁹ –, o que pode ser atribuído à concentração do setor, à cunha fiscal exorbitante, ao excesso de exigibilidades de aplicação e ao risco das operações, inclusive jurídico. O resultado, todavia, é um mercado lucrativo, mas com espaço para crescimento, não só em volume, mas também em abrangência socioeconômica¹⁰.

Os fatos retratam um ambiente propício para a expansão de um mercado financeiro próspero e eficiente, mas, por outro lado, um ambiente que não incentiva a entrada em novos mercados onde predominam risco e estrutura de custos ainda desconhecidos e com alto custo de monitoramento e avaliação, no curto e médio prazo.

⁷ BCB/Relatório IV.23 – Dívida Líquida do Setor Público.

⁸ BCB/Relatório II.29 – Operações de Crédito do Sistema Financeiro – Percentual do PIB – Mar. 2009, dados preliminares.

⁹ BCB/Relatório II.31 – Operações de crédito referenciais para taxa de juros.

¹⁰ O mercado de crédito para habitação, por exemplo, em março de 2009, chegava a menos de R\$64,5 bilhões, pouco mais de 5% do total (BCB/Relatório II.20-A – Operações de Crédito do Sistema Financeiro – Saldo com recursos livres e direcionados). Nos EUA, no primeiro trimestre de 2009, a dívida hipotecária residencial chegou a USD10.462 bilhões, 74,3% do PIB de 14.090 bilhões (Fed – *Flow of funds accounts of the United States – First quarter 2009*).

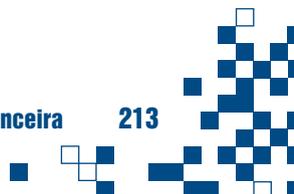
Haverá, entretanto, em prazo mais longo, a necessidade de transitar nessa nova faixa de negócios. Os clientes de média e alta renda estão em ambiente sobrecapado, no qual ganhar fatias de mercado pressupõe o estabelecimento pelas instituições financeiras tradicionais de produtos cada vez mais sofisticados, com preços cada vez mais baixos. As grandes empresas procuram financiamento direto no mercado de títulos privados, as maiores e melhores no exterior, diminuindo seus custos de captação, o que afeta diretamente o bottom line dos bancos. O nível da dívida pública, salvo o agravamento da política fiscal expansionista vigente, tem viés de baixa em relação ao PIB. A inflação não preocupa no curto e médio prazo. As taxas de juros devem estacionar em patamares mais baixos. No entanto, o ciclo eleitoral de 2010 pode afetar o mercado no futuro próximo. Todas essas tendências apontam para novos níveis de retorno e impulsionarão a busca por produtos mais rentáveis.

O Estado, nas três estâncias constitutivas da República, tem sido ineficiente, quando não absolutamente nocente, no seu esforço para fomentar a expansão das microfinanças voltadas ao setor produtivo. No nível local, isso é particularmente verdade no estado e na cidade do Rio de Janeiro.

Seja pela falta de entendimento dos fundamentos microeconômicos mais básicos para o bom funcionamento do mercado de crédito, pelo descrédito, baseado em princípios ideológicos, no funcionamento do mercado, ou por motivação puramente política, com raras exceções, o Estado tem implantado políticas incapazes de atrair o setor privado para financiar de forma massiva produtores pobres. Como se não bastasse, ainda criaram barreiras ao desenvolvimento dos agentes sem fins de lucro. Na contramão de instituir políticas que criassem incentivos à expansão da oferta de crédito para empreendedores de baixa renda, formulam-se políticas centradas em interesses e crenças da burocracia ou dos governos.

No âmbito federal, costurou-se um emaranhado de regras e limites que só foram capazes de desestimular um agente racional a participar do mercado. Estabeleceu-se uma exigibilidade de aplicação em microcrédito aos bancos comerciais – sem definição precisa do termo – que, além de subsidiar, com dinheiro público, mas não estatal, o custo de captação dos bancos federais e pressionar para cima as taxas de empréstimo dos bancos, pouco fez a favor do setor do microcrédito produtivo.

Já as instituições financeiras federais têm tido desempenho desigual. Se o Banco do Nordeste tem mostrado competência, perseverança e bons resultados financeiros – inclusive porque é beneficiário praticamente exclusivo dos incentivos das políticas do governo federal –, o Banco do Brasil (BB) implantou uma política catastrófica, que culminou com prejuízos expressivos das operações do Banco Popular do Brasil (BPB) e custou dezenas, se não centenas, de milhões de reais ao erário. A Caixa Econômica Federal (CEF), no setor produtivo, também tem resultados muito abaixo do esperado para seu porte e capilaridade.



No estado do Rio de Janeiro, houve uma sucessão de planos interrompidos e reestruturados, que não só não contribuiu para o desenvolvimento do setor, como prejudicou, principalmente pelas interrupções e mudanças de rumo, as instituições com as quais operou. O Governo Rosinha Garotinho, por exemplo, em julho de 2003, implantou o programa Microcrédito Social/Banco Social – Decreto nº 33.576, de 16 de julho de 2003/D.O. do Rio de Janeiro –, com juros subsidiados, de 0,33% ao mês, para clientes adimplentes, sem preocupação com sua sustentação de longo prazo. Como era de se esperar, foi interrompido.

O subsídio em operações de microfinanças é controverso. Não há dúvida, no entanto, de que todas as experiências exitosas, com e sem fins de lucro, trabalham com o conceito inequívoco e inegociável de sustentabilidade operacional e de capitalização do patrimônio líquido das instituições. A perpetuação de linhas de crédito é elemento cardinal no desenvolvimento perene dos negócios, de qualquer porte, mas é absolutamente crucial nas pequenas, micro e nanoempresas. Investir no crescimento exige aportes crescentes de capital, as políticas voláteis têm efeito devastador sobre empresas que pretendem um processo constante de expansão.

Na cidade do Rio de Janeiro, o panorama não foi muito diferente. Desmontou-se um programa voltado a financiar a expansão e fundos de empréstimo de instituições de microcrédito, para instituir um programa de cunho assistencialista. O Fundo Carioca, constituído na Câmara de Vereadores, com finalidade exclusiva de financiar microcrédito produtivo sustentável, tinha governança compartilhada com o setor privado, a sociedade civil e sindicatos. O cuidado de estabelecer uma arquitetura institucional aparentemente mais estável não foi suficiente para resistir à força de um poder executivo forte, sem projeto amplo e consistente de políticas públicas para enfrentá-la.

O resultado final do contexto dos últimos anos é que o setor microfinanceiro brasileiro é atrofiado, com dimensões muito aquém do que solicita a precária situação dos empreendedores. O quadro é ainda mais grave no estado do Rio de Janeiro, que hoje conta com poucas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs), que operam na franja superior do público-alvo das microfinanças – o que não é, de forma alguma, demérito –, e com nenhuma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) microcreditícia independente com operações próprias. O volume sequer impacta os pequenos territórios onde se inserem.

A Microinvest, SCM do Banco Fininvest, que opera o Microcrédito Fininvest, agora consolidada no conglomerado Itaú Unibanco, ainda tem uma operação muito tímida para as necessidades do estado e para a dimensão institucional do maior banco do país¹¹.

¹¹ Em 31 dez 2007, carteira ativa de R\$3.170 mil e 6.184 clientes (MICROINVEST, 2009).

O VivaCred, única Oscip que ainda atuava e tinha carteira ativa próxima de 3 mil clientes¹², parou de operar recursos próprios. Hoje distribui crédito para o programa CrediAmigo, do Banco do Nordeste, que começou a atuar no Rio de Janeiro a pedido do governo federal, em apoio ao PAC – Social, a face social do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com sua entrada, o potencial de expansão da oferta de produtos microfinanceiros aumentou consideravelmente, mas não a concorrência, que multiplicaria o número de agentes em atuação. Ao contrário, as operações estão concentradas e a cargo de um programa de governo que, apesar de competente e efetivo, pode estar sujeito aos ventos dos ciclos político e eleitoral.

No Brasil, o quadro mantém-se estável nos níveis insuficientes já mencionados, com crescimento mais acelerado de poucas instituições de maior eficiência, como Finsol¹³ e CEAPE Maranhão¹⁴. Têm-se notícias de que o Real Microcrédito também tem expandido, mas não há dados públicos recentes para confirmar.

O Banco do Nordeste, a estrela do microcrédito na América Latina, é uma história à parte¹⁵. Como mencionado, a excelência da gestão do CrediAmigo, a perseverança do seu Conselho, que desde a década de 90 inseriu a expansão do crédito a empreendedores pobres como linha estratégica do banco, e o amplo acesso a capital resultaram na única operação de peso no Brasil, a segunda em tamanho na América Latina. Seu sucesso é prova inequívoca de que, com condições adequadas, é possível investir em carteiras de porte com rentabilidade competitiva¹⁶.

II. O que fazer

É imperativo, portanto, ampliar o leque de oferentes de produtos microfinanceiros e fortalecer as operações ainda constringidas. Para tanto, impõe-se a estruturação de um programa que incentive a expansão de operações, com base principalmente em instrumentos que minimizem a assimetria de informações, o custo de oportunidade das instituições tradicionais e melhorem as condições microeconômicas do mercado microfinanceiro. Nesse sentido, as seguintes abordagens, de acordo com os temas apresentados, contribuiriam para o processo:

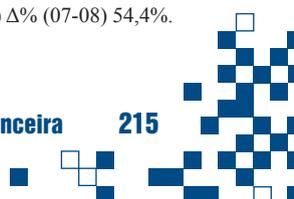
¹² Em 31 dez 2007, carteira ativa de R\$4.214 mil e 3.125 clientes (VIVACRED, 2009).

¹³ Clientes: 51.124 (dez 08) $\Delta\%$ (07-08) 115% e Carteira Ativa: 48,5 milhões (dez 08) $\Delta\%$ (07-08) 94% (FINSOL, 2009).

¹⁴ Clientes: 18.189 (dez 07) $\Delta\%$ (06-07) 24% e Carteira Ativa: 21,8 milhões (dez 07) $\Delta\%$ (06-07) 65% (MIX, 2009).

¹⁵ Clientes: 400.413 (dez 08) $\Delta\%$ (07-08) 33,5% e Carteira Ativa: 362,2 milhões (dez 08) $\Delta\%$ (07-08) 54,4%. (CREDIAMIGO, 2008).

¹⁶ Retorno sobre carteira média anual: 7,54% em 2008 (CREDIAMIGO, 2009).



II.1. Liquidez

- a) Sistema de garantias para operações entre financiadores e instituições microfinanceiras: essa proposição minimiza os efeitos da assimetria de informação e demove uma das principais barreiras ao financiamento das instituições microfinanceiras. Há de se cuidar, no entanto, para não estimular comportamentos que gerem ou aumentem o risco moral no sistema. Garantias mal desenhadas suscitam desincentivos à aplicação cuidadosa das tecnologias de empréstimo e têm consequências negativas para a sustentabilidade das instituições. No mesmo diapasão, é sempre preferível não implantar garantias na ponta, ou seja, garantir diretamente os empreendedores. É mais eficiente operar com carteiras de instituições de primeiro piso, sempre com a imposição de custos efetivos no caso de perdas acima de patamares previamente negociados. Garantias no primeiro piso podem gerar desincentivo ao pagamento, dada a percepção de que existe pagador de último recurso. Ademais, o custo de gestão do risco aumenta, dada a capacidade restrita e cara de análise no varejo por instituições de segundo piso em um ambiente com mercado constrito, sem sinalização de comportamento e de preços. Aliás, é exatamente essa a vantagem comparativa do trabalho das instituições microfinanceiras, especializadas na relação de proximidade com os pequenos produtores. Não há sentido em substituí-lo. O sistema de garantias deve ser gerido por agente privado, porque evita procedimentos burocráticos, minimiza o risco moral, diminui os efeitos potencialmente negativos do ciclo político-eleitoral e, em princípio, aumenta a eficiência;
- b) fundo de investimento em ativos microcrédícios:
a possibilidade de entrar e sair de um investimento, sem afetar de forma expressiva os preços dos ativos negociados, minimiza o risco de participar de um mercado. Dar liquidez aos recebíveis de microcrédito, de operações de primeiro ou segundo piso, contribui para a alocação ótima desses ativos em *portfolios* de investimento. Além do mais, os negócios gerados no fundo tornam-se bom mecanismo de sinalização de preços, o que poderá balizar a decisão de investimento de perspectivas investidores. O estabelecimento de um mercado secundário de títulos, com a participação de um *market maker*¹⁷, contribuirá de forma expressiva para a atração de investidores. No primeiro momento, no nível federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou a Caixa têm plenas condições para cumprir o papel de formador de mercado.
No âmbito estadual, as agências de fomento também são instrumentos viáveis para essa função. Num prazo mais longo, a função pode e deve ser exercida por um agente privado, não sujeito às restrições fiscais e políticas do setor estatal. Semelhante ao sistema de garantias, o fundo deve ser privado, sem prejuízo da participação de instituições estatais como provedoras de liquidez;

¹⁷ (...) agente de liquidez, facilitador de liquidez, promotor de negócios, especialista, *market maker e liquidity provider* são algumas designações atribuídas àqueles que se propõem a garantir liquidez mínima e referência de preço para ativos previamente credenciados, fatores de destaque na análise da eficiência no mercado de capitais (BOVESPA, 2009).

- c) *road show* para apresentar o sistema de liquidez (garantias e fundo de investimento em ativos microcreditícios) para financiadores de segundo piso e colher percepções e sugestões:

é essencial uma rodada de reuniões com as principais instituições financeiras e os gestores de ativos para apresentar o programa ao mercado investidor e captar suas percepções e necessidades. As estratégias devem contemplar todas as necessidades do mercado, para se afigurarem como instrumentos críveis, úteis e efetivos para a otimização de preços de riscos. Mais uma vez, a apresentação deve ser liderada pelos parceiros privados.

II.2. Sistema de Informações

- a) Sistema de Informações do Setor Microfinanceiro:
- como já argumentado, instrumentos que minimizem a assimetria de informação colaboram com o melhor funcionamento do mercado e com a consequente ampliação do acesso a serviços financeiros, principalmente para a população de baixa renda. Não por acaso, a coleta de dados de qualidade sobre cobertura e impacto de sistemas financeiros é uma das sete recomendações do documento *Building on Success do UN Advisors Group on Inclusive Financial Sectors* (UN ADVISORS GROUP, 2008);
 - algumas funções e princípios básicos deverão nortear o Sistema de Informações:
 - * ser gerido por um corpo independente, privado, que tenha credibilidade e isenção na coleta e análise dos dados. Para garantir transparência e governança equilibrada, longa e imparcial, o sistema deve contar com a participação de instituições de origens diversas, *stakeholders* do setor microfinanceiro, dentro de um marco institucional independente. O sistema pode ser fomentado com dinheiro público, mas deve lograr sustentar-se no longo prazo mediante a contribuição dos agentes que se beneficiarão do sistema;
 - * coligir e sistematizar informações relevantes para o desenvolvimento e desempenho do setor, de forma sistemática e perene; com foco amplo, cobrir atores públicos e privados, com e sem fins de lucro, operadores diretos e financiadores do sistema, além de prestadores de serviços às instituições; abarcar desde indicadores de desempenho das instituições, até a evolução do marco legal e coletar estudos de casos, com enfoque seja em operações, seja no marco regulador de outros países;
 - * minimizar custos de coleta de dados para as instituições. Os custos de transação das operações microfinanceiras já são altos, a imposição de custos financeiros, administrativos e de recursos humanos elevados desestimulará a participação dos agentes microfinanceiros;



b) *bureau* positivo:

- um *bureau* positivo funciona como uma base de dados em que operações de crédito são registradas. Cada prestação quitada é informada ao sistema. Com a autorização do cliente, a informação torna-se pública. O registro formal de operações de crédito adimplentes e pontuais de prospectivos clientes materializa-se como mais uma variável observável no processo de avaliação de risco. Um histórico de créditos bem-sucedidos aumenta de forma inequívoca as chances de acesso a capital de terceiros, mesmo para clientes sem ativos de valor escriturados. Um esforço para eliminar as barreiras jurídico-burocráticas para seu lançamento é vital para implantar sua operação;
- a base deve ser gerida pelas instituições que já operam com credibilidade *bureau* negativo, como o Serasa e o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC).

II.3. Produção de dados secundários anuais

a) Anexo sobre empreendedorismo e acesso a crédito na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE:

- produzir dados nacionais de forma sistemática e perene com esse foco é oferecer um bem público de utilidade múltipla e de valor inestimável, com claro retorno social e privado. Entre outras finalidades, serve de insumo tanto para diagnósticos-alicerces para o desenho e monitoramento de políticas públicas, como elemento norteador para a implantação de projetos privados, com fins de lucro ou de solidariedade.

II.4. Desenvolvimento de novas tecnologias¹⁸

a) As tecnologias de avaliação e gestão de risco são, por óbvio, o cerne do sucesso de qualquer operação de crédito. O microcrédito tradicional, para alcançar taxas viáveis de adimplência, conta com uma metodologia baseada no agente de crédito. Mediante um protocolo de entrevistas e observações, objetivas e subjetivas, o agente constrói o balanço e fluxo de caixa do negócio e da família do empreendedor, além de estabelecer conceito a respeito de sua idoneidade e competência. Como o trabalho, quando empregada a metodologia mais ortodoxa, é circunscrito territorialmente, os procedimentos também mensuram a dinâmica econômica na qual o empreendimento está inserido. Essa metodologia tem-se mostrado vencedora, mas impõe custo operacional alto. Além do mais, solicita uma gestão logística e administrativa complexa, à qual se somam, ainda, todos os trâmites de gerência necessários ao bom andamento de um negócio de crédito. Por outro lado, esse sistema desenvolve uma relação de confiança entre o agente de crédito e o empreendedor que, a partir de uma relação subjetiva, melhora a percepção do comportamento do cliente pela instituição;

¹⁸ Também recomendado em UN ADVISORS GROUP (2008).

- b) programa de incentivo ao desenvolvimento de novas tecnologias de gestão de risco, com foco em empreendedores de baixa renda:
- o Brasil conta com diversos equipamentos competentes para desenvolvimento tecnológico, seja na área de tecnologia da informação e comunicação, seja no desenvolvimento de novos processos produtivos. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), entre outros podem mobilizar universidades, mestrandos e doutorandos para produzirem novas tecnologias de concessão de crédito. As disciplinas e produtos variam desde a engenharia de produção até a criação de sistemas de escore de comportamento e crédito, passando por equipamentos e *softwares* para gestão e operação de crédito, entre muitos outros. O objetivo final é aumentar a eficiência e eficácia dos produtos microfinanceiros, com o aumento da produtividade do agente de crédito e das instituições concessoras, inclusive bancos e financeiras tradicionais.

II.5. Desregulamentar o setor de microfinanças brasileiro

- a) Como mencionado, o marco regulador do microcrédito, que teve sua primeira versão publicada em 2003, criou barreiras ao desenvolvimento do setor microfinanceiro não estatal. As instituições que se beneficiaram em escala dos “incentivos” criados são do Estado, notadamente o Banco do Nordeste Brasileiro – na vertente do crédito produtivo –, a Caixa e o Banco do Brasil;
- b) o setor privado só responde a incentivos que afetam positivamente sua função de produção. A sobreregulação, que impõe custos de transação altos, sem atender às falhas do mercado microfinanceiro, tem a consequência previsível de não mobilizar a indústria financeira privada, o que, inexoravelmente, mantém os empreendedores pobres com acesso insuficiente ao mercado de crédito;
- c) há de se eliminar toda sorte de limites de preço – juros – e restrições de aplicação, como prazos, valores e especificações excessivas de empreendedores qualificáveis. Crédito produtivo é o oxigênio da dinâmica econômica, sua ampliação, subordinada a regras prudenciais e de transparência, é bem-vinda e indutora do crescimento, particularmente nos estratos que não têm acesso a capital, onde sua produtividade marginal é alta.

II.6. Incentivos positivos

- a) O estabelecimento da exigibilidade de investimento claramente não atendeu às necessidades do produtor de baixa renda. Os bancos preferem deixar os recursos



depositados, sem rendimento no Banco Central, a aplicar em um mercado que desconhecem, cujo risco não medem com precisão, a taxas limitadas. O preço do crédito bancário, por conseguinte, será calculado com base na estrutura de captação e aplicação do mercado. O resultado, dadas as exigências de rentabilidade do setor, é a elevação das taxas de juros para outras linhas de crédito;

- b) incentivos positivos tendem a estimular de forma mais efetiva a produção. Uma possibilidade que pouco afetaria a política monetária é liberar do depósito compulsório (reservas) um real para cada real aplicado em microcrédito produtivo. O custo de captação marginal seria atraente para os bancos, uma vez que não haveria custo oportunidade para o capital aplicado nesse nicho.

II.7. Publicidade das operações, metodologias e tecnologias produzidas com dinheiro público

- a) Toda operação de crédito alavancada com dinheiro do estado deveria, compulsoriamente, ser aplicada de forma absolutamente transparente, ressalvado o direito de privacidade do devedor. Afinal, trata-se de dinheiro do povo, que tem o direito de acompanhar seu destino e a qualidade da sua aplicação. O estado não é agente econômico privado, portanto, não tem por que concorrer com o setor privado. Ao contrário, deve contribuir para seu crescimento e alargamento, particularmente em mercados imperfeitos;
- b) toda tecnologia de crédito desenvolvida pelos bancos públicos há de ser pública e estar, portanto, à disposição da sociedade para a utilização de qualquer instituição que deseja fornecer serviços microfinanceiros. O Banco do Nordeste e a Caixa devem abrir suas portas para as instituições microfinanceiras com fins de lucro ou de solidariedade e compartilhar de forma extensa e ampla seus programas, tecnologias e metodologias. Isso diminui o custo de entrada do setor privado no mercado de crédito produtivo voltado para a população de baixa renda, com possíveis efeitos positivos no volume de recursos de empréstimo disponíveis.

II.8. Programa de letramento financeiro para produtores de baixa renda

- a) Para maximizar o impacto de políticas de fomento às microfinanças, um programa de apoio à educação financeira é central. Há inúmeras metodologias e instituições de ensino, além de especialistas e mídia disponíveis;
- b) instituições microfinanceiras são excelentes canais de distribuição, porque contam com postos de atendimento capilares e são próximas ao cliente. A aplicação de cursos e a seleção de beneficiários não só aumentam e solidificam sua base de clientes, como consolidam e aprofundam sua relação com a instituição microfinanceira, seja banco, SCM ou Oscip;

- c) o impacto do acesso a serviços financeiros será, obviamente, multiplicado com o uso mais racional e eficiente dos diferentes produtos financeiros. O espriamento de iniciativas de letramento financeiro não só beneficiará os alunos, mas também qualificará territórios menos desenvolvidos, onde trabalham, e criará uma base de clientes com maior capacidade de pagamento de empréstimos e de consumo de outros produtos financeiros, como poupança e seguros.

III. Conclusão

Ainda há muito a fazer para fortalecer o setor microfinanceiro no Brasil. A assimetria de informação e o custo oportunidade do investimento são as principais barreiras para atrair o setor financeiro tradicional a engajar-se nesse estrato de mercado. As evidências demonstram que as políticas implantadas pelo governo federal desde 2003 têm contribuído de forma marginal na ampliação do microcrédito produtivo. O único esforço efetivo com resultado expressivo, mas insuficiente para atender às necessidades dos empreendedores sem acesso adequado a capital, é a operação eficiente do Banco do Nordeste, resultado de persistência, competência e compromisso do próprio banco, iniciada ao final da década de 90, ampliada e fortalecida nos últimos anos.

As políticas públicas que se pretendam efetivas devem ter o objetivo de diminuir as barreiras à entrada de atores privados com e sem fins de lucro. Devem apontar, portanto, para diminuir as lacunas de informação, apoiar instrumentos que ajudem a sinalizar preços e qualidade de ativos, minimizar a percepção de risco de ativos ainda pouco conhecidos do mercado e reduzir o custo oportunidade com incentivos positivos ao investimento no setor. Seu sucesso requer a desregulamentação e o alargamento da liberdade de atuação das instituições que operam microfinanças, seja para escolherem os nichos de mercado que otimizem a rentabilidade de seu portfólio de investimento, seja para operarem valores de empréstimo e taxas que maximizem o retorno de suas carteiras.

O estabelecimento de um fórum permanente de discussão, com a participação do setor privado, com e sem fins de lucro, nos mais diferentes formatos metodológicos e áreas de atuação, de representantes do Estado – nos seus três níveis –, de universidades, institutos de pesquisa e fornecedores de serviços de desenvolvimento, também contribuiria para difundir experiências bem-sucedidas, dificuldades e soluções encontradas, além de proporcionar a oportunidade de expansão, consolidação e parcerias institucionais. Isso é um elemento essencial para acelerar a penetração dos serviços financeiros em áreas sem acesso e para aumentar a eficiência e eficácia das operações.

Finalmente, o esforço de articular a oferta de serviços financeiros com outros programas e políticas complementares e convergentes de desenvolvimento empresarial é cardinal para o esforço de combate à desigualdade e pobreza no país. Não se pode negligenciar também a articulação e a coordenação das diferentes iniciativas dos



governos, que sobrepedem esforços e não alinham suas políticas, gerando desperdícios, ineficiência e sinais contraditórios para atuais e prospectivos agentes que se interessam por esse mercado.

Referências

BOVESPA. *Formador de Mercado*. Disponível em: <http://bovespa.com.br/mercado/FormadorMercado/Formador_Mercado.asp>. Acesso em: 13 ago 2009.

CREDIAMIGO. **Relatório Anual Crediamigo 2008**. Disponível em: <www.bnb.gov.br/crediamigo>. Acesso em: 13 ago 2009.

FINSOL. *Institucional*. Disponível em: <www.finsol.com.br>. Acesso em: 3 ago 2009.

IETS. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. *O que é o IETS?* Disponível em: <www.iets.com.br>. Acesso em: 13 ago 2009.

MICROINVEST. Entrevista por telefone, 2009.

STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew M. *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. **The American Economic Review**, vol. 71, n. 3, p. 393-410, 1981.

UN ADVISORS GROUP on Inclusive Financial Sectors. **Building on Success**. Junho de 2008.

VIVACRED. Entrevista por telefone, 2009.

WILLIAMSON, Stephen D. (1987). *Costly Monitoring, Loan Contracts and Equilibrium Credit Rationing*. **The quarterly Journal of Economics**, vol. 102, n. 1, Feb., 1987, 135-146.

12

Microfinanças no Brasil e na América Latina

Renso Martinez
Francisco Marcelo Barone



Microfinanças no Brasil e na América Latina

Renso Martínez¹
Francisco Marcelo Barone²

I. Introdução

Desde o início do microcrédito no Brasil, na década de 70, até o final da década de 90, a estrutura legal orientada às atividades próprias de uma indústria foi estabelecida por intermédio de Instituições de Microfinanças (IMFs), como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs). Isso se deveu ao trabalho de Organizações não Governamentais (ONGs) nacionais e internacionais voltado para financiamento e assistência técnica a populações carentes.

Nos últimos dez anos, o aperfeiçoamento no marco jurídico propiciou o ingresso de outras IMFs (cooperativas de crédito) neste mercado, sobre as quais se configura sua atual estrutura, com participação mais efetiva do sistema financeiro tradicional.

Este artigo apresenta análise comparativa das microfinanças no Brasil e na América Latina, com base nos *benchmarks* elaborados pelo *Microfinance Information Exchange* (MIX).

¹ Gerente-regional do MIX para América Latina. O MIX é organização internacional privada, sem fins lucrativos, com sede em Washington, D.C., fundada em 2002, dedicada a melhorar a infraestrutura da informação na indústria de microfinanças. Sua missão é apoiar o crescimento da indústria de microfinanças, por meio de plataforma pública de informações de primeira classe. São usadas duas plataformas: *MIX Marketing* <www.mixmarketing.org> e *MicroBanking Bulletin* <www.themix.org> the microbanking bulletin>. Os autores agradecem a Cintia Tavares (*Small Business*/Ebape/FGV) pela tradução e a Maria Cecilia Rondón (MIX) pela redação adicional.

² Coordenador do Programa de Estudos Avançados em Pequenos Negócios, Empreendedorismo, Acesso ao Crédito e Meios de Pagamentos (*Small Business*) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), representante do MIX no Brasil, desde 2009.



II. Exegese

O Brasil possui elevado potencial para desenvolvimento das microfinanças, considerando, principalmente, os indicadores de penetração de mercado³. Existe amplo setor da população cuja demanda por serviços financeiros ainda não recebeu atendimento adequado. Mesmo que os indicadores atuais de penetração de mercado sejam muito baixos, por ser o Brasil o maior país da América Latina, existem *benchmarks*, como o do México, que, com população de 105 milhões de habitantes, alcançou a taxa de penetração de 4% sobre a população total.

Tabela 1 – Aplicação de indicadores das instituições de microfinanças no plano macroeconômico¹

Geral	Indicador	Brasil	América do Sul	América Latina e Caribe	Mundo
País ²	Número de países	1	11	25	117
	População (milhões)	192,0	17,0	7,1	10,0
	Pobreza	22,0%	35,0%	36,1%	37,3%
IMF	Número de IMF	25	18	17	9
	Cientes (milhares)	669,0	432,6	233,0	96,8
Penetração	sobre a população total	0,3%	2,6%	2,3%	1,0%
	sobre a população pobre	1,6%	6,5%	5,7%	3,0%

1/ Todos os indicadores estão baseados em médias, para evitar o efeito de países menores ou maiores sobre o resultado.

2/ Baseado no *World Development Indicators* do Banco Mundial.

Fonte: MIX, 2009.

Com base nos dados da Tabela 1, verifica-se que a América do Sul obteve os resultados mais elevados quanto ao alcance de serviços financeiros para a maior parte da população, por abrigar as três indústrias com o mais sólido desenvolvimento institucional da região, que compreende Bolívia, Equador e Peru. As IMFs da América Central experimentam constante crescimento no volume de suas operações nos últimos anos, observando-se clara tendência de regulação. Em linhas gerais, o tamanho médio de suas instituições é menor que o de seus pares sul-americanos.

Com a finalidade de aprofundar essa análise, a Tabela 2 apresenta comparação específica do Brasil com países representativos da América Latina. O primeiro ponto a destacar é o notável incremento da amostra de IMFs brasileiras em 2009, com base em dados contábeis e financeiros de 2008, acima de 100%. O número de IMFs passou de dez para 26⁴, conforme pesquisa realizada em 2008 com dados contábeis e financeiros de 2007.

³ Os dados demográficos são de dezembro de 2007, e foi tomado como base de dados o *World Development Indicators*, do Banco Mundial, atualizado em abril 2009.

⁴ Veja lista das IMFs que forneceram seus dados em 2008, na Tabela 3 (Anexo).

Tabela 2 – Mercados de microfinanças na região* (por número de clientes ativos)

Países	Amostra de IMF	Clientes		Clientes por IMF
		Total	% sobre o total geral	
Bolívia	30	768.333	5,6%	25.611
Brasil	26	669.097	4,8%	25.735
Colômbia	48	1.905.633	13,8%	39.701
Equador	100	889.211	6,4%	8.892
El Salvador	73	438.855	3,2%	6.012
México	98	3.882.829	28,1%	39.621
Nicarágua	31	550.215	4,0%	17.749
Peru	89	2.607.104	18,9%	29.293
Outros países (17)	219	2.113.672	15,3%	9.651
Total	714	13.824.949	100,0%	19.363

* Agregados para cada país. Baseado na informação do MIX, *MicroCredit Summit* e BID.

Fonte: MIX, 2009.

Nos dados apresentados para o Brasil, estão contempladas as quatro IMFs mais representativas quanto a cobertura (CrediAmigo, Banco Popular do Brasil, Cresol e Cresol Baser), as quais concentram 91,3% dos clientes ativos. Com exceção dessas instituições, o resultado foi de média de 1.644 clientes ativos por IMF, o que evidencia o pequeno porte da média das demais instituições e suas possibilidades de crescimento.

III. Dimensões do crédito no Brasil e na América Latina

Os produtos financeiros oferecidos pelas IMFs na América Latina mostram características similares. São comuns as que têm finalidade do crédito – destinado a negócios, moradia, consumo, investimento rural, entre outros itens – e as que adotam metodologia de concessão semelhante.

Mesmo empregando esses parâmetros, a comparação entre as IMFs da região pode apresentar resultado muito diverso.



III.1. Definição funcional

O MIX reconhece que existem muitos conceitos de microfinanças, alguns que se aproximam do conceito de microcrédito. No caso brasileiro, o conceito para Microcrédito Produtivo Orientado é previsto por lei⁵. Por razões de análise, o MIX emprega o conceito funcional de microfinanças, de acordo com o qual seus serviços financeiros são de pequeno porte em relação à receita por pessoa, por domicílio ou por empresa.

Em outras palavras, o saldo médio do serviço de microfinanças não pode ser maior que 250% da média de renda por pessoa (Renda Nacional Bruta – RNB – *per capita*)⁶. A definição pode ser expressa nos termos seguintes (usa-se como exemplo uma instituição de crédito)⁷.

$$\left\{ \frac{\left(\frac{\text{Carteira Bruta de Empréstimos}}{\text{Clientes ou Empréstimos Ativos}} \right)}{\left(\frac{\text{Renda Nacional Bruta}}{\text{População do país}} \right)} \right\} \leq 250\%$$

III.1.1. Dimensão por tipo de crédito

Para padronizar esses resultados, o MIX utiliza definições que admitem quatro categorias de crédito⁸, conforme se segue.

- a) Crédito comercial – Crédito concedido a pessoas físicas ou jurídicas, destinado ao financiamento da produção e da comercialização de bens e serviços. Normalmente dirigido a grandes e médias empresas.
- b) Crédito a microempresa – Similar ao anterior, com a diferença de que financia atividades em pequena escala, cuja fonte principal de pagamento constitui o produto das vendas ou dos ingressos gerados por essas atividades. Pode estar dirigido a um grupo de beneficiários com garantia solidária.
- c) Crédito para consumo – Concedido a pessoas físicas para financiar aquisição de bens de consumo ou pagamento de serviços para fins não comerciais ou empresariais, independentemente de seu valor.

⁵ Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Em seu artigo 1º, § 1º, estabelece: “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”.

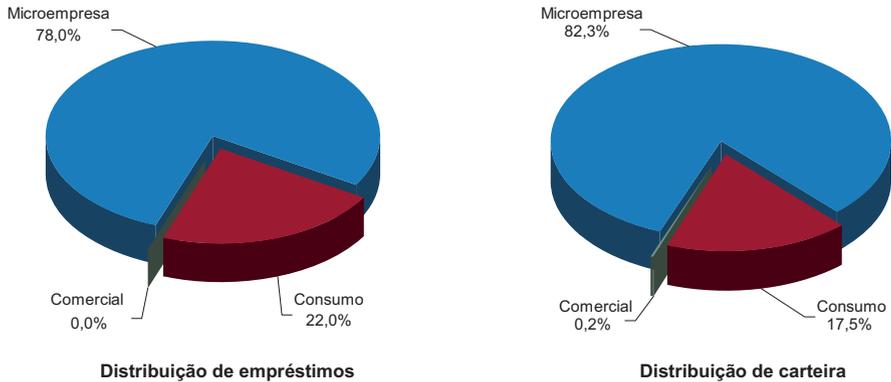
⁶ A fonte de RNB *per capita* foi extraída do *World Development Indicators* do Banco Mundial.

⁷ Não somente créditos, mas também depósitos ou outro serviço em que seja possível identificar o custo por cliente.

⁸ Esses conceitos se baseiam em definições formais estabelecidas nas normativas dadas por reguladores e supervisores bancários da região. Para tal fim, o MIX sintetizou conceitos da Superintendência dos Bancos da Bolívia, do Chile, da Colômbia, do Equador e do Peru e, com base nelas, estabeleceu os quatro tipos de crédito.

d) Crédito para habitação – Destinado a pessoas físicas para aquisição, construção, ampliação ou melhora de casa própria, sempre que o crédito esteja respaldado com garantias hipotecárias.

Gráfico 1 – Tipos de crédito no Brasil: composição do portfólio 2008



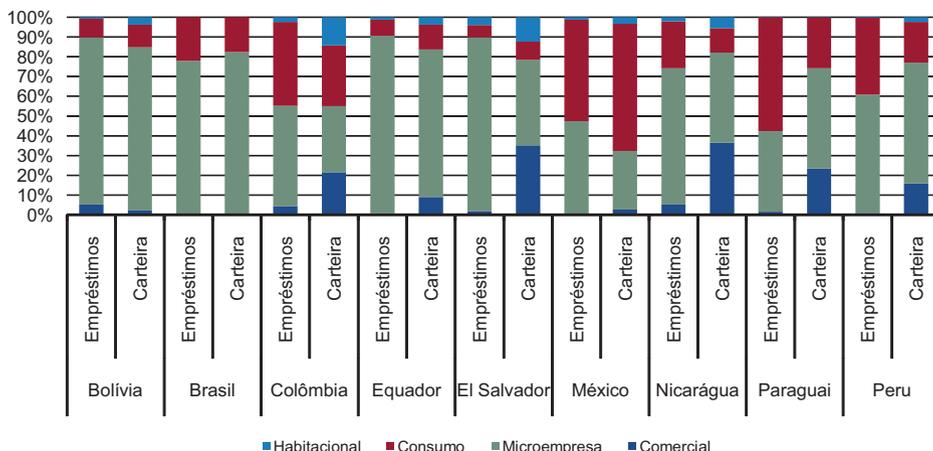
Fonte: MIX, 2009.

Com essa categorização, pode-se caracterizar a oferta de créditos das IMFs na região. Das 26 instituições do Brasil componentes da amostra MIX, que aderiram voluntariamente à pesquisa, o crédito à microempresa foi o produto mais oferecido – 78% dos créditos ativos e 82,3% da carteira –, ainda que o crédito para consumo apresentasse proporção bastante significativa. Das IMFs, 65,4% ofereceram exclusivamente créditos a microempresas, e o restante das operadoras – 34,6% – desembolsaram créditos para consumo e microempresas, simultaneamente.

Comparando o Brasil com os outros países latino-americanos, observa-se também que o crédito a microempresas obteve mais representatividade, sendo Bolívia, El Salvador e Equador os exemplos mais evidentes. Por outro lado, no México e no Paraguai, o crédito para consumo foi o mais representativo, devido, em parte, à presença de grandes *players* no mercado⁹. As IMFs do Brasil não ofereceram créditos para habitação.

⁹ No México há a Caixa Popular Mexicana e a *Financiera Independencia*; no Paraguai, o Banco Familiar e o *Visión Banco*.

Gráfico 2 – Tipos de crédito: distribuição por países – 2008



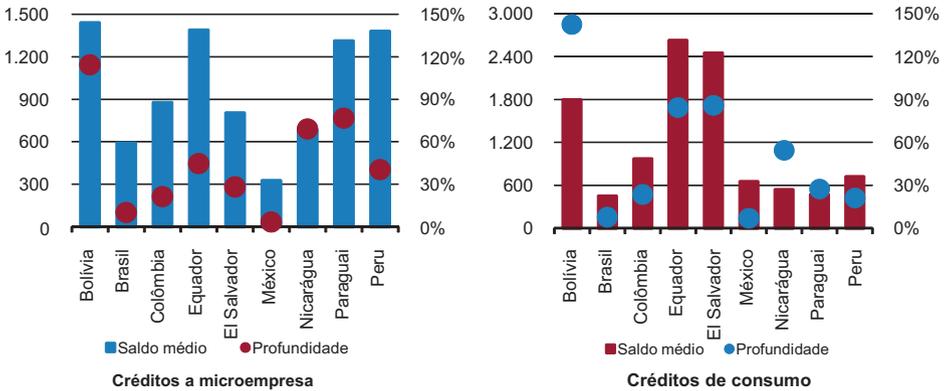
Fonte: MIX, 2009.

Por outro lado, o volume de créditos para microempresa e consumo depende das características de cada mercado. Dessa forma, o crédito destinado a microempresa foi maior em países como Brasil, Nicarágua, Paraguai ou Peru, e o crédito para consumo foi claramente maior na Bolívia, no Equador, em El Salvador e no México. Ainda assim, considerando somente o volume do crédito, entre os países considerados, o crédito para consumo apresentou grande dispersão de resultados em relação aos apresentados para a microempresa.

Mesmo com as diferenças de valor do crédito médio entre os países, sua profundidade¹⁰, na maioria deles, evidenciou indicador inferior a 100%, o que indica que o crédito foi orientado para a população de menor renda. Um valor mais alto desse indicador sugere que não necessariamente o crédito chegou a esse segmento de mercado. No caso de Bolívia, o montante do crédito cresceu de tal forma, que sua dimensão relativa ao PBI *per capita* já superou os 100%.

¹⁰ Esse indicador é similar à definição funcional utilizada para créditos. Quer dizer, esse indicador se define como o saldo médio por tomador de crédito dividido pelo PBI *per capita*. Seu valor dá ideia do segmento de mercado a que atende a IMF.

Gráfico 3 – Profundidade dos créditos a microempresa e para consumo na América Latina (US\$ e %)

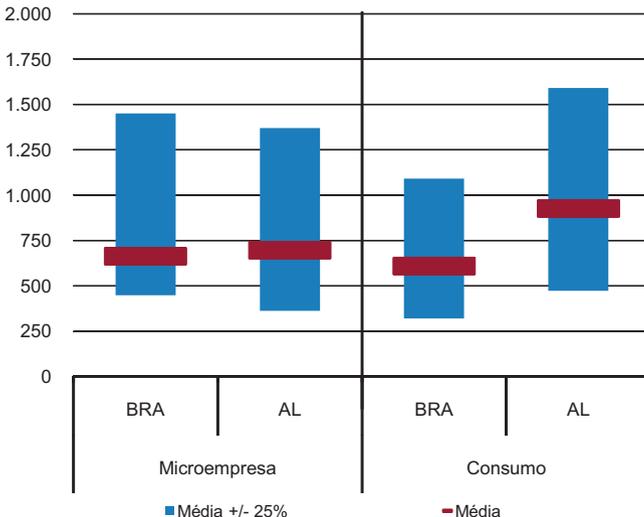


Fonte: MIX, 2009.

Apesar das diferenças que existem em um país relacionadas ao volume do crédito para microempresa ou consumo, sua profundidade não mostrou diferença significativa entre ambos os tipos de crédito. Na Nicarágua e no Paraguai, os créditos para consumo provaram ser estimadamente mais expressivos que os créditos a microempresa.

Como já foi identificado, o valor médio por crédito concedido no Brasil foi menor que no resto da América Latina, sobretudo para consumo (o mesmo ocorreu com sua dispersão).

Gráfico 4 – Dispersão dos créditos a microempresa e para consumo



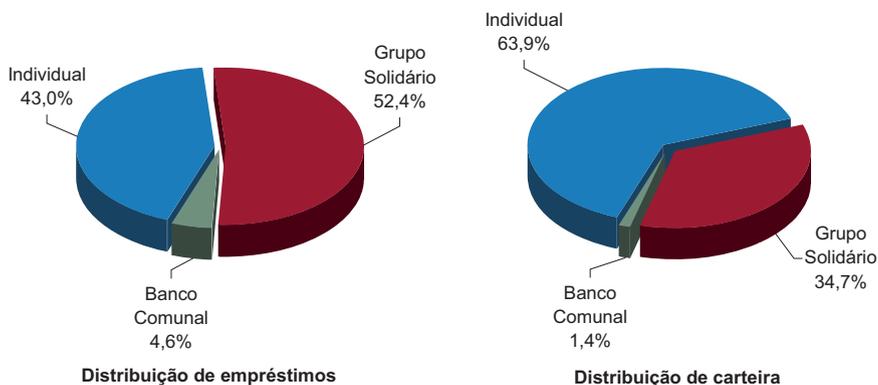
Fonte: MIX, 2009.

III.1.2. Metodologia de crédito

Na dimensão metodologia de crédito, o MIX utiliza as três metodologias mais comuns, conforme se segue.

- Banco Comunal – Direcionado a grupos – em geral, compostos por mais de vinte pessoas – que vivem em patamares próximos ao da linha da pobreza. O “banco” recebe empréstimo da IMF, e a quantia é distribuída entre seus membros, de acordo com alguns critérios (não necessariamente o valor é igual para todos os membros). Como parte dessa metodologia, é exigido dos beneficiários que poupem parte dos recursos, para que, ao final de um período de pagamentos, denominado ciclo, possam dispor deles. A garantia que existe é a solidária, quer dizer, todos os membros se garantem entre si.
- Grupo Solidário – Direcionado a grupo menor de pessoas que o do Banco Comunal. Não existe componente de poupança, e, em alguns casos, os grupos se formam de antigos membros de bancos comunais, que recebem, em média, volume maior de recursos¹¹. A garantia usada também é a solidária.
- Crédito Individual – É o crédito mais conhecido e utilizado pelas IMFs. O cliente recebe o crédito de forma individual (pessoa física ou por intermédio de pessoa jurídica), e não existem grupos. A garantia utilizada é a real (bens como imóveis, veículos, joias) ou a pessoal (avais ou fiadores, outras pessoas que garantem o crédito), ou seja, cada crédito está respaldado por garantia colateral.

Gráfico 5 – Metodologias de crédito no Brasil: composição do portfólio 2008



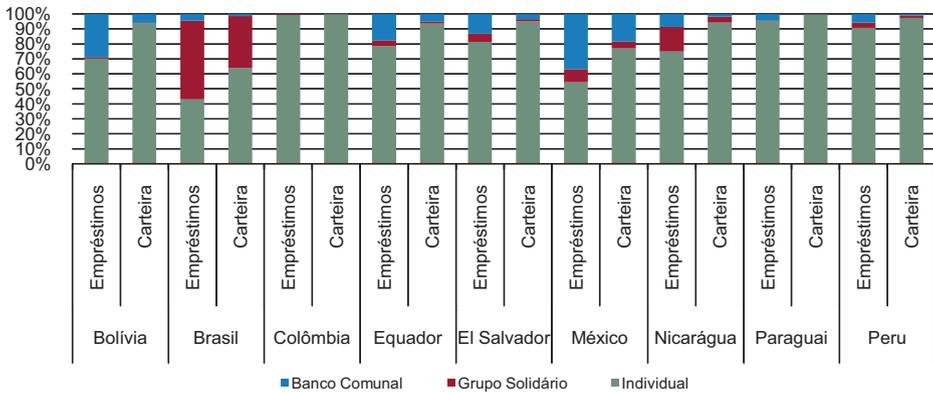
Fonte: MIX, 2009.

¹¹ Isso se interpreta como “graduação” dos membros do Banco Comunal, que formam seus grupos. De igual maneira, o feito de um grupo terminar seus ciclos com êxito prepara cada integrante para solicitar crédito individualmente. Dessa forma, as metodologias grupais (bancos comunais e grupos solidários) têm os méritos de constituir mercado e de capacitar todos os clientes para lidar com os serviços financeiros mais comuns (crédito e poupança).

Por meio dessa dimensão, pode-se caracterizar a oferta de créditos das IMFs. Das 26 instituições participantes da pesquisa do MIX no Brasil, tanto o grupo solidário quanto o de crédito individual compartilham o mercado, dado que o primeiro correspondeu a 52,4% dos empréstimos ativos, e o segundo, a 43% da carteira total, conforme o Gráfico 5. Por outro lado, quase dois terços das IMFs ofereceram exclusivamente créditos individuais, e 34,7% desembolsou créditos na forma de grupos solidários.

O contexto latino-americano destacou o Brasil como o único país onde o grupo solidário obteve peso significativo no portfólio das IMFs. No México e na Bolívia, essa metodologia se destacou nos bancos comunais, e no resto dos países da região é o crédito individual o mais utilizado pela maioria de operadores (ver Gráfico 6).

Gráfico 6 – Metodologias de crédito: distribuição por países 2008

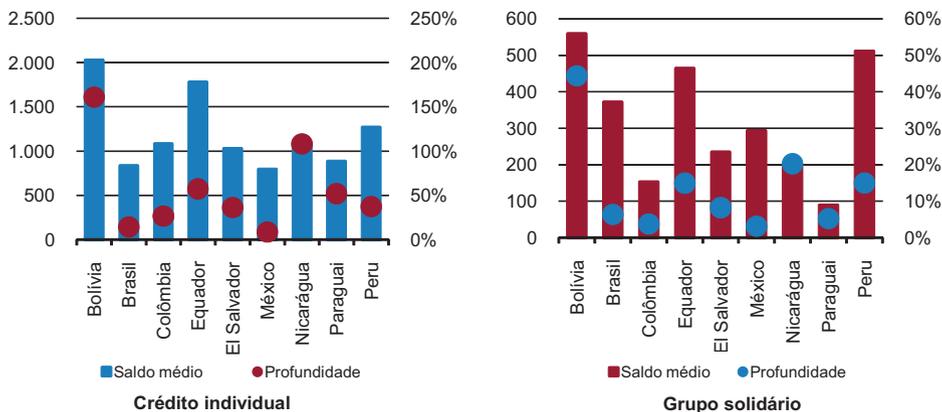


Fonte: MIX, 2009.

O valor do crédito individual foi maior que o obtido nos grupos solidários em todos os países da região (chegou a quase quatro vezes), devido, em parte, à orientação de mercado que cada uma dessas metodologias possui. Em países como Bolívia, Equador e Peru, o crédito individual superou o valor de US\$1.000,00, e, em todos os outros países pesquisados, o valor do grupo solidário não passou de US\$600,00.

Diante das diferenças no valor do crédito concedido pelas duas metodologias em questão, a profundidade do crédito individual foi menor ao se dirigir a clientes com baixa renda, mas que não são necessariamente os mais pobres. Por outro lado, o grupo solidário demonstrou ter profundidade em mercados como o do México, que, ao representar pouco mais de 3% da renda per capita, certamente alcança o mercado mais pobre da população.

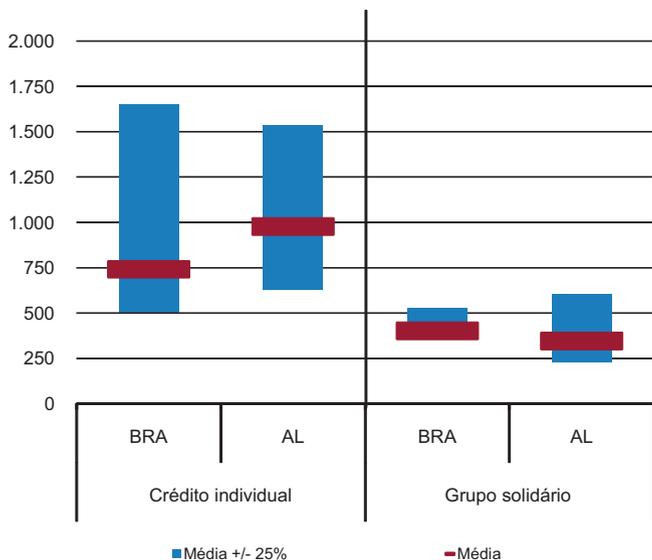
Gráfico 7 – Profundidade dos créditos individual e do grupo solidário (US\$ e %)



Fonte: MIX, 2009.

Mais uma vez, verifica-se que o valor do crédito no Brasil foi menor em relação aos países da América Latina. Não obstante, a dispersão do crédito individual também foi menor que no resto da região, diferente do observado no grupo solidário. Isso indica mais desenvolvimento dessa última metodologia, dada a pouca dispersão em seu valor, evidenciando que as IMFs oferecem esse crédito em condições muito próximas umas das outras.

Gráfico 8 – Dispersão dos créditos individual e do grupo solidário



Fonte: MIX, 2009.

IV. Transparência

Há obstáculos comuns para que os países latino-americanos vençam o subdesenvolvimento. Um deles é a existência de frágil infraestrutura de informações. Falta de transparência e má qualidade dos dados disponíveis são alguns desses obstáculos. Com o setor de microfinanças, não é diferente. A assimetria de informações sobre as operadoras é regra na região.

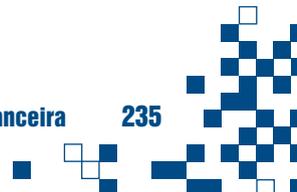
Nesse segmento, a transparência da informação financeira é concebida como processo de revelação completa, exata e oportuna da informação, dividida em três partes: a) as IMFs geram dados, assegurando-se de sua validade; b) os dados são usados interna e externamente; c) os dados são validados e usados externamente. Dessa forma, a transparência é essencial para melhorar o desempenho das IMFs e atrair investidores de capital.

O impacto da transparência é significativo nas IMFs, uma vez que se fazem exercícios comparativos entre elas (*benchmarking*) e ajudam a:

- a) evidenciar aspectos-chaves das operações e identificar forças e fraquezas das organizações;
- b) instituir controles internos e auditorias apropriadas para reduzir as fraudes;
- c) usar o monitoramento de desempenho para alertar a gerência de problemas potenciais, possibilitando mitigar os riscos;
- d) estabelecer metas de desempenho realistas e significativas com base em *benchmarks* confiáveis.

V. Considerações finais

Não há dúvida de que o Brasil possui grande mercado potencial para expandir os serviços financeiros a clientes de baixa renda, não somente por ser o maior país da América Latina, como também pelos valores de cobertura de mercado relativamente menores ante os dos demais países dessa região. Somem-se a esse fato as ações desenvolvidas pelo Estado, em especial pelo governo federal, na busca de massificar os serviços financeiros oferecidos pelas IMFs.



Outra variável que merece destaque é o crescimento da atividade empresarial na região, que leva as IMFs a procurarem satisfazer não somente as necessidades relacionadas a esses negócios, como também as das unidades familiares ligadas a eles, como melhora na saúde, na educação e nas residências. A esse fato, agrega-se o crescimento do crédito para consumo, que representa cerca de 30% da carteira regional¹².

Antes da especialização dos intermediários financeiros em atender ao segmento microempresarial e da ocorrência do crédito a microempresa como tal¹³, o crédito para consumo foi o substituto mais próximo, que propiciou a muitos empreendedores iniciar suas atividades empresariais. Dados os valores de competência dominantes, uma IMF deve estar preparada para atender às necessidades de seus clientes de forma integral, do contrário outro operador o fará.

O Brasil se destacou por ser o único país da América Latina em que o grupo solidário tem grande peso como parte da oferta de serviços financeiros. Como produto, esse grupo é o mais homogêneo em relação a outros mercados da região em que foi privilegiado o Banco Comunal como a principal metodologia grupal, que incorpora novos clientes ao mercado financeiro. Dessa forma, a experiência do mercado brasileiro, que supera as barreiras culturais, pode servir de exemplo para IMFs da região que busquem aprofundar seus serviços financeiros com essa metodologia.

¹² É certo que a adoção de práticas de avaliação de crédito menos exaustivas e mais rápidas facilitou a consolidação de dívidas e compras de carteira por parte de alguns operadores nos mercados urbanos, com o objetivo de crescer rapidamente, porém induzindo os clientes a tomarem mais crédito que o necessário para endividá-los, o que acabou afetando sua capacidade de pagamento.

¹³ Como se mencionou no início do documento, os operadores de microfinanças na região iniciaram suas atividades no fim dos anos 70, desenvolveram-se modestamente nos anos 80, e, nos anos 90, com a dissolução dos bancos de fomento na maioria de países da região, como condição dos organismos multilaterais em colocar em andamento o modelo econômico neoliberal, fundamentaram-se as bases para alcançar o desenvolvimento que têm as IMFs, no que se refere a regulação e cobertura de mercado. Não obstante, em países com grande penetração de serviços financeiros, como Brasil, Chile ou Costa Rica, o crédito de consumo sempre esteve presente, e foi o governo que liderou as iniciativas de financiamento ao setor microempresarial.

Anexo – Instituições participantes no Brasil

A Tabela 3 apresenta o nome das 26 IMFs do Brasil que forneceram seus dados financeiros de 2008 ao MIX.

Tabela 3

Nome	
Agência do Crédito	Agência do Crédito
Ande	Agência Nacional de Desenvolvimento Microempresarial
Banco da Família	Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Família
Banco do Empreendedor	Banco do Empreendedor
Banco do Vale	Credivale, Agência Metropolitana de Microcrédito
Banco Popular do Brasil	Banco Popular do Brasil S.A.
Bancrí	Bancrí, Banco de Crédito Popular
Casa do Microcrédito	Casa do Microcrédito
Ceade	Centro Ecumênico de Apoio ao Desenvolvimento
Ceape BA	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos da Bahia
Ceape MA	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos do Maranhão
Ceape PE	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos de Pernambuco
Ceape PI	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos do Piauí
Central Cresol Braser	Central Cresol Braser
CrediAmigo	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Credisol	Instituição de Crédito Solidário Credisol
Cresol Central	Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária
Fácil SCM	Fácil, Sociedade de Crédito ao Microempreendedor Ltda.
ICC BluSol	Instituição Comunitária de Crédito Blumenau Solidariedade
ICC MAU/CE	Instituição Comunitária de Crédito do Médio Alto Uruguaí e Região Cealero
Instituto Estrela	Instituição Estrela de Fomento ao Microcrédito
Real Microcrédito	Real Microcrédito Assessoria Financeira S.A.
Rede Novo Sol	Banco do Povo de Nova Ipxuna
São Paulo Confia	Crédito Popular Solidário – São Paulo Confia
Socialcred	Socialcred, Sociedade de Crédito ao Microempreendedor S.A.
Socred	Socred S.A., Sociedade de Crédito ao Microempreendedor Ltda.

Fonte: MIX, 2009.

Referências

ALVES, Sérgio Darcy da Silva e SOARES, Mardem Marques. **Microfinanças: democratização do crédito no Brasil e atuação do Banco Central**. Banco Central do Brasil. Brasília: BCB, 2006.

ARAÚJO, Alexandre Guerra de *et al.* **Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas: diagnósticos e perspectivas**. Brasília: Sebrae, 2004.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Oportunidades para la Mayoría**. Washington: BID, 2006.

BARONE, Francisco Marcelo; DANTAS, Valdi, LIMA; Paulo Fernando; REZENDE, Valéria. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BARONE, Francisco Marcelo. *Políticas Públicas de Acesso ao Crédito como Ferramenta de Combate à Pobreza e Inclusão Social: o microcrédito no Brasil*. Tese de Doutorado. PPFH/UERJ, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Conselho da Comunidade Solidária. Quinta Rodada de Interlocação Política. A Expansão do Microcrédito no Brasil – Documento final. Brasília, 2001.

IADB. **Performance Indicators for Microfinance Institutions: technical guide**. Inter-American Development Bank & MicroRate. Washington, USA, 3rd edition, 2003.

MIX. *Instituições de Microfinanças no Brasil e América Latina*. Disponível em: <<http://www.mixmarket.org/mfi>>. Acesso em: 1º de ago 2009.

MTE. Base de Dados de Instituições de Microfinanceiras do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/pnmpo/>>. Acesso em: 3 de ago 2009.

NITSCH, M.; SANTOS, C. A. Da Repressão Financeira ao Microcrédito. **Revista de Economia Política**. V. 21, n. 4, p. 172-183, out./dez. 2001.

SOARES, M. M.; MELO SOBRINHO, A. D. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Banco Central do Brasil. Brasília: BCB, 2007.

13

Incluindo Milhões Hoje e Amanhã: políticas e ações viáveis para um sistema financeiro inclusivo no Brasil

Denise Dias
Yanina Seltzer



Incluindo Milhões Hoje e Amanhã: políticas e ações viáveis para um sistema financeiro inclusivo no Brasil

Denise Dias¹
Yanina Seltzer¹

Este artigo faz uma ligeira incursão na trajetória recente do Brasil rumo a um sistema financeiro mais eficiente e inclusivo, propondo uma visão de longo prazo, uma abordagem em que soluções de mercado são apoiadas e fortalecidas por diretrizes e medidas coerentes por parte do governo e do Banco Central do Brasil (BCB). Tal proposta é traduzida em ações, apresentadas ao longo do artigo, que o governo e o setor privado podem adotar imediatamente, com vistas a estimular o acesso a serviços financeiros por parte da população brasileira, com ênfase no segmento de baixa e baixíssima renda.

A indisponibilidade de informações e estatísticas confiáveis sobre acesso financeiro no Brasil é flagrante. De acordo com uma pesquisa da Federação Latino Americana de Bancos (Felaban), havia 112,1 milhões de contas bancárias no Brasil no fim de 2007 (das quais 68,9% estavam ativas). O número real de pessoas portadoras de contas, no entanto, não está disponível e não é sistematicamente monitorado pelas autoridades ou pelo setor privado. Tampouco há estatísticas sobre o uso de outros serviços financeiros como seguros e crédito por pessoas de baixa renda. Quem tem acesso a que tipo de serviço? Quais são as razões para a falta de acesso? Seria simplesmente porque os desbancarizados não querem ou não precisam de um mecanismo seguro, conveniente e acessível para transacionar e poupar?² Se sim, quais são as razões para a falta de demanda? Custo? Que tipos de serviços substitutos são usados para nutrir a vida financeira dos desbancarizados? Agiotas? Colchão? Quem são os excluídos no Brasil?³

¹ Denise Dias é especialista em regulação e políticas no *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP), e gerente-regional para a América Latina e o Caribe. Yanina Seltzer, atualmente consultora no CGAP, trabalhou neste artigo durante seu estágio de verão no CGAP, em 2009. O CGAP é um centro de pesquisa e políticas dedicado à inclusão financeira das pessoas pobres ao redor do mundo. É financiado por mais de trinta agências de desenvolvimento e fundações privadas que compartilham da missão de aliviar a pobreza global. A missão do CGAP é construir sistemas financeiros locais integrados, eficientes e justos, e que sirvam a todos os desbancarizados, incluindo pessoas muito pobres e clientes difíceis de alcançar.

² Um argumento que frequentemente se ouve no setor bancário e em algumas partes do governo é que pessoas pobres não poupam, por não terem recursos suficientes. No entanto, há uma rica literatura demonstrando o contrário. Para evidências mais recentes, veja Collins *et al.* (2009).

³ Um estudo para responder a essas e outras questões foi patrocinado, por exemplo, pelo governo colombiano, com apoio da Agência para Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID). Um estudo similar, mas em menor escala, está sendo conduzido diretamente pelo Banco Central da Argentina. No Brasil, a instituição que mais tem investigado o assunto é o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), limitando-se, logicamente, ao setor de micro e pequenas empresas.

As ações focadas em inclusão financeira baseiam-se atualmente em três pilares: microfinanças, cooperativas e correspondentes (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008).⁴ Algumas das iniciativas mais notáveis foram: a criação das contas simplificadas; a consolidação do marco regulatório e de supervisão dos correspondentes; a destinação compulsória de recursos para microcrédito por parte dos bancos; e o uso do programa Bolsa Família como plataforma para inclusão financeira (MDS, 2009). Ainda, graças aos esforços e à liderança do BCB, a saúde financeira e os padrões de governança corporativa do setor cooperativo são hoje dramaticamente melhores que há alguns anos.

Apesar dessas medidas, o nível de acesso a contas bancárias, ao crédito, a seguros e a outros serviços financeiros continua limitado, particularmente em segmentos de baixa renda. O que está faltando? Abordagens tradicionais de inclusão financeira como direcionamento de microcrédito e crédito rural, subsídios por tempo indefinido ou imposição de limites de taxas de juros podem resultar em custos desnecessários para o governo, ao mesmo tempo em que enfraquecem esforços do setor privado, impactando o progresso.

Estratégias mais modernas, com visão de prazo mais longo, incluem a criação de incentivos para o desenho e uso em larga escala de produtos adequados à clientela-alvo, bem como de canais de distribuição pouco custosos e eficazes. Colaboração entre instituições financeiras (por exemplo, entre bancos e instituições de microfinanças) e entre estas e entidades não financeiras (por exemplo, entre bancos e operadoras de celular) deve ser encorajada, com foco em projetos que podem realmente alcançar escala no curto ou médio prazo.⁵ Políticas apropriadas devem se concentrar estritamente nos resultados potenciais de cada projeto, que tem como alvo as pessoas desprovidas de serviços e a maneira como tais iniciativas podem vir a ser sustentáveis e alcançar escala. O foco deve ser numa expansão financeira baseada no mercado, não em intervenções do governo.

O governo e o BCB têm hoje uma oportunidade única de repensar como podem utilizar mais efetivamente sua força política, seus recursos e conhecimento para estimular inclusão, produzindo um *mix* inteligente de marco regulatório, políticas coerentes e consistentes de longo prazo, aumentando o diálogo com a indústria, conduzindo pesquisas e disseminando informação, promovendo intervenções focalizadas estritamente quando necessário. Nesse contexto, o Projeto Inclusão Financeira do Banco Central do Brasil é, ao mesmo tempo, uma iniciativa tempestiva e muito bem-vinda.

⁴ O governo brasileiro também tem uma longa e controversa história com créditos direcionados. Adicionalmente, há uma trajetória ainda mais longa com intervenção direta no mercado financeiro, por meio da atuação de bancos públicos, prática que também suscita opiniões conflitantes, apesar das significativas melhorias ocorridas desde o processo de privatização. Este artigo não entrará no mérito dessas questões.

⁵ Por mais atrativos que alguns pequenos projetos de caráter social tendem a ser, poucos daqueles hoje existentes no Brasil – como as iniciativas de moedas sociais – têm capacidade de alcançar a escala necessária para solucionar o problema da exclusão financeira.

Esse é o tipo de discussão proposto pelo artigo, que analisa brevemente as oportunidades existentes nas áreas afins a correspondentes, microfinanças e cooperativas de crédito.

I. Correspondentes: o que está faltando?

Os correspondentes contribuíram para um aumento dramático do alcance dos serviços financeiros, particularmente pagamentos, tendo modificado de forma permanente as discussões sobre inclusão financeira no Brasil e no mundo. Inicialmente tímido, o marco regulatório criado nos anos 70 para o negócio de correspondentes no país foi se transformando, aos poucos, no que é hoje, uma referência mundial. Os resultados desse modelo são simplesmente inegáveis, nenhuma discussão sobre inclusão financeira no Brasil deve excluir essa valiosa ferramenta.

Além de um marco regulatório propício, o avançado nível tecnológico do setor bancário foi um fator central para a expansão rápida e relativamente segura dos correspondentes. Outro fator que contribuiu para o crescimento desse setor foi o desejo dos bancos em encontrar soluções para descongestionar agências nas áreas urbanas sem incorrer nos custos de novas instalações próprias, incluindo os elevados custos de mão-de-obra especializada decorrentes da legislação trabalhista e da força dos sindicatos dos bancários.

A rede de correspondentes cresceu tanto, que atualmente há pelo menos uma agência bancária ou um correspondente em cada um dos 5.567 municípios deste imenso país.⁶ No entanto, somente cerca de 35% dos pontos de correspondentes fornecem serviços de abertura e movimentação de contas bancárias. Destes, 94% são operados por três bancos: Caixa Econômica Federal (CEF), Bradesco e Banco do Brasil (BB). Pagamentos de contas e transferências para programas como o Bolsa Família ainda representam a maior parte das transações realizadas pelos correspondentes (FEBRABAN, 2008).

Apesar do progresso na área de pagamentos, que é hoje mundialmente reconhecido, a verdade é que há ainda muito caminho a percorrer. Correspondentes são subutilizados para serviços bancários propriamente ditos.⁷ Tal fato pode estar ligado ao despreparo dos bancos em lidar com “microserviços”; ao seu desinteresse no segmento de baixa renda; ou a outras razões desconhecidas. Se as autoridades brasileiras estão

⁶ Não há dados sobre a quantidade de pessoas que utilizam os correspondentes, quem são ou que serviços utilizam. No entanto, sabe-se que os correspondentes levam serviços financeiros a comunidades tanto urbanas quanto rurais. De acordo com uma pesquisa do Banco Mundial, 50% dos clientes dos correspondentes da Caixa ganham menos de R\$200 mensais. Aproximadamente 60% dos clientes do Banco Postal estão nesse mesmo nível de renda (KUMAR, 2005).

⁷ Contribuições interessantes para essa discussão estão sendo preparadas em pesquisas conduzidas pelo Centro de Microfinanças da Fundação Getlio Vargas (FGV), de São Paulo, especialmente quanto a alternativas de utilização do canal correspondente para distribuição de microcrédito.



realmente interessadas em flexibilizar as fronteiras do acesso financeiro, elas precisam encontrar respostas a essas questões e entender como os correspondentes podem ser usados, de forma viável, para muito mais que pagamentos de contas, além de criar um ambiente propício para tal desenvolvimento.

Além do mais, o uso de instrumentos pré-pagos como cartões e telefones celulares como meios de pagamento para distribuir serviços financeiros básicos ainda está num estágio muito incipiente no país, apesar da óbvia tendência em outras regiões do mundo. Os bancos e entidades não bancárias têm à sua frente claras oportunidades para criar modelos inovadores mais adequados, em termos de custo de implementação e operação, às características e funcionalidades de produtos para pequenos valores. O BCB, por outro lado, deve aproveitar o estágio atual do mercado para identificar áreas de melhorias possíveis no marco regulatório, fazendo uma avaliação crítica das tendências atuais.

Programas de transferência de renda também podem ter um papel importante em inclusão financeira. Cerca de 80% de todos os programas sociais do governo são pagos por meio da rede de correspondentes da Caixa, que paga por volta de 300 milhões de benefícios por ano, para mais de 16 milhões de famílias (CAIXA, 2006). Adicionalmente, os correspondentes que atuam nesses programas funcionam como uma ferramenta de desenvolvimento econômico local: para sacar seu dinheiro, os beneficiários vão a um estabelecimento local ou nas cercanias, e aproveitam para pagar suas contas e fazer compras. Assim, o correspondente beneficia-se diretamente com o aumento das vendas, e os fundos permanecem na própria comunidade. Atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) está operacionalizando a migração dos pagamentos do Bolsa Família para contas simplificadas da Caixa (MDS, 2009). Isso representa um enorme passo no processo de inclusão financeira.

Para aproveitar o potencial dos canais eletrônicos, incluindo correspondentes, é importante ressaltar o problema da falta de interoperabilidade no sistema de pagamentos de varejo. O BCB tem usado seu poder de persuasão no tocante à interoperabilidade das redes de POS (*point of sale*) e caixas eletrônicos, no intuito de aumentar eficiência e cobertura das redes. No entanto, o progresso é lento. Menos da metade dos caixas eletrônicos existentes são multibanco. Da mesma forma, é comum encontrar de dois a cinco POS nos estabelecimentos comerciais do país, o que torna evidente a falta de interoperabilidade e a ineficiência. Esse é um tema que necessita atenção por parte do BCB, para que serviços baseados em cartões possam expandir ainda mais o seu alcance. Seria um desperdício não utilizar o elevado número de POS já em operação para avançar na inclusão financeira. Principalmente porque serviços substitutos dos cartões para a baixa renda, como *mobile banking*, ainda são praticamente inexistentes: os cartões continuarão a ser o meio de pagamento eletrônico mais comum para a baixa renda por algum tempo.

Não obstante esses obstáculos precisem ser tratados, há temas que requerem ação imediata. Demandas trabalhistas constituem uma real ameaça à continuidade dos correspondentes. Inúmeros casos na justiça requerem isonomia entre os bancários e os funcionários dos correspondentes. Para piorar, projetos de lei impondo padrões mais estritos de segurança em agências bancárias objetivam estender tais padrões para os correspondentes. Essas iniciativas podem aumentar os custos dos correspondentes para os bancos de modo a tornar o modelo inviável. Os bancos investiram nos correspondentes justamente por seu baixo custo. Se tiverem sucesso, essas demandas podem resultar num infeliz retrocesso em termos de inclusão financeira. Esse problema tem raízes na questão de hierarquia normativa (uma resolução do Conselho Monetário *versus* o Código do Trabalho) e na definição regulamentar de correspondente.⁸

Para possibilitar que bancos e outras instituições financeiras ofereçam serviços às populações pobres, isoladas ou marginalizadas, o BCB deveria focar em:

- a) garantir segurança jurídica dos correspondentes. As demandas legais e os projetos de lei mencionados são ameaças sérias a uma grande conquista brasileira: os correspondentes. O BCB, o governo e a indústria bancária devem trabalhar juntos para evitar um final desastroso para essa história. Uma solução possível é definir melhor correspondentes em lei e lidar com outras deficiências do marco regulatório atual;
- b) aumentar a interoperabilidade em pagamentos de varejo. Considerando que o nível de interoperabilidade das redes de POS e caixas eletrônicos continue baixo, talvez seja o caso de o BCB adotar medidas de caráter regulatório. Maior interoperabilidade teria o potencial de aumentar o número de estabelecimentos comerciais integrados às redes de cartões, evitando custos desproporcionais a pequenos comerciantes que atendem populações de baixa renda;
- c) criar um marco regulatório para *e-money*. Aproveitando sua experiência com correspondentes, o BCB encontra-se em situação vantajosa para permitir inovações e parcerias de negócio, por meio da criação de regras para *e-money*, válidas para bancos e instituições não bancárias, ao mesmo tempo em que equilibra seus objetivos prudenciais.⁹

⁸ A atual definição regulamentar também cria outros problemas que afetam o usuário dos correspondentes, principalmente em empréstimos consignados que são oferecidos por agentes subcontratados (conhecidos como “pastinhas”). A complexidade do assunto foge ao escopo deste artigo, mas é necessário que o BCB faça o que estiver ao seu alcance e faça, também, as ingerências necessárias com outros órgãos, se for o caso, para que os correspondentes sejam utilizados para uma inclusão financeira responsável, e não o contrário.

⁹ Alguns exemplos de países que recentemente emitiram normas para instrumentos pré-pagos como *e-money*: Bangladesh, Filipinas, México, Zâmbia, Paquistão e Índia. Outros países, como a Colômbia, ainda estão preparando tais normas.



Contudo, medidas regulatórias não são suficientes. Os atores privados devem usar os correspondentes mais ativamente para oferecer mais serviços, além de serviços de pagamentos. Isso será alcançado por meio de alianças estratégicas, mas também por meio de inovações individuais. Modelos responsáveis e com grande potencial para alcançar escala devem ser encorajados pelo BCB. Algumas possibilidades:

- a) *nonbank branchless banking*.¹⁰ Modelos de negócios liderados por entidades não financeiras são ainda incomuns no Brasil. Considerando isso e a rede de correspondentes já existente, há muitas oportunidades de negócio na área de dinheiro eletrônico e pagamentos móveis. Isso inclui instrumentos pré-pagos para transações pequenas e poupança de baixo valor e curto prazo, que poderiam ser gerenciados por entidades não bancárias se houvesse normas regulamentares sobre *e-money*;
- b) produtos microfinanceiros, como microcrédito e micropoupança. Esses serviços, que hoje são pouco explorados pelos bancos e não são massivamente ofertados por meio de canais eletrônicos, poderiam facilmente alcançar milhões por meio dos correspondentes. Esse é um dos desafios centrais dos bancos brasileiros. Há muito espaço para pesquisa, inovação e criatividade nessa área, e os bancos ainda precisam experimentar seu apetite para investir tempo e recursos, a fim de desenvolver produtos e serviços adequados àqueles que ainda não são plenamente atendidos.

II. Microfinanças: em que direção está indo o Brasil?

As microfinanças começaram no Brasil nos anos 70, antes até da criação do *Grameen Bank* de Bangladesh. No entanto, o crescimento da indústria tem impressionado pouco, e seu alcance continua muito pequeno. Não obstante o crescimento mais acelerado nos últimos três anos, no geral tem sido decepcionante, considerando o tamanho do mercado brasileiro e, particularmente, o elevado número de pessoas de baixa renda, além dos micro e pequenos empreendedores, que demandam serviços financeiros.

Microfinanças nada mais são que serviços financeiros em pequenos valores, que usam metodologias e estratégias especializadas, comprovadamente mais adequadas para os clientes que normalmente são excluídos do sistema financeiro justamente por serem pobres. Microcréditos deveriam ser uma importante fonte de financiamento para empreendedores e trabalhadores autônomos. De acordo com estimativas recentes, os micro e pequenos empreendedores respondem por 45% dos empregos formais no Brasil e por mais de 60% dos empregos urbanos. Direta ou indiretamente, eles são a fonte de renda de 60 milhões de pessoas e geram cerca de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) (KUMAR, 2005). No entanto, tanto a indústria microfinanceira quanto os bancos têm falhado em atender plenamente esse mercado.

¹⁰ Para definição do termo *branchless banking* e correlatos, veja publicações do CGAP (<www.cgap.org>).

Branchless banking oferece grandes oportunidades para aumentar o alcance das microfinanças, especialmente em relação ao potencial dos bancos para entrar nesse mercado. Alguns bancos, notadamente o Banco Popular do Brasil, têm oferecido microcrédito por meio de correspondentes. No entanto, os resultados do Banco Popular têm sido relativamente pobres, especialmente em termos de carteira vencida. De acordo com informações das próprias instituições¹¹, isso deve-se à inexperiência com esse mercado, bem como às limitações regulamentares aplicáveis às contas simplificadas e ao microcrédito, que reduzem as possibilidades de subsídios cruzados. Pouquíssimos bancos têm operações de microcrédito tradicional, sendo que o mais bem sucedido, o Banco do Nordeste, tem cerca de 400.000 clientes apenas, um número decepcionante para um país como o Brasil (MIX, 2009).

Em geral, o setor tem sofrido em razão da falta de conhecimento profundo por parte de vários setores interessados, como os bancos, sobre como atender à demanda potencial de serviços microfinanceiros, incluindo os aspectos demográficos e sociais da clientela de baixa renda. Além disso, o enfoque no aspecto social das microfinanças, quando não complementado por considerações mercadológicas e negociais, necessárias à transformação da indústria atual num negócio atraente e sustentável, pode também ser prejudicial. As microfinanças não podem ser elementos exclusivos de relatórios sociais e agendas de seminários; as microfinanças devem, como qualquer outro produto financeiro, ser parte das demonstrações financeiras dos bancos e outras instituições.¹²

Num país do tamanho do Brasil, com um sólido ambiente macroeconômico e elevado número de pessoas de baixa renda, o estado da indústria de microfinanças levanta importantes questões. Por que o setor não cresce mais e mais rápido? Por que tem sido difícil usar os correspondentes para distribuir produtos microfinanceiros? Por que não há mais estudos para entender a demanda existente nos segmentos hoje desassistidos e o perfil dos potenciais clientes? Por que as iniciativas atuais não conseguiram alcançar uma escala mais condizente com as dimensões do país? Alguns fatores atuais talvez indiquem possíveis respostas, mas apenas de modo especulativo:

- a) as dificuldades logísticas para expandir serviços geograficamente, enfrentadas por instituições independentes que não contam com uma rede de pontos de atendimento;
- b) a falta de alternativas regulamentares para instituições de microfinanças expandirem e estabilizarem suas fontes de recursos, incluindo depósitos;
- c) a crescente disponibilidade de produtos substitutos ao microcrédito para clientes usualmente mais rentáveis;¹³

¹¹ Informações fornecidas em várias entrevistas conduzidas pelo CGAP com instituições financeiras brasileiras ao longo de 2007 e 2008.

¹² Isso não significa que o aspecto social, que comumente desperta o interesse inicial de bancos e outras instituições em projetos microfinanceiros de pequena escala, mereça ser descartado. No entanto, não deve ser o único a ser considerado. Há pouca discussão aprofundada sobre como microfinanças, um ramo de negócios dos serviços financeiros, poderia de fato contribuir para diminuir a exclusão financeira no Brasil.

¹³ Em particular, vale notar a existência dos créditos consignados, uma linha de negócio ainda em ascensão e que é distribuída por correspondentes. Créditos consignados aumentaram – alguns diriam exageradamente – o mercado de crédito de consumo e são um provável concorrente do microcrédito, para aqueles clientes mais rentáveis (menos pobres). No entanto, não há estudos para comprovar esse argumento.



- d) forte tradição de subsídios governamentais e créditos direcionados (BRUSKY; FORTUNA, 2002);
- e) falta de conhecimento e investimentos do setor bancário na indústria microfinanceira;
- f) limitado mercado doméstico e internacional de fontes comerciais de financiamento para a indústria microfinanceira, ao contrário do que ocorre em vários outros países, como Indonésia, Colômbia e Índia;
- g) falta de atratividade do microcrédito para bancos devido a: (a) limites de taxas de juros; (b) limitação regulamentar quanto a tamanho, duração e outros aspectos do microcrédito; (c) pouquíssima informação de crédito (principalmente positiva) sobre clientes de microfinanças; (d) outros custos indiretos no mercado de crédito, como altos depósitos compulsórios hoje vigentes (CGAP, 2008).

Um dos passos que o governo tomou para fomentar a expansão das microfinanças foi obrigar os bancos a destinar 2% dos depósitos a vista em microcrédito, sendo a parte não investida depositada no BCB sem remuneração. Como esperado, cerca de metade desses recursos são recorrentemente deixados no BCB. Na realidade, a medida tem funcionado mais como um imposto, provavelmente afetando negativamente outros mercados de crédito.

Outra iniciativa foi a criação das contas simplificadas (mais corretamente, contas especiais).¹⁴ De acordo com o BCB, há cerca de 10 milhões de contas simplificadas, muitas delas inativas. Bancos privados e públicos argumentam que essas contas não são rentáveis, devido às limitações regulamentares aplicáveis.¹⁵ Além disso, o único crédito que pode ser comercializado por meio das contas simplificadas é o microcrédito. Dessa forma, as limitações regulamentares aplicáveis ao microcrédito contribuem para a pouca atratividade das contas simplificadas.

Contas simplificadas não tiveram sucesso em vários outros países: Colômbia, México e Índia, por exemplo.¹⁶ Como no Brasil, as autoridades nesses países fracassaram em criar um diálogo com o setor bancário para desenvolver conhecimento sobre os detentores de contas simplificadas e encontrar soluções factíveis para a falta de atratividade. Limitações regulamentares podem ser parte do problema, mas produtos inadequados formulados pelos bancos certamente detêm parte significativa da culpa.

Esses obstáculos, logicamente, estão ligados à falta de conhecimento, de interesse ou de incentivo em conhecer os clientes potenciais de baixa renda, por parte dos bancos.

¹⁴ Outras medidas não discutidas aqui incluem vários programas de crédito rural e os programas de microcrédito do BNDES.

¹⁵ Conforme entrevistas conduzidas pelo CGAP com bancos brasileiros ao longo de 2007 e 2008.

¹⁶ Um caso interessante e, até certo ponto, excepcional é o das contas Mzansi, na África do Sul. Essas contas foram criadas pelo setor bancário em 2004 e, a partir daí, a porção de adultos bancarizados no país cresceu de 24% para 63%, em 2008. Ver Bankable Frontiers Associates (2009).

A situação atual e a história daqui e de outros países mostram que grande escala em serviços microfinanceiros no Brasil não ocorrerá da noite para o dia. Porém, várias áreas podem ser trabalhadas para aumentar o tamanho, o alcance e a efetividade desse mercado:

- a) aumentar opções de financiamento para instituições de microfinanças. Isso deve ser feito prioritariamente pelo setor bancário local, através de empréstimos de atacado ou outros produtos já utilizados em outras partes do mundo (KUMAR, 2005). Intervenções governamentais devem ser cuidadosamente analisadas quanto ao seu potencial impacto negativo/positivo no mercado privado;
- b) melhorar a transparência do setor microfinanceiro. Investidores locais e internacionais necessitam de informações financeiras e gerenciais compreensíveis e confiáveis, mas somente as poucas instituições microfinanceiras no Brasil podem ser consideradas transparentes nesse sentido. O BCB tem um papel importante nesse aspecto, deve envolver outros órgãos do governo ou, proativamente, coletar, analisar e disseminar informações relevantes da indústria microfinanceira, pelo menos do setor regulado, mas idealmente também do setor não regulado;
- c) encorajar alianças estratégicas. Microcrédito e outros produtos microfinanceiros são normalmente pouco conhecidos ou pouco entendidos por executivos do setor bancário tradicional. Os bancos devem fazer parcerias com entidades de microfinanças para canalizar seus produtos, ou para investir em operações microfinanceiras de sucesso e se utilizar da expertise e especialização dessas entidades. O BCB poderia contribuir com a identificação e o fomento de tais oportunidades, no âmbito de seu Projeto Inclusão Financeira;
- d) criar condições para que entidades de microfinanças maduras possam captar depósitos. O BCB poderia criar condições regulamentares e de supervisão para que instituições com comprovada experiência no negócio microfinanceiro possam passar a ser supervisionadas e captar depósitos do público.¹⁷ Apesar de tal medida somente beneficiar uma ou duas entidades que estariam hoje preparadas, enviaria um sinal muito positivo à comunidade investidora internacional;
- e) modificar o marco das contas simplificadas. O BCB deveria melhorar os incentivos para os bancos oferecerem contas simplificadas e produtos a elas atrelados, incluindo microcrédito. Entre outros aspectos, o BCB e o governo deveriam considerar a revisão das limitações legais e regulamentares a esses produtos, após consulta ao mercado.¹⁸

Apesar de o setor microfinanceiro ainda ser pouco desenvolvido no Brasil, o governo e alguns atores privados têm lutado para mudar esse cenário. No entanto, é necessário adotar uma abordagem mais realista, focada em fatores negociais e mercadológicos. Do contrário, microfinanças nunca chegarão a ser uma indústria sustentável, nem atingirão a escala necessária para efetivamente reduzir a exclusão

¹⁷ Exemplos de países que possuem um marco regulatório especializado em microfinanças em que há pelo menos uma opção para instituições de microcrédito passarem a tomar depósitos do público: Peru, Bolívia, Honduras, Quênia, Kyrgyzstão, México, Moçambique, Ruanda, Uganda e outros.

¹⁸ Uma medida similar foi adotada recentemente na Colômbia.



financeira. As possibilidades para expansão no mercado brasileiro são muitas. O primeiro passo seria produzir e disseminar informações confiáveis sobre demanda e hábitos financeiros e de consumo da população atualmente excluída. Isso dá-se com estudos de mercado, necessariamente envolvendo entidades de pesquisa e órgãos de governo. No mais, aumentar a transparência do setor deve ser o segundo (ou concomitante) passo lógico para atrair investimentos locais e internacionais.

III. Cooperativas de crédito: o que guarda o futuro?

O segmento de crédito cooperativo no Brasil evoluiu muito. Há hoje cerca de 1.462 cooperativas de crédito, todas prudencialmente reguladas e supervisionadas pelo BCB (PINHEIRO, 2008). O crescimento do setor desde 2002 também tem sido impressionante, tanto em termos de ativos totais quanto com relação à carteira de crédito. De igual modo, o número de membros praticamente dobrou no período de 2002 a 2008.

No entanto, o cliente típico de uma cooperativa não é o cliente típico de microfinanças. De modo geral, as cooperativas não alcançam pessoas pobres ou muito pobres. Por quê?

A explicação mais simples é que, para ser membro de uma cooperativa, uma pessoa tem de, inicialmente, investir numa porção do seu capital. Isso já exclui muita gente. Como o governo pode encorajar esse setor a servir pessoas mais pobres? Há alguma coisa a fazer, ou cooperativas, por sua natureza, têm pouco a contribuir? Talvez sim, talvez não. É difícil saber sem um conhecimento sólido sobre o perfil dos clientes atuais das cooperativas. Além do mais, a regulamentação atual não permite que cooperativas façam negócio – mais especificamente, tomem depósitos – com não membros. Isso é uma limitação importante se considerarmos como as pessoas mais pobres poderiam se beneficiar do setor cooperativo.

Pelo menos duas medidas poderiam ser analisadas pelo BCB:

- a) permitir cooperativas devidamente preparadas e com comprovada performance financeira e boa governança a conduzir negócios – tomar depósitos e fornecer créditos – com não membros. Sistemas bem gerenciados em países como Colômbia e Peru mostram que essa é uma evolução benéfica, e o mercado brasileiro parece estar suficientemente maduro para tanto;
- b) conduzir ou liderar estudos sobre o setor, com vistas a desenhar um perfil detalhado do cliente das cooperativas e mapear a diversificação geográfica, social e mercadológica desse segmento. Isso ajudaria a determinar o potencial da indústria em contribuir com os esforços de inclusão daqueles que hoje não têm acesso ao sistema financeiro formal.

IV. Conclusões

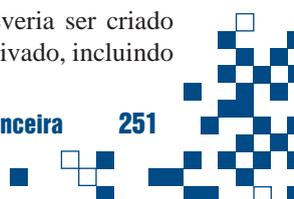
As iniciativas de inclusão financeira no Brasil têm avançado gradualmente, como resultado de maior concorrência no setor bancário quanto aos segmentos de média/baixa renda, consolidação do sistema cooperativo, bem como reações regulamentares adequadas por parte do BCB frente a inovações de mercado, e algumas poucas intervenções de sucesso do governo no sistema financeiro. Os resultados são visíveis em algumas áreas, mas não há dúvidas de que a iniciativa de maior sucesso são os correspondentes. A conscientização e o entendimento crescentes sobre as implicações políticas e regulamentares de questões de inclusão financeira por parte do BCB, além de sua liderança recentemente reforçada pelo Projeto Inclusão Financeira, são fatores importantes para progressos na área.

No entanto, ainda muito há o que ser feito. Apesar de o número de pessoas que possuem uma conta bancária ter crescido nos últimos anos, o nível atual de bancarizados continua baixo. Micro e pequenos empreendedores constituem uma porção significativa da economia, mas muitos (ou a maioria) não têm acesso ao crédito. A rede de correspondentes, apesar de fornecer valiosos e convenientes serviços de pagamento, ainda é subutilizada para serviços bancários como movimentação de contas. Além disso, vários projetos de lei e demandas trabalhistas constituem uma ameaça real à continuidade do negócio de correspondentes. Há um consenso internacional de que o progresso brasileiro em inclusão financeira não tem sido o que poderia ser, dadas as condições do país e o nível de desenvolvimento do setor bancário. O Brasil deveria estar perto de solucionar de vez o problema da exclusão financeira. Como discutido previamente, há áreas em que se pode trabalhar imediatamente.

Primeiramente, o BCB, o governo e o setor bancário deveriam juntar forças para garantir a continuidade dos correspondentes. Dois temas ameaçam a continuidade desse negócio atualmente: (1) demandas trabalhistas e (2) projetos de lei sobre segurança privada. Tais iniciativas, se bem-sucedidas, têm o potencial de frustrar qualquer esperança de solucionar o problema da exclusão financeira num futuro próximo.

Segundo, há de se trabalhar para melhorar a informação disponível. Deve-se preparar um diagnóstico nacional para identificar as razões pelas quais o acesso a serviços bancários ou o seu uso é ainda baixo. Além disso, é necessário conhecer quem são os desbancarizados, e como poupam, emprestam e se protegem contra riscos. Tal estudo – que também deve incluir informações e estatísticas sobre o mercado não supervisionado e o segmento cooperativista, além de pesquisas sobre como canalizar microfinanças pelos correspondentes – ajudaria o governo, o BCB e os atores privados a desenhar políticas e soluções de negócio mais coerentes e promissoras.

Com mais informação disponível, um fórum permanente deveria ser criado para fomentar discussões concretas entre o governo, o BCB e o setor privado, incluindo



outros órgãos que indiretamente possam impactar quaisquer avanços, como o Ministério do Trabalho e a Justiça. Tal fórum facilitaria o desenvolvimento de uma política coerente de longo prazo e um ambiente de negócios propício, em que ações de diferentes atores são complementares em vez de conflitantes; e tempo e recursos são direcionados a iniciativas que tenham potencial de atingir escala, em vez de serem desviados a projetos com limitado potencial. Esse diálogo também auxiliaria na identificação das áreas nas quais os investimentos internacionais deveriam se concentrar.

Em termos de inovação de produtos, o uso de contas eletrônicas de baixo valor armazenadas em telefones celulares e cartões pré-pagos tem se mostrado uma valiosa ferramenta em outros países para levar serviços financeiros básicos à população pobre e para reduzir custos dos correspondentes. *Mobile banking* no Brasil somente alcançará um papel relevante se os hoje marginalizados pudessem utilizá-lo para fazer transações ligadas a contas eletrônicas, que, por sua vez, deveriam ser de simples acesso e movimentação. Operadoras de celular precisam estabelecer parcerias com bancos, ou oferecer, por conta própria, serviços que não são considerados exclusivos de bancos. No entanto, o BCB deveria criar os incentivos corretos. Por exemplo:¹⁹

- a) instrumentos pré-pagos/*e-money*. O BCB deveria clarificar e criar regras para emissão de instrumentos pré-pagos e dinheiro eletrônico por bancos e entidades não bancárias, criando padrões prudenciais e não prudenciais mínimos, de modo a garantir segurança jurídica a novos modelos de negócio e proteção dos usuários;
- b) interoperabilidade. O BCB deveria requerer interoperabilidade e eficiência dos sistemas de pagamentos de varejo, em particular das redes de POS. O intuito é estimular o crescimento dos pagamentos eletrônicos e a redução do uso (e custo) de dinheiro físico nos correspondentes, o que poderia estimular a criação de novos serviços voltados à população de baixa renda;
- c) melhor regulamentação de serviços de remessas. O BCB deveria criar um espaço regulatório para empresas de remessas, diferenciando esse serviço de transferências bancárias e operações de câmbio. Tal medida facilitaria o acesso por parte daqueles que não possuem contas bancárias e aumentaria a concorrência nesse mercado;
- d) contas simplificadas. Os problemas atuais das contas simplificadas ligados às limitações regulamentares devem ser objeto de discussão focalizada entre o BCB e o mercado, com o intuito de identificar áreas para melhoria.

Além dessas áreas, deve-se buscar maior flexibilidade nos tipos de instituições que podem captar depósitos, para promover a poupança e a inclusão. Atualmente, somente bancos e cooperativas de crédito podem captar depósitos do público ou de seus membros. No entanto, uma porção provavelmente importante do setor cooperativo parece estar madura o suficiente para crescer, se tivesse autorização para fazer negócio com não membros e buscar outras fontes de recursos. A regulamentação atual também

¹⁹ Todas as sugestões de caráter regulatório neste artigo devem levar em conta questões de proteção do usuário de serviços financeiros. A legislação de proteção ao consumidor brasileiro é relativamente sofisticada; no entanto, há ainda muito o que ser feito para garantir observância a regras legais e regulamentares, tanto no setor bancário quanto em entidades não financeiras.

não fornece nenhuma flexibilidade para que outras instituições, além de bancos e cooperativas, captem depósitos. Um marco regulamentar mais aberto atrairia a atenção de investidores internacionais ao setor microfinanceiro e possibilitaria a transformação de entidades atualmente não reguladas em instituições financeiras supervisionadas pelo BCB, com potencial de captação de depósitos.

Países grandes tendem a pensar grande, mas muitas vezes não consideram que serviços financeiros adequados a pessoas de baixa renda levam tempo para amadurecer.²⁰ É importante que o governo e o BCB reconheçam seu papel de facilitador para investimentos privados na indústria microfinanceira, a fim de facilitar o amadurecimento dessa indústria. Tal papel não necessariamente inclui intervenções no mercado, mas a criação de regras coerentes, a disseminação da informação necessária para apoiar decisões de negócio e a criação e manutenção de um mecanismo de discussão permanente por meio do qual políticas de longo prazo, medidas regulamentares e oportunidades de negócio possam ser identificadas.

O Brasil já provou, em alguns aspectos, que pode ser um pioneiro em inclusão financeira. Ultrapassou importantes barreiras geográficas e sociais com o uso dos correspondentes, um desafio que a maioria dos países ainda tenta enfrentar. Por que não continuar a liderar com políticas inteligentes e de longo prazo e modelos de negócios flexíveis e adaptáveis às realidades do mercado de baixa renda? A expansão dos serviços financeiros a todos os brasileiros, incluindo os muito pobres, dependerá do esforço conjunto e coordenado do setor público e privado: órgãos do governo, BCB, bancos, correspondentes, cooperativas, operadores de microcrédito e quaisquer outros atores que tenham valor a acrescentar. A política e as discussões atuais necessitam de uma visão mais realista das alternativas e soluções possíveis, uma visão que tenha foco em inovações de negócio, facilitada por informações confiáveis e um marco regulatório propício.

Referências

BANKABLE FRONTIERS ASSOCIATES. *The Mzansi Bank Account Initiative in South Africa*. Março de 2009. Disponível em: <www.finmarktrust.org.za/documents/R_Mzansi_BFA.pdf>. Acesso em: 4 ago 2009.

BRUSKY, Bonnie; FORTUNA, João Paulo. *Understanding the demand for microfinance in Brazil: a qualitative study of two cities*. PDI/BNDES, Julho de 2002. Disponível em: <www.bndes.gov.br/english/studies/04livreto_microfinance.pdf>. Acesso em: 4 ago 2009.

²⁰ O banco BRI, na Indonésia, é o maior banco de microfinanças do mundo. Levou quatro anos para alcançar 10.000 clientes de micropoupança. Hoje, quinze anos mais tarde, o BRI tem mais de 24 milhões de depositantes e 3 milhões de prestadores. Veja IADB (2009).



CAIXA. Caixa Econômica Federal. **Relatório Anual 2006**. Brasília, 2006. Disponível em: <www.caixa.gov.br/acaixa/relatorios/index.asp>. Acesso em: 3 set 2009.

CGAP. Consultative Group to Assist the Poor. **Notes on Regulation of Branchless Banking in Brazil**. Local: Washington, CGAP, 2008. Disponível em: <www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.1772/>. Acesso em: 3 ago 2009.

COLLINS, Daryl et al. **Portfolios of the Poor: how the world's poor live on a \$2 a day**. New Jersey: Princeton, 2009.

FEBRABAN. Federação Brasileira de Bancos. Dados fornecidos ao CGAP em dezembro de 2008, referentes a junho de 2008.

IADB. International Development Bank. *The Big-Country Enigm*. Disponível em: <www.iadb.org/sds/mic/micamericas/eng/1/bigcountry-5.pdf>. Acesso em: 3 ago 2009.

KUMAR, Anjali. Access to Financial Services in Brazil. **World Bank Report**. Washington DC, 2005. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/OZS4WJKES0>>. Acesso em: 3 ago 2009.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. *Inclusão Bancária*. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia/inclusao-bancaria/>. Acesso em: 3 ago 2009.

MIX. *Mix Market*. Disponível em: <www.mixmarket.org/mfi/crediamigo>. Acesso em: 3 ago 2009.

PINHEIRO, Marcos Antônio Henriques. **Cooperativas de Crédito: história da evolução normativa no Brasil**. 2ª Ed., Banco Central do Brasil. Brasília: BCB, 2008.

SOARES, Marden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Banco Central do Brasil. Brasília: BCB, 2008.