



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Microfinanças

O Papel do Banco Central do Brasil e a
Importância do Cooperativismo de Crédito

Marden Marques Soares e
Abelardo Duarte de Melo Sobrinho



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Microfinanças

O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito

Marden Marques Soares e
Abelardo Duarte de Melo Sobrinho

Brasília

2007

Controle Geral de Publicações

Banco Central do Brasil
Secre/Surel/Dimep
SBS – Quadra 3 – Bloco B – Edifício-Sede – M1
Caixa Postal 8.670
70074-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3414-3710 e 3414-3567
Fax: (61) 3414-3626
E-mail: editor@bcb.gov.br
Site: www.bcb.gov.br

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Banco Central do Brasil

Soares, Marden Marques.

Microfinanças : o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito / Marden Marques Soares, Abelardo Duarte de Melo Sobrinho. – Brasília : BCB, 2007.

170 p.

1. Finanças públicas – Banco Central do Brasil. 2. Cooperativa de crédito. I. Melo Sobrinho, Abelardo Duarte. II. Título.

CDU 336.13:336.711(81)

Prefácio

A questão do acesso de populações de baixa renda a serviços financeiros tem sido tema de destacada importância nos meios acadêmicos e no debate sobre políticas públicas, nos últimos anos. Prova disso é a instituição, pela Organização das Nações Unidas (ONU), do Ano Internacional do Microcrédito 2005 e a escolha do senhor Muhammad Yunus, fundador do Grameen Bank, de Bangladesh, como Nobel da Paz do ano passado. Esses e outros acontecimentos fizeram com que a atenção e o foco de governos, entidades apoiadoras e do público em geral se voltassem para esse segmento da economia, cuja importância está diretamente vinculada ao seu papel como agente mitigador da pobreza e da desigualdade social.

A Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro (Dinor) do Banco Central do Brasil se dedica ao estudo do tema e contribui, dentro de sua esfera de atribuições, para a construção do marco legal e regulamentar, principalmente naquelas iniciativas que, de acordo com as melhores experiências conhecidas nacional e internacionalmente, buscam a auto-sustentabilidade e a mitigação do risco de descontinuidade, e, ao mesmo tempo, promovem o desenvolvimento de regiões e públicos que não interessam à banca tradicional.

Na presente obra – na verdade, uma espécie de manual das microfinanças –, ao contar essa história com mais detalhe nos três principais pilares das microfinanças dentro do Banco Central (microcrédito, com as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor – SCMs; correspondentes no país; e cooperativas de crédito), os autores não se furtam a desmistificar alguns conceitos – microcrédito ou microfinanças? – e a apresentar princípios e opiniões sobre pontos que estavam e estão em discussão dentro e fora do país, como é o caso das razões para a pouca penetração da indústria microfinanceira e para a dificuldade em se ter um cooperativismo de crédito com maior homogeneidade e grau de profissionalismo de seus dirigentes.

O livro é uma boa referência para os meios acadêmicos, especialistas, participantes do mercado e formuladores de política na área de acesso a serviços financeiros e para aqueles que desejam conhecer o

tema. Os autores, ambos consultores que pertencem à minha equipe, apresentam grande base de dados que ilustram análises e perspectivas para o setor.

Alexandre Antonio Tombini
Diretor

Agradecimentos

A dificuldade em coletar informações confiáveis e consistentes sobre microfinanças, principalmente quando a pesquisa é sobre o impacto de medidas adotadas no mercado brasileiro, somente foi transposta com a ajuda dos colegas Marcelo Bayma e Marcos Antonio Henriques Pinheiro, cujos esforços de compilação de dados estão presentes neste livro, e sem os quais dificilmente teríamos conseguido realizá-lo a contento.

Não podemos deixar de agradecer também o estímulo consubstanciado em palavras de incentivo e outras ações concretas de apoio trazidas por vários outros pesquisadores, de fora e de dentro do Banco Central do Brasil (BCB), muitos deles interessados e dedicados ao tema pela motivação inerente às ações com visibilidade social dele resultantes.

A paciência e apoio de nossas famílias, principalmente de nossas esposas Ana Cristina Soares e Renata Duarte, durante os meses em que nos dedicamos, a cada noite, sempre após um dia intenso de trabalho, e alguns finais de semana, a costurar as idéias, dados e opiniões aqui contidas, ajudaram a formar o alicerce equilibrado e sólido que fundamentou nossa dedicação a esse projeto, em busca do melhor resultado possível.

Finalmente, os agradecimentos a Sérgio Darcy da Silva Alves, ex-diretor do BCB reconhecido como grande incentivador e apoiador de ações voltadas para o aumento do acesso a serviços financeiros pelas populações de baixa renda e que gentilmente permitiu a reprodução de parte da obra “Microfinanças – Democratização do Crédito no Brasil – Atuação do Banco Central”, escrita em 2006 com um dos autores do presente livro.

Marden Marques Soares e Abelardo Duarte de Melo Sobrinho

Apresentação

Em sintonia com o projeto Democratização do Crédito, que começou a ser costurado no início dos anos 1990, o presente trabalho tem como principal objetivo mostrar as ações adotadas para aumentar a oferta de serviços financeiros à população de baixa renda, fruto dos esforços do governo federal e do Banco Central do Brasil (BCB), notadamente da equipe da Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro (Dinor).

Dessa vez, com a saída do parceiro Sérgio Darcy, conto com a inestimável ajuda e com a lúcida escrita do colega e amigo Abelardo Duarte, que de forma entusiasmada se atrelou ao projeto, muito contribuindo com seu conhecimento sobre cooperativismo de crédito e sobre sistema financeiro para dar mais consistência às minhas burocráticas palavras.

É importante ressaltar que opiniões e juízos de valor aqui expressos são de inteira responsabilidade dos autores e não representam, necessariamente, a posição oficial do BCB.

Espero que esta obra possa contribuir para reflexões que levem ao desenvolvimento de modelos de atuação adequados, sustentáveis e permanentes, que favoreçam e estimulem o acesso a serviços financeiros, importante ferramenta de mitigação da desigualdade social que, a despeito das várias ações que aqui serão descritas, mantém-se em proporções inaceitáveis em nosso País.

Marden Marques Soares

Sumário

Introdução	11
O mercado microfinanceiro mundial.....	15
Prêmio Nobel da Paz 2006.....	18
Os bancos, as IMFs e as formas de atuação governamental	21
Políticas para microfinanças – Bases e princípios	29
O crédito no Brasil	37
As raízes históricas.....	40
A lógica econômica – Causas e conseqüências.....	42
As ações governamentais.....	43
Envolvimento do Banco Central do Brasil	45
Conceitos, diagnóstico e mercado	49
O mercado brasileiro de microcrédito.....	52
Os sistemas de informação e o microcrédito.....	55
Atuação do CMN e do Banco Central	59
Cooperativismo de crédito.....	61
Microcrédito.....	118
Correspondentes no País.....	125
Medidas de estímulo às microfinanças a partir de 2003.....	130
Conclusões – Desafios	141
Apêndice – Atuação do BNDES e do MTE (PNMPO)	145
Siglas e abreviaturas	159
Bibliografia	165

Introdução

Justamente no dia em que completou 22 anos, Piranjali Khumar, moradora de Neredpara, localidade situada no estado indiano de Andhra Pradesh, recebeu de seu marido a notícia da separação. Voltou, então, para a casa do pai desempregado, levando consigo dois filhos pequenos e o desafio de sustentar, sozinha, agora quatro pessoas. O horizonte era de desespero pela total falta de oportunidades ou de opções.

Um mês depois, Piranjali foi à luta. Conseguiu empréstimo de US\$200,00 (aproximadamente 9 mil rúpias, a moeda local) em uma Entidade Microfinanceira (IMF) que começara a atuar em sua região. Piranjali comprou cinco bicicletas usadas e montou uma empresa de aluguel de bicicletas. Ela cobrava da vizinhança US\$0,07 por hora e US\$0,33 por dia. Em pouco tempo, estava faturando algo em torno de US\$150,00 por mês. Com empréstimos sucessivos e crescentes, Piranjali conseguiu expandir seus negócios e hoje é dona de uma próspera rede de lojas de comercialização, reparo e aluguel de bicicletas, com lucratividade que lhe permite dar uma vida digna para seus familiares¹.

A estória de Piranjali é inspiradora para a maior parte da população do mundo, que sobrevive com uma renda de 2 a 3 dólares norte-americanos por dia. Dessa população, mais de 500 milhões são economicamente ativos. São pessoas que ganham a vida trabalhando por conta própria, em microempreendimentos (negócios muito pequenos, que empregam até cinco pessoas), ou como empregados informais desses microempreendimentos. Essas pessoas produzem e ofertam uma ampla variedade de bens e serviços em pequenos galpões de fundo de quintal e em feiras espalhadas pelo mundo.

Apesar de seu dinamismo e senso de negócio, esses microempreendedores perdem oportunidades de crescer com segurança, principalmente porque não têm acesso a serviços financeiros adequados. Ressentem-se não apenas da escassez do crédito, mas também de outros serviços como poupança e seguro. Estima-se que essa massa represente mais de 80% do universo de microempreendedores que atuam nos países subdesenvolvidos. Para resolver seus problemas, eles são obrigados a recorrer a fontes de recurso alternativas, como empréstimos de familiares, de amigos ou de agiotas.

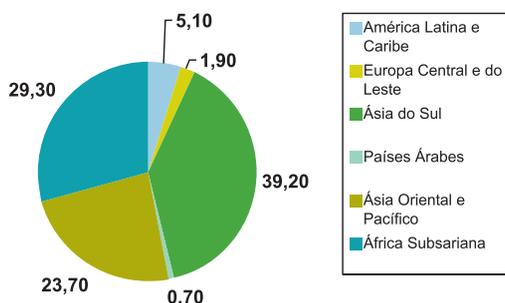
Foi para ocupar esse nicho de mercado que surgiu, em diversos países, a indústria microfinanceira, com foco na oferta de serviços especializados para pessoas carentes. No início, acreditava-se que a expansão da quantidade de empréstimos era a melhor forma de apoiar

1 / História baseada em caso de sucesso divulgado pela Unitus/SKS. Disponível em <<http://www.unitus.com>>.

a economia dos setores mais desassistidos da população². Entretanto, hoje se percebe que essa expansão precisa ser acompanhada de outros serviços que permitam àquelas pessoas administrarem melhor seus ganhos e ativos, implementando o manejo de suas economias e mitigando os riscos.

Daley-Harris (2002) enfatiza que esses riscos têm as mais variadas naturezas e que, para melhor compreendermos a sua dimensão, devemos nos lembrar de que habitamos um mundo onde mais de 100 milhões de crianças em idade escolar nunca puseram os pés numa escola, 29 mil crianças morrem por dia de desnutrição e outras enfermidades e 1,2 bilhão de pessoas vivem com menos de um dólar PCC³ por dia (Gráfico 1).

Gráfico 1– Distribuição regional da população que vive com menos de 1 dólar PCC por dia



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano/2004 – PNUD

Em sua fase inicial, as microfinanças eram território exclusivo das Organizações não Governamentais (OnGs) especializadas e de alguns bancos como o Bank Rakyat (Indonésia), o Grameen Bank (Bangladesh), o Kenyan Rural Enterprise Programme (Kenya), o Banco Sol (Bolívia), entre outros. Eles desafiaram a visão tradicionalista dos anos 1970 e descortinaram uma nova tecnologia creditícia que funciona bem nesse ambiente. Com essa tecnologia centrada em empréstimos pequenos sem garantias, taxas de juros de mercado, negócios de curtíssimo prazo e uso do agente de crédito para ir ao cliente, demonstraram que a maioria dos pobres, geralmente excluídos do financiamento formal, pode, de fato, representar um nicho de mercado rentável para serviços bancários, com benefícios para a sociedade.

2 / Na maioria das vezes, uma instituição microfinanceira começa a ser rentável quando atinge a marca mínima de 10.000 clientes ativos (IMBODEN, 2002).

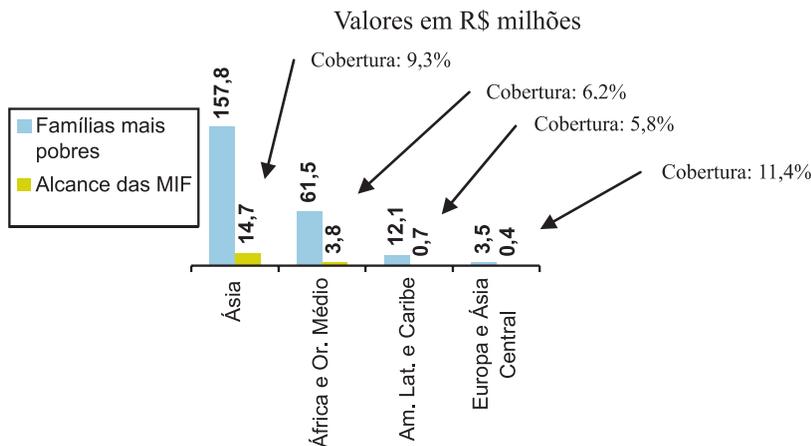
3 / Paridade do Poder de Compra: elimina as diferenças de custo de vida entre os países.

O mercado microfinanceiro mundial

Nos últimos 25 anos, as microfinanças têm sofrido um rápido processo de desenvolvimento e estruturação. Estima-se que mais de 30 milhões de pessoas têm acesso a serviços microfinanceiros ofertados por mais de 10 mil instituições especializadas. Dessas, algumas centenas já podem ser consideradas como entidades financeiras maduras, que ofertam serviços de forma adequada. Entretanto, o setor microfinanceiro ainda é muito heterogêneo, e algumas boas experiências, como as mencionadas no parágrafo anterior, têm servido de exemplo para as novas iniciativas.

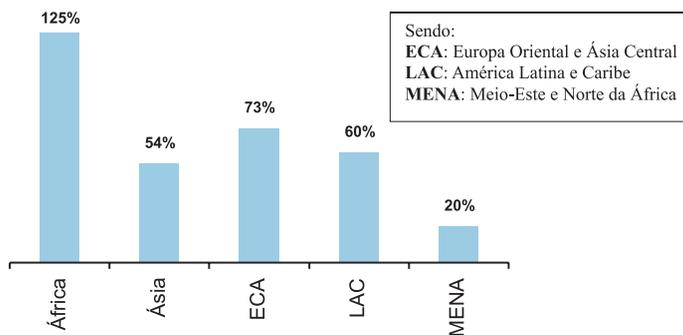
Pesquisa apresentada por Daley-Harris (2002, p. 267-269) mostra que o atendimento à demanda potencial de 235 milhões de famílias mais pobres continua extremamente baixo. Na Ásia, embora quase 15 milhões dessas famílias tenham acesso a serviços microfinanceiros, o percentual do total das necessidades potenciais é de apenas 9,3%. Na África e América Latina, esse percentual é de aproximadamente 6%. O Gráfico 2 apresenta um panorama do grau de cobertura das microfinanças nas mais importantes regiões do mundo.

Gráfico 2 – Atendimento à demanda potencial



O “Microbanking Bulletin 11”, de agosto de 2005, traz interessante pesquisa que mostra a importância dos empréstimos pela comparação do seu valor médio com o Produto Interno Bruto (PIB) per capita nas principais regiões do mundo. Esse foco de análise destaca a importância dos empréstimos de pequeno valor para as regiões mais carentes, como é o caso da África (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Comparação entre valor médio dos empréstimos das IMFs por regiões
Média de empréstimos por tomador/PIB *per capita*



É importante também abordar um fenômeno que esteve em voga nos anos 1990 e que foi objeto de estudos e discussões em diversos fóruns ao redor do mundo. Trata-se da conversão do modelo OnG pura para outro, no qual a OnG se transforma em um dos controladores de uma IMF com fins comerciais, regulada e supervisionada, cedendo a ela sua carteira de clientes. Os principais motivadores dessa transformação são:

- I. instituições que captam depósitos do público devem se sujeitar à regulamentação prudencial;
- II. emprestadores e investidores se sentem mais seguros quando fazem suas operações em instituições supervisionadas por autoridades bancárias;
- III. como as OnGs não têm donos, podem ser administradas por pessoas com uma visão mais social, o que resulta em estruturas de poder que não estão muito preocupadas com eficiência operacional ou com rentabilidade.

Entretanto, esse modelo de transformação tem uma expansão muito lenta quando se compara com a velocidade de expansão das operações microfinanceiras, e os efeitos parecem não ser os esperados. Prova disso é que apenas 25 OnGs, entre as milhares espalhadas pelo mundo, converteram-se em entidades com fins lucrativos.

As IMFs sujeitas à regulação, embora em pequena quantidade, são responsáveis por mais da metade dos empréstimos do setor, ao passo que as OnGs respondem por 47% das operações⁴. Christen (1997) mostra que essa segmentação traz à tona um fenômeno denominado *loan-size gap*, por meio do qual algumas OnGs apresentam tendência a manter

pequenos negócios e a continuar não-reguladas, ao passo que outras trabalham com operações de maior valor e, por isso, geralmente se interessam em se transformar em IMFs sob supervisão de órgão regulador. A média de empréstimos das IMFs reguladas em 2003 (inclusive as cooperativas de crédito) foi de US\$800, enquanto essa média, no caso das OnGs, foi de US\$350.

A estrutura de controle de todas as OnGs convertidas hoje em funcionamento é dominada por várias combinações de doadores, OnGs internacionais ou OnGs fundadoras e, por isso, questiona-se também se os benefícios dessa transformação realmente existem em termos de melhoria no controle, *know-how*, consistência do público-alvo e foco na performance.

Os principais motivos para o baixo interesse de as OnGs se transformarem em entidades reguladas podem ser assim resumidos:

- I. muitos países não têm estrutura legal ou regulatória que permita conversões efetivas, viáveis ou mesmo desejáveis;
- II. o conjunto de investidores comerciais em IMFs que visam ao lucro nos países em desenvolvimento é extremamente limitado, principalmente pela pouca divulgação qualificada;
- III. muitas OnGs não têm ainda o tamanho, eficiência ou rentabilidade que permitam fazer face aos custos de uma conversão legal, na forma desejável;
- IV. algumas OnGs apresentam vocação para se manterem pequenas e não-reguladas (fenômeno denominado *loan-size gap*);
- V. os administradores das OnGs, em sua maioria, não são profissionais com formação que permita avaliar as vantagens da medida e, além disso, têm receio de que possam vir a ser responsabilizados em caso de prejuízos ou de outros problemas;
- VI. há receio de perda de poder por parte de alguns dirigentes de OnG, em função da interferência da supervisão oficial.

4 / Com base em pesquisa junto a 124 IMFs, organizada pelo "The Microbanking Bulletin", edição nº 9, julho de 2003. Disponível em <<http://www.mixmbb.org>>.

Prêmio Nobel da Paz 2006

Muhammad Yunus e o *Grameen Bank* (na língua local, “banco de aldeia”), instituição criada por ele para a concessão de microcréditos a pessoas de baixa renda, foram agraciados com o Prêmio Nobel da Paz 2006. Diretor-executivo do banco, Yunus nasceu em Bangladesh em 1940 e estudou Ciências Econômicas em Nova Délhi. Posteriormente, ampliou seus estudos nos Estados Unidos com bolsas das instituições Fullbright e Eisenhower.

Voltou a seu país em 1972 para dirigir o departamento de Economia da Universidade de Chittagong. Foi nessa situação que saltou aos seus olhos o abismo existente entre as teorias que ensinava e a realidade. Como economista, provou, com a criação do *Grameen Bank* em 1976 que, na atual organização da sociedade, a pobreza não existe por acaso ou como resultado de alguma incapacidade dos pobres progredirem. É consequência da ordem social e econômica do mundo, regida por estruturas feitas para garantir o lucro de poucos pela prática de regras que transferem rendas dos mais pobres para os mais ricos.

A escolha, recebida com surpresa por observadores, não apenas consolida o microcrédito como importante instrumento na luta contra a pobreza, mas também se soma ao conjunto de ações voltadas para a divulgação e para o fortalecimento dessa atividade, dentre as quais se destaca o “Ano Internacional do Microcrédito 2005”⁵, considerada aquela que efetivamente leva em conta as necessidades dos pobres. Prova disso é que, em seu veredicto, o Comitê Norueguês do Nobel afirma que “a paz duradoura não pode ser obtida sem abrir um caminho para que uma ampla parte da população saia da pobreza”.

O trabalho de Yunus e de seu banco, já reconhecidos anteriormente pela conquista de vários prêmios, entre eles o Príncipe de Astúrias da Concórdia de 1998, traduz-se na concessão de créditos aos mais pobres, que se tornam seus acionistas. Assim, o conjunto de acionistas já soma 3,8 milhões de pessoas, das quais 98% são mulheres.

5 / Em 18 de novembro de 2004, em cerimônia na Bolsa de Nova Iorque, a ONU lançou o movimento “Ano Internacional do Microcrédito 2005”, mais um esforço no sentido de melhorar o acesso das pessoas de baixa renda a serviços financeiros. Essa iniciativa teve como principal objetivo despertar o interesse do público para o tema e promover parcerias inovadoras entre governos, doadores, organizações internacionais, OnGs, setor privado, mundo acadêmico e clientes das microfinanças.

Essa predominância da clientela feminina demonstra a importância da instituição financeira na luta pela libertação feminina em sociedades nas quais elas enfrentam dificuldades devido a seu gênero. O Comitê Nobel afirmou ainda que os “microcréditos se tornaram uma importante força de libertação em sociedades nas quais as mulheres precisam lutar contra um entorno social e econômico repressivo”.

O prêmio traduz também o reconhecimento de que dificilmente haverá paz sem que a sociedade internacional reveja e mude a estrutura econômica, de modo a diminuir a desigualdade social.

Os bancos, as IMFs e as formas de atuação governamental

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

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

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

Outra importante questão tem intrigado os pesquisadores: por que em alguns países esse fenômeno de aproximação do setor bancário tradicional com as microfinanças acontece de forma natural, a despeito da falta de garantias reais, e em outros não? Pesquisadores conhecidos, como Christen (1997; 2000), defendem que a resposta está no custo de oportunidade.

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

O mesmo não acontece em países como Bolívia, Peru e Paraguai, onde os banqueiros já trabalham há bastante tempo com um público um pouco acima daquele que se entende como tomador de microcrédito. Com o advento das crises, principalmente as dos anos 1990, esses banqueiros naturalmente passaram a atuar em uma faixa que alcançou as populações de baixa renda, que antes não despertavam seu interesse.

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

Algumas dessas instituições vêm as microfinanças como um mercado com grande potencial. Outras têm em sua alta direção pessoas preocupadas com questões de responsabilidade social e ambiental. De qualquer maneira, constata-se que empresas financeiras tradicionais estão aprendendo com entidades especializadas e com alguns bancos pioneiros como reduzir os altos custos de transação dos microcréditos. A Tabela 1 resume os principais esforços do setor bancário privado brasileiro.

Tabela 1 – Atuação dos bancos privados brasileiros no microcrédito

Instituição	Forma de operar	Características	Montante em dez/2006 (R\$ milhão)
Unibanco/Fininvest	Controla SCM (Microinvest)	Predominantemente crédito individual (microcrédito) em áreas urbanas	9,2
ABN Amro, em parceria com a <i>Acción Internacional</i>	Convênio com Oscip Real Microcrédito	Microcrédito – Varia de R\$500,00 a R\$10 mil – Juros de 3,5% a.m. e TAC de 5%	16,3 ^{1/}
Santander Banespa	Oferta direta para correntistas e através de convênio com OnG e Oscip	Programa Microcrédito – Varia de R\$ 100,00 a R\$1 mil – Juros de 2% a.m.	38,7
Banco Itaú	Convênios com Oscip – Compra de carteira	4 Oscips parceiras	7,5

1/ Com atuação em vários países, o grupo quase dobrou a carteira de clientes de microfinanças, de 186,3 mil em 2005 para 351,5 mil, no ano passado. No Brasil, um dos países onde o banco faz microcrédito em nove cidades, com 14 postos e 78 agentes, a carteira passou de 200 mil para 5,8 milhões de euros. Dos clientes, 62% são mulheres. Os empréstimos pessoais e de grupos solidários correspondem, respectivamente, a cerca de 80% e 20% dos empréstimos.

Fonte: Pesquisa direta e Relatório Bancário 102.

Além da questão do interesse da banca tradicional, estudo assinado por Conger (2001, *apud* Microenterprise Americas Magazine, 2001, p. 28-31), denominado *Big-Country Enigma*, apresenta outras justificativas para a paradoxal baixa performance da indústria microfinanceira em países grandes. De fato, embora a América Latina seja a região onde

o microcrédito cresceu mais rapidamente, em países com a economia mais forte, como Argentina, Brasil e México, sua importância é muito pequena quando se compara com o total da indústria financeira. Conhecidos pesquisadores e operadores apresentam as seguintes justificativas para o fenômeno, que também se repete na Índia, China e Nigéria:

- as entidades internacionais de apoio ao microcrédito, fornecedoras do necessário suporte financeiro para o desenvolvimento da indústria, direcionam prioritariamente seus recursos para países onde o PIB per capita é bem menor⁶;
- apesar das enormes diferenças entre esses países grandes, suas políticas de incentivo às microfinanças guardam inusitada semelhança, mesmo que em momentos diferentes e em diferentes graus de evolução, por não representarem ainda eficiência que permita, em curto prazo, atender aos milhões de pessoas pobres;
- não há ainda a percepção, por parte dos investidores, dos empreendedores sociais e da população como um todo, de que o microcrédito é um bom negócio.

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

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

Além das mencionadas iniciativas da banca privada, algumas instituições governamentais vêm consolidando uma grande, eficiente e

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

rentável atividade, quebrando uma má tradição de baixa rentabilidade e alta inadimplência com abordagem de subsídio que sempre dominou os empréstimos desse tipo de instituição para os mais carentes. O melhor exemplo brasileiro é o programa Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil, cujos números serão apresentados mais adiante, no estudo sobre a oferta de microcrédito.

Na esfera governamental, merece destaque a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que participou, com o Banco Central do Brasil (BCB) e com o Ministério da Fazenda, dos estudos e trabalhos preparatórios da proposta de estruturação do marco legal que resultou na criação das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) em 1999⁷, e, mais recentemente do Banco Popular do Brasil.

Em relação ao BNDES, o apêndice “Atuação do BNDES e do MTE (PNMPO)” apresenta antecedentes de sua atuação, faz balanço de atividades, mostra o Programa de Microcrédito do BNDES (PMC) e informa que já atingiu R\$80 milhões em operações, realizadas tanto com agentes repassadores quanto com agentes de segundo piso que, por sua vez, repassam recursos para cerca de 160 entidades que operam com microempreendedores.

O mesmo documento destaca ainda como principais projetos: i) o acordo com o Desembahia, no valor de R\$12 milhões; ii) o acordo com o sistema Cre\$ol (cooperativismo de crédito), no valor de R\$8,5 milhões; iii) e o acordo com o Centro de Apoio ao Empreendedor Popular (Ceape) do Maranhão, no valor de R\$6 milhões. As perspectivas são de apoio ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), especialmente para execução de Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Para 2007, a expectativa é que o banco alcance novo recorde no apoio ao microcrédito.

Já o Banco Popular do Brasil (BPB)⁸ destaca-se por ter como missão “ser o banco dos brasileiros, que promove a cidadania financeira, com inclusão bancária e acesso fácil ao crédito, incentivando a geração de trabalho e renda para o desenvolvimento econômico e social do País” e ter nascido dentro do contexto de uma política pública de bancarização das classes de menor renda e de democratização do acesso ao crédito. Suas operações foram iniciadas experimentalmente no início de 2004,

7 / Grupo de trabalho criado pela Portaria Interministerial 3, de 14/1/1999, composta por representantes da Secretaria de Política Econômica (Minifaz), do Banco Central do Brasil e do BNDES.

8 / Todos os comentários sobre o BPB foram baseados em documento encaminhado pelo senhor Robson Rocha, diretor-presidente da instituição.

com expansão a partir de julho do mesmo ano. O BPB já realizou três milhões de operações de empréstimo, e concedeu mais de R\$360 milhões de crédito, em operações com valor médio de R\$120,00⁹.

O BPB não possui agências, e sua atuação se dá por meio de correspondentes instalados nos diversos estabelecimentos comerciais próximos aos locais de moradia ou trabalho dos clientes, se apresentando como um enorme facilitador na realização de transações bancárias. Sua rede de atendimento é composta por farmácias, mini-mercados, padarias, mercearias e outros comércios, totalizando atualmente mais de 2.800 pontos de atendimento em todo o território nacional. Essa estratégia de atendimento visa à redução de custos e permite que ele chegue a comunidades nas quais dificilmente seria viável abrir agência bancária nos moldes tradicionais. Mais adiante, apresentaremos detalhes sobre esse modelo de acordo operacional, denominado correspondente no país.

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

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

Atualmente, o BPB possui parcerias com doze Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), localizadas nos estados de Alagoas, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo e no Distrito Federal. Destacamos as parcerias firmadas com:

- o Ceape/MA;
- e com a Central de Cooperativas de Crédito de Economia Solidária (Ecosol), que atuará por meio de suas cooperativas singulares associadas nos estados de Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e São Paulo.

9 / Para se tornar um cliente do banco, é dispensada a apresentação de comprovantes de renda ou residência. A conta é inteiramente gratuita, não se exige nem mesmo o depósito inicial ou pagamento de qualquer tarifa. Todo mês, os correntistas têm direito a um pacote de transações que os permite solicitar quatro extratos, realizar quatro saques com seu cartão de débito e, ainda, quatro depósitos em cheque (para os depósitos em dinheiro não há limitação).

Ainda a propósito da atuação governamental, vale notar que a maior parte dos países, notadamente aqueles que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tem adotado, nas últimas décadas, políticas públicas desenvolvimentistas que apóiam determinados setores ou regiões, em áreas estratégicas como a infra-estrutura, o financiamento às Micro e Pequenas Empresas (MPE) e o desenvolvimento de uma indústria microfinanceira.

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

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

Políticas para microfinanças

– Bases e princípios

Há consenso hoje, entre representantes de governo de vários países da África, Ásia e América Latina – além de importantes agentes disseminadores do microcrédito, como os fundos internacionais, entidades multilaterais, estudiosos e pesquisadores¹⁰ – no sentido de que o melhor modelo de política para as microfinanças pressupõe:

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

O Grupo Consultivo para a Assistência aos Pobres (GCAP)¹¹, um consórcio de 28 agências de desenvolvimento públicas e privadas – entre elas o Banco Mundial, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) e a ONU – que trabalham em conjunto com o objetivo de expandir o acesso dos pobres a serviços financeiros, reuniram os seguintes princípios-chave, assim definidos pelos seus membros doadores e subsequentemente endossados pelos líderes do Grupo dos Oito em 10 de junho de 2004:

- I. Os pobres não necessitam apenas de empréstimos, mas de uma variedade de serviços financeiros** – Como quaisquer pessoas, os pobres necessitam de serviços financeiros que sejam convenientes, flexíveis e acessíveis. De acordo com as circunstâncias, os pobres não desejam apenas empréstimos, mas também poupança, seguros e acesso a transferências de valores. Há casos em que a simples

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

11 / O CGAP funciona no endereço 1818 H Street, NW MSN Q4-400 Washington, DC 2043. Tel.: 202 473 9594, Fax: 202 522 3744, E-mail: cgap@worldbank.org e web page: www.cgap.org.

melhoria da gestão financeira do empreendedor ou do consumidor pode atender às suas necessidades.

- II. As microfinanças são um instrumento poderoso na luta contra a pobreza** – Quando os pobres têm acesso a serviços financeiros, os seus rendimentos e ativos aumentam, assim como sua proteção contra choques externos. Famílias pobres usam as microfinanças para mover-se além da subsistência diária, fazendo provisões para o futuro, pois investem em melhor nutrição, em habitação, saúde e educação.
- III. As microfinanças significam a construção de sistemas financeiros que sirvam aos pobres** – Na maioria dos países em desenvolvimento, grande parcela da população é pobre. Entretanto, essa maioria é a menos provável de se beneficiar de serviços bancários. As microfinanças são freqüentemente vistas como um setor marginal – uma atividade de desenvolvimento que diz respeito a doadores, governos ou investidores com consciência social, e não como parte integrante do sistema financeiro do país. As microfinanças, entretanto, só atingirão o número máximo de pobres quando forem integradas ao sistema financeiro.
- IV. As microfinanças podem e devem ser auto-suficientes para atingir um grande número de pessoas pobres** – Uma das razões pelas quais a maioria dos pobres não tem acesso a serviços financeiros adequados é que as IMFs não são tão fortes como deveriam. Para serem suficientemente fortes, as instituições precisam cobrar o bastante para cobrir seus custos. A cobertura dos custos não é um fim em si mesmo, mas sim a única forma de atingir a escala e o impacto para além do que os doadores podem financiar. Uma instituição auto-suficiente em termos financeiros pode continuar e expandir a sua oferta de serviços no longo prazo. Atingir essa forma de sustentabilidade significa diminuir custos de transação, oferecer serviços mais úteis e ágeis aos clientes e encontrar novas formas de alcançar os pobres desprovidos de acesso ao sistema bancário tradicional.
- V. As microfinanças tratam da construção de instituições financeiras de atuação local em caráter permanente** – O financiamento dos pobres requer instituições financeiras sólidas que forneçam serviços financeiros numa base permanente. Essas instituições precisam mobilizar poupança doméstica local, reciclando-a em empréstimos e no fornecimento de outros serviços. À medida que as instituições e os mercados de capitais amadurecerem, diminui

sua dependência de doadores e governos, incluídos os bancos governamentais de desenvolvimento.

- VI. O microcrédito não é a resposta para tudo nem o melhor instrumento para todos, em todas as circunstâncias** – Pessoas com fome e destituídas de quaisquer rendimentos ou de outros meios de desembolso necessitam de outras formas de assistência antes de fazer bom uso de empréstimos. Em muitos casos, outros instrumentos podem ser mais eficazes no alívio da pobreza – por exemplo, pequenos subsídios, programas de treinamento e emprego ou a melhoria de infra-estrutura. Quando possível, esses serviços devem ser acompanhados de iniciativas que fomentem a poupança.
- VII. O estabelecimento de tetos às taxas de juros afeta negativamente os pobres e torna o acesso ao crédito mais difícil** – É muito mais dispendioso fazer vários empréstimos pequenos do que apenas alguns empréstimos grandes. A não ser que os fornecedores de microfinanças possam cobrar taxas de juros bem acima daquelas normalmente praticadas pelos bancos, eles não poderão cobrir os custos. Quando os governos fixam taxas de juros, estas normalmente são estabelecidas em níveis tão baixos que não permitem ao microcrédito cobrir os custos. Desse modo, tais regulações deveriam ser evitadas. De outro modo, um fornecedor de microfinanças não deveria estabelecer as suas taxas de juros em níveis que fazem os seus clientes pagarem pela sua ineficiência.
- VIII. O governo deve atuar de modo a viabilizar a realização de serviços financeiros e não os fornecer diretamente** – Os governos devem estabelecer políticas que estimulem a oferta de serviços financeiros aos pobres e que, ao mesmo tempo, protejam os depósitos do público. Precisam, assim, manter a estabilidade macroeconômica, evitar limites às taxas de juros e abster-se de distorcer mercados com insustentáveis programas de empréstimos subsidiados e com alta inadimplência. Devem também lutar contra a corrupção e melhorar o clima para os pequenos negócios, o que inclui o acesso a mercados e o melhoramento da infra-estrutura. Em casos especiais, onde fundos não estejam disponíveis, o financiamento governamental pode ser concedido a instituições de microfinanças sólidas e independentes.
- IX. Os fundos dos doadores devem complementar o capital privado e não competir com ele** – Os doadores fornecem subsídios, empréstimos e seu próprio patrimônio para as microfinanças. Essa

assistência deve ser temporária e preferencialmente usada para aumentar a capacidade técnica das IMFs, de modo a aumentar suas estruturas de apoio como agências de avaliação de risco, para gerar capacidade de auditoria e para apoiar a realização de experiências criativas. Em alguns casos, servir populações dispersas e distantes requer assistência de doadores no longo prazo. Os doadores devem tentar integrar as microfinanças ao restante do sistema financeiro. Devem também contratar especialistas com experiência clara em desenho e implementação de projetos e estabelecer indicadores claros de desempenho, que precisam ser atingidos antes que a assistência financeira venha a ser renovada. Cada projeto deve incorporar um plano realista para que, em determinado momento, a assistência dos doadores não mais seja necessária.

- X. O maior gargalo na indústria de microfinanças é a ausência de instituições e executivos fortes** – As microfinanças são um campo muito especializado, que combina serviços bancários com objetivos sociais. Competências e sistemas de gestão terão de ser criados não apenas entre executivos das IMFs e responsáveis pelos seus sistemas de informação, mas também pelos bancos centrais ou superintendências que regulam as microfinanças, entre outras agências governamentais e doadores. Investimentos privados e públicos em microfinanças devem se concentrar em aumentar essas capacidades e não só em mobilizar e movimentar capital.
- XI. As microfinanças funcionam melhor quando têm o seu desempenho medido e publicado** – É imperativo criar um sistema padronizado e exato de informações para medir o desempenho, não só em termos de informação financeira (por exemplo, taxas de juros, reembolso de empréstimos e recuperação de custos), mas também de informação social (número de clientes atendidos e seus correspondentes níveis de rendimento/pobreza). Doadores, investidores, supervisores bancários e clientes necessitam dessa informação para avaliar seus custos, risco e retorno.

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

auto-sustentabilidade dos programas pela prática de juros de mercado – é muito mais benéfica para os próprios usuários.

Além de o crédito subsidiado ser limitado em volume, acaba não chegando aos mais necessitados, sendo utilizado por empresários com maior poder aquisitivo, que podem oferecer garantias e não têm seu nome inscrito em cadastros restritivos. Pesquisadores como Robinson (1994) defendem que a elasticidade da demanda parece depender muito pouco da taxa de juros. Não bastassem essas considerações, ainda restaria o argumento de que entidades que prestam serviços financeiros subsidiados, além de serem menos propensas à sustentabilidade, têm pouco incentivo à eficiência e ao profissionalismo de seus dirigentes e funcionários¹².

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

O crédito no Brasil

Não se pode ignorar a importância do crédito como meio impulsionador da atividade produtiva. Há países que disponibilizam para seus agentes econômicos créditos superiores ao volume das unidades de bens e serviços produzidas, num ciclo virtuoso entre a produção e o consumo que, sem maiores esforços do legislativo, estimula a geração de emprego e renda. A Tabela 2 mostra a relação Empréstimos/PIB de alguns países da Europa, Ásia, América do Norte e América Latina, onde se observa que essa relação é sempre mais elevada em economias mais evoluídas.

Tabela 2 – Relação Empréstimos/PIB
(%)

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

Fonte: Banco Mundial

No Brasil, em particular, muito se tem discutido sobre a importância de aumentar essa relação, o que pressupõe, também, democratizar o crédito para parcelas mais humildes da sociedade brasileira que, como se sabe, é praticamente excluída do sistema bancário tradicional. A ausência de uma conta bancária, símbolo da cidadania capitalista, para grande parte dos brasileiros é triste realidade e várias são as causas, desde a incapacidade de esses usuários absorverem o custo de manutenção até o fato de que eles, em geral, são desprovidos dos chamados colaterais, ou seja: não dão retorno desejado e tampouco possuem garantias compatíveis com as exigências do sistema. Portanto, não despertam interesse dos maiores agentes que, nas decisões de abrir agências ou postos de atendimento, levam em conta a maximização do retorno.

Em qualquer estudo que se faça, não há como desprezar fatores históricos para esse modelo econômico que, por maior que tenha sido o incentivo nos últimos anos, ainda responde por oferta de crédito de apenas um terço do PIB, conforme consta da Tabela 2. Não é preten-

são deste livro debater o modelo econômico, já bastante digerido nas mãos de economistas. Entretanto, até como mote para a importância das microfinanças, não há como deixar de abordar questões cruciais que o envolvem, desde suas raízes até à perversa lógica econômica que lhe dá consequência.

As raízes históricas

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

Não foi bem assim. A capacidade de organização das oligarquias, associada naturalmente a questões educacionais e culturais, mais uma vez prevaleceu, e as indústrias praticamente se instalaram no entorno dos poderes anteriores, com algum aceno positivo de inclusão social pela entrada do Estado na organização de nossas grandes indústrias de base, mormente nos setores siderúrgico e de energia. Com isso, houve bom ciclo de crescimento nas décadas de 1950 e de 1960 e também no chamado período militar pós 1964, motivado basicamente pela crescente presença do Estado na economia e, mais especificamente na era militar, por uma política de aproveitamento do crédito farto advindo do exterior.

Em todos esses períodos, ocorreu a proliferação de Planos de Desenvolvimento Econômico, sob a nomenclatura permitida pelo *marketing* de ocasião, todos eles vendidos como estrutura essencial à melhor distribuição de renda no País, sob o argumento culinário de primeiro deixar o bolo crescer para depois repartir. Bom, cremos que o bolo de fato cresceu, porém, com certeza, sua distribuição não foi exatamente um primor de resultado. Continuamos com alta concentração de renda, principalmente a partir da entrada do processo de globalização, dentro do

espírito neoliberal iniciado no governo Collor, que acabou por provocar a entrada em cena de uma nova oligarquia: a da indústria financeira, mais perversa do que as antecessoras, uma vez que vem sob o foco do capital sem pátria, de cunho essencialmente especulativo e, por isso mesmo, inibidor da vocação empreendedora do nosso povo.

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

Com isso, a oferta de crédito e emprego para esses setores foi reprimida, quer pelo seu alto custo, quer pelos interesses maiores de privatização, quer mesmo pela necessidade de ajustes internos da economia, o que gerou agravamento do processo de concentração de renda. Segundo Pastore e Valle Silva (2004), há reconhecimento desse efeito concentrador a partir de estudos das causas da intensa mobilidade social ocorrida no Brasil no século XX, com predominância de fatores estruturais entre os anos 1950 a 1970, ou seja, aqueles decorrentes do surgimento de oportunidades de trabalho, e de natureza mais circular nas décadas seguintes, ou seja, produto de trocas, onde, para uma pessoa subir, outra tem de desocupar a posição, conforme demonstra a Tabela 3.

Tabela 3 – Tipos de mobilidade social no Brasil

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

A despeito dessa intensa mobilidade, os referidos estudos demonstram também que o grau de ascendência “foi e continua sendo de curta distância. Ou seja: muitos sobem pouco e poucos sobem muito. Isso provoca um estiramento da estrutura social. Daí a convivência de muita mobilidade com alta desigualdade” (Pastore e Valle Silva, 2004, p. 2), o que é capturado pela evolução da estrutura social entre os dois anos

referenciados, quando o nível de ascendência ocorre intensamente entre as próprias classes, com baixa influência no topo da pirâmide, conforme demonstra a Tabela 4.

Tabela 4 – Evolução da estrutura social

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

A lógica econômica – Causas e conseqüências

No entrelace dessas raízes históricas, surge outro fator importante: a lógica econômica que lhe dá suporte. Nesse campo, não há como deixar de lado o desequilíbrio entre o nível de endividamento histórico e os investimentos estruturais que deveriam ter sido feitos. No campo econômico, destacamos dois efeitos colaterais desse desequilíbrio, ambos sujeitos a pressão inflacionária: i) necessidade de regular a demanda em função das condições de oferta; e ii) geração de caixa ao governo capaz de lhe permitir administrar a dívida sem necessidade de emitir moeda.

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

As ações governamentais

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

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

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

Envolvimento do Banco Central do Brasil

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

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

A fim de alcançar esse objetivo, o BCB atuou em harmonia com o Conselho da Comunidade Solidária e seu projeto de expansão do microcrédito no Brasil. Em agosto de 1997, reuniram-se, na Quinta Rodada de Interlocação Política sobre Alternativas de Ocupação e Renda, ministros de estado, secretários-executivos, presidentes e diretores de empresas estatais e representantes de órgãos, instituições, organizações, programas ou ações governamentais e não governamentais, que atuam direta ou indiretamente com o microcrédito no Brasil. A experiência desses vários interlocutores foi valiosa para a elaboração da melhor proposta de regulamentação possível.

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

Ao longo do tempo, esses três segmentos reunidos passaram a ser identificados pela sociedade como parte importante da indústria microfinanceira, composta também por operadoras especializadas constituídas sob a forma de OnG, Oscip ou Fundo Público, estadual ou municipal, conhecido como banco do povo, sobre as quais teceremos maiores considerações mais adiante. Esse conjunto de experiências é entendido como aquele que oferta serviços financeiros especialmente

adaptados às necessidades das populações de baixa renda e constitui nicho que não atrai, de forma natural, a banca tradicional.

Partindo do diagnóstico da continuada necessidade de se divulgarem as microfinanças¹³, reforçado pela necessidade de avaliar os reflexos das medidas de ajuste regulamentar por intermédio da interação com o público usuário, o BCB passou a realizar, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), uma série de eventos com o objetivo de divulgar o resultado das ações voltadas ao segmento microfinanceiro, iniciado com o I Seminário Banco Central sobre Microcrédito, realizado em Recife, em 27 de setembro de 2002, que contou com 216 inscritos. Em 2003, foi realizado o II Seminário Banco Central sobre Microcrédito, em Belém, de 13 a 14 de março, já com 418 inscritos.

Considerando que o termo microcrédito se constitui em subconjunto do que se convencionou considerar como microfinanças¹⁴, os eventos de divulgação foram reformulados de modo a conter, também, aspectos ligados a temas como cooperativismo de crédito, remessas e moedas sociais. Assim, ainda em 2003, aconteceu o I Seminário Banco Central sobre Microfinanças, em Curitiba, no período de 7 a 8 de julho, com a inscrição de 767 participantes. Os seminários seguintes, anuais, aconteceram em Fortaleza (2003), Goiânia (2004) e Salvador (2005), até culminarem com o de Recife (2006), tudo resumido na Tabela 5.

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

Tabela 5 – Seminários de divulgação de microfinanças

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

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

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

Conceitos, diagnóstico e mercado

No presente trabalho, será usado o conceito de microfinanças como a prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para população de baixa renda, tradicionalmente excluídas do sistema financeiro tradicional, com utilização de produtos, processos e gestão diferenciados. Nessa linha, entidades ou IMFs são entendidas como aquelas especializadas em prestar esses serviços, constituídas na forma de OnGs, Oscips, cooperativas de crédito, SCMs, bancos comerciais públicos e privados (principalmente por meio de correspondentes no País e de carteiras especializadas) e fundos institucionais.

Já a atividade de microcrédito é definida como aquela que, no contexto das microfinanças, dedica-se a prestar esses serviços exclusivamente a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de pequeno porte, diferenciando-se dos demais tipos de atividade microfinanceira essencialmente pela metodologia utilizada, bastante diferente daquela adotada para as operações de crédito tradicionais¹⁵. É comumente entendida como principal atividade do setor de microfinanças pela importância para as políticas públicas de superação da pobreza pela geração de trabalho e renda.

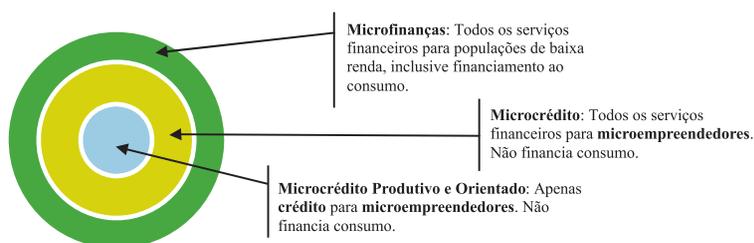
A Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, veio consolidar mais um conceito, o de Microcrédito Produtivo Orientado (MPO), definido como o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, que utiliza metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que:

- o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;
- o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação, com vistas ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e à sustentabilidade da atividade econômica; e
- o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este e em consonância com o previsto na Lei 11.110.

15 / Essa tecnologia pode ser resumida à utilização de: (i) agente de crédito; (ii) garantia solidária; e (iii) prazos curtos e valores crescentes.

Em resumo, considera-se microfinanças o universo mais abrangente, sendo os demais conceitos subconjuntos dele derivados. A figura a seguir consolida esse entendimento.

Figura 1 – Conceito de microfinanças, microcrédito e MPO



O mercado brasileiro de microcrédito

Do ponto de vista da demanda, a pesquisa Economia Informal Urbana de 2003 (Ecinf 2003), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Sebrae, constatou a existência de 10.525.954 pequenas empresas (com cinco ou menos trabalhadores) não agrícolas no Brasil. Dessas empresas, 10.335.962 eram informais e empregavam 13.860.868 pessoas.

A pesquisa constatou ainda que 94% dessas 10.335.962 empresas do setor informal não utilizaram, nos três meses anteriores à pesquisa, crédito para o desenvolvimento da atividade. A principal fonte dos recursos daquelas que o fizeram está apresentada na Tabela 6.

Tabela 6 – Empresas do setor informal que utilizaram crédito nos últimos três meses

	Bancos públicos ou privados	Fornecedores	Amigos ou parentes
Empresas do setor informal	58%	16%	16%
Por conta própria	54%	18%	18%
Empregadores	71%	10%	11%

Fonte: Ecinf 2003

A quantidade de empresas endividadas do setor informal¹⁶ é muito pequena, e esse comportamento vem se mantendo ao longo do tempo. Em 2003, assim como em 1997, 83% dessas empresas não possuíam

¹⁶ / Segundo Neri (2002), 60% da população economicamente ativa do Brasil estão no mercado informal.

qualquer tipo de dívida em novembro do respectivo ano de referência da pesquisa. Nesse período, entretanto, nota-se uma mudança em relação ao tipo de empresa: queda de 85% para 84% da participação dos por conta-própria que não tinham dívida e aumento de 67% para 71% da proporção dos pequenos empregadores não endividados.

Com relação ao acesso a serviços financeiros, a pesquisa Ecinf 2003 mostra que 40% dos proprietários de empresas do setor informal com até cinco empregados tinham conta-corrente, sendo que 32% tinham direito a talão de cheques. A maior parte (37%) efetuava pagamentos por meio de correspondente no País, e 34% utilizavam agência bancária. Tanto em relação ao crédito quanto em relação ao acesso a instrumentos financeiros, as participações variaram conforme o tipo de empresa, como mostra a Tabela 7.

Tabela 7 – Proporção de proprietários de empresas do setor informal, por tipo de empresa, segundo tipo de acesso a instrumentos financeiros utilizados

Tipo de acesso a instrumentos financeiros utilizados	Proporção de proprietários de empresas do setor informal, por tipo de empresa (%)		
	Total	Conta-própria	Empregadores
Conta-corrente	40	36	68
Cheque especial	23	19	49
Caderneta de poupança	24	23	32
Cartão de crédito	27	24	48
Agência bancária	34	31	53
Correspondente no País	37	39	27
Débito em conta	2	2	3
Telefone	0	0	0
Internet	1	1	3
Não efetua transações financeiras	0	0	0

Fonte: Ecinf 2003

Para o cálculo do volume de crédito demandado, foi utilizada metodologia semelhante à adotada em “A Demanda por Microcrédito” (2002), atualizada para os últimos dados divulgados pelo IBGE, a qual, resumidamente, consiste em:

- definir pequenos empreendimentos como sendo as unidades produtivas não agrícolas cujo chefe é uma pessoa com mais de dez anos de idade que trabalha por conta-própria ou é empregador;

- considerar o número de pequenos empreendimentos com base na Pesquisa Nacional de Análise Domiciliar (PNAD) de 2004;
- estimar quantos desses empreendimentos não têm acesso ao sistema financeiro tradicional com base na Ecinf 2003;
- calcular, partindo dessa base, quantos empreendedores efetivamente demandarão microcréditos com o pressuposto de que 75% dos mais pobres (que ganham até R\$200,00) não se apresentarão ou serão rejeitados, proporção que diminui linearmente até 30% para os que ganham até R\$1.000,00¹⁷. Essa metodologia é uma pequena sofisticação do critério usual de assumir que a metade dos postulantes eventuais não vai exercer demanda efetiva. A distribuição das classes de renda foi calculada com base na distribuição feita pela Ecinf para empreendedores da economia informal.

Estima-se, dessa forma, que existam no Brasil aproximadamente 16 milhões de pequenas unidades produtivas, possíveis demandantes de microcrédito: 13 milhões delas formadas por trabalhadores por conta própria, das quais deduz-se haver algo como sete milhões de potenciais clientes que exercem demanda efetiva, o que representa, em valor, aproximadamente R\$12 bilhões¹⁸, cifra que, embora elevada, representa menos de 1% do PIB do Brasil.

Do lado da oferta, dessa feita incluídas as cooperativas de crédito na modalidade de microempresários¹⁹ e os recursos direcionados pela Lei 10.735/2003, a Tabela 8 demonstra que em dezembro de 2006 existiam aproximadamente 220 instituições que atendiam a cerca de um milhão de clientes ativos, apenas 9% da demanda (aproximadamente R\$1 bilhão). Em uma demonstração do processo evolutivo do microcrédito no País, é importante assinalar que, no ano anterior, essa relação era de apenas 2,3% (ALVES; SOARES, 2005, p. 32). A maior operadora individual continua sendo a carteira especializada em microcrédito do Banco do Nordeste, denominada Crediamigo.

17 / Para os que se declararam sem receita e para os que não declararam, foi aplicado o percentual de 30%.

18 / Aplicado o valor médio de empréstimos constantes da Tabela 8.

19 / Os demais tipos de cooperativa foram excluídos por não estarem focados em empreendedores, e também em função do nicho de mercado, que se situa acima daquele a que se dedicam as IMFs.

Tabela 8 – Composição da oferta de microcrédito

Tipo	Entidades	Clientes	Posição em dez/2006	
			Valor médio empréstimos (R\$)	Total emprestado (R\$ milhões)
SCMs ^{1/}	56	21.286	2.238,83	47,7
OnGs, Oscips e fundos públicos ^{2/}	136	89.997	687,35	52,8
Crediamigo	1	235.729	723,71	170,6
Cooperativas de microempresários	23	33.672	4.333,00	145,9
Bancos privados ^{3/}	4	ND	1.680,00	71,7
Recursos direcionados ^{4/}	-	714.075	817,95	600,6
Total	220	1.094.758	1.746,81	1.089,2

^{1/} Considerada a média de 380 clientes por SCM, calculada por amostragem.

^{2/} Dados de Nichter (2002) corrigidos pela variação do PIB.

^{3/} Valor médio calculado com base estimativa feita no livro “A Demanda por Microcrédito” (2002), p. 78-96.

^{4/} 2% dos depósitos à vista captados por várias instituições financeiras, exceto cooperativas de crédito, aplicados nos termos da Lei 10.735/2003.

Esses dados confirmam a importância da participação do setor financeiro tradicional para a expansão das microfinanças, pela sua grande capacidade de gerar *funding* em curto prazo. As políticas públicas, portanto, devem conter medidas que estimulem o aumento dessa participação.

Os sistemas de informação e o microcrédito

A questão da informação no ambiente do microcrédito traz várias nuances, muitas delas voltadas para a própria sobrevivência do micro e pequeno negócio, como especificações e qualificações de produtos, características do nicho de mercado, tipos de ferramentas de trabalho e o uso adequado delas, marco legal, entre outras. No campo financeiro, a preocupação volta-se para a assimetria de informações, definida segundo De Araújo *et al* (2004, p. 62) como “a situação em que uma das partes contratantes tem um conhecimento da qualidade do objeto da transação, enquanto a outra parte conhece apenas sua qualidade média”.

Uma vez que a maioria dos clientes das IMFs possui nível educacional limitado e, portanto, está sujeita a manipulações que podem resultar em pendências judiciais por cláusulas leoninas ou por abuso de posição contratual, recomenda Jansson (2004) que a transparência contratual seja objeto de comando específico do marco legal e que os tomadores do microcrédito recebam orientação na forma de cartilhas explicativas em linguagem simples que mostrem, entre outras

informações, os direitos, deveres e também os cálculos que levaram aos valores de taxas e outras despesas.

Complementando e detalhando a abordagem feita no capítulo “Bases e Princípios” (p. 16), tem-se que a construção da transparência financeira para as IMFs não reguladas ou reguladas (sujeitas à supervisão bancária), passa necessariamente:

- pela definição de padrões de auditoria externa e de controles internos;
- pela construção de infra-estrutura de informação adequada à indústria microfinanceira;
- pela padronização de dados para uso na análise dos estados financeiros e relatórios;
- pela capacitação de seus operadores;
- pelo convencimento dos dirigentes quanto à importância desses procedimentos, tarefa que pode ser facilitada pela pressão dos doadores e outros tipos de apoiadores e provedores de recursos;
- pelo acesso central de risco.

A falta de acesso a uma base de informação consolidada de devedores (central de risco), combinada com uma rápida expansão do mercado microfinanceiro, costuma gerar crises de credibilidade que podem comprometer todos os esforços para sua implementação. Foi o que aconteceu na final dos anos 1990, na Bolívia, quando um forte aumento da oferta de crédito para o consumo no país provocou crescimento do nível geral de inadimplência causado pelo fenômeno que se costuma denominar de sobreendividamento: um tomador contrai dívidas em várias instituições diferentes, sem que essas instituições conheçam o grau de endividamento global desse tomador. A superintendência bancária da Bolívia foi obrigada a intervir rapidamente, centralizando o controle das operações e reduzindo o endividamento a patamares normais a partir de 2002.

A Alemanha foi o primeiro país a implantar uma central de risco de crédito, em 1934. Diversos países, dentre os quais destacamos Argentina, Bélgica, Bolívia, Chile, Espanha, França, Itália, Peru e Uruguai, por entenderem a relevância da contribuição que uma central de informações de crédito traz para a estabilidade de seus sistemas financeiros, desenvolveram sistemas semelhantes.

No Brasil, a Central de Risco de Crédito foi criada em 1997, por intermédio da Resolução 2.390, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e contém informações sobre o montante dos débitos e responsabilidades por garantias de clientes de instituições financeiras e

sobre a classificação de risco das operações consolidadas por cliente. Em 2000, percebeu-se a necessidade de evoluir para a construção do Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR), sucessor da Central de Risco de Crédito. No novo sistema, buscou-se ampliar o escopo das informações existentes e abranger não somente as necessidades da área de supervisão bancária, mas também de outras áreas de atuação do Banco Central. Assim, a partir da data-base de maio de 2002 (Circular 3.098/2002, do BCB), iniciou-se a coleta de informações mais completas sobre cada operação de crédito registrada no final do mês, concedida a pessoas físicas e jurídicas no País.

Inicialmente, determinou-se que as instituições enviassem informações sobre o total das operações dos clientes com responsabilidade total igual ou superior a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). Paulatinamente, esse valor foi sendo diminuído, inicialmente para R\$20.000,00 (vinte mil reais) e, em seguida, para R\$5.000,00 (cinco mil reais), faixa hoje em vigor. Assim, devem ser informadas todas as operações de clientes com exposição consolidada na instituição em valor igual ou superior a R\$5.000,00 (cinco mil reais), detalhadas por créditos ativos ou em ser, créditos baixados como prejuízo, coobrigações (avais e fianças prestados pelas instituições financeiras) e créditos a liberar, contabilizados nos balancetes mensais das seguintes instituições²⁰:

- agências de fomento ou de desenvolvimento;
- associações de poupança e empréstimo;
- bancos comerciais;
- bancos de desenvolvimento;
- bancos de investimento;
- bancos múltiplos;
- Caixa Econômica Federal;
- companhias hipotecárias;
- cooperativas de crédito;
- sociedades de arrendamento mercantil;
- sociedades de crédito, financiamento e investimento;
- sociedades de crédito imobiliário;
- sociedades de crédito ao microempreendedor.

O SCR, entretanto, por suas características, não constitui recurso adequado para a gestão de risco de operações de crédito realizadas por pessoas de baixa renda. Os outros dois grandes sistemas de informação sobre crédito existentes (Serasa, que pertence aos bancos, e Sistema

20 / Para saber mais sobre o SCR, acesse <http://www.bcb.gov.br/fis/crc/ftp/cartilhascr.pdf>.

Central de Proteção ao Crédito – SCPC, dos lojistas), no entendimento de Bittencourt (2005), também não são adequados. Portanto, precisam ainda ser criadas condições para que o sistema financeiro tradicional entenda essas operações como um negócio com risco controlado, mediante o acesso a uma base confiável de informações sobre estados financeiros e a cadastro positivo dos clientes de baixa renda, a baixo custo.

Em razão do grande número de IMFs não reguladas, torna-se um desafio a obtenção de dados confiáveis e com padrões de comparação aceitáveis, que facilitem o desenvolvimento da indústria. Existem várias iniciativas de alcance internacional que visam coletar e analisar dados sobre IMFs, das quais se destacam aquelas apontadas em “A Indústria” (2002):

- “*Microbanking Bulletin*”, publicação apoiada pelo Banco Mundial;
- *Microrate*, empresa privada especializada em classificação de IMFs (*rating*), que tem apoio da *United States Agency for International Development* (Usaid);
- *Planet Finance*, OnG francesa que desenvolveu a *Giraffe*, uma ferramenta de *rating*;
- *Acción International*, OnG que faz análises padronizadas com a ferramenta *Camels*.

No Brasil, são conhecidas algumas poucas iniciativas isoladas e sem continuidade, como a pesquisa da Fundação Ford com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), sintetizadas em Fontes (2003), e a feita com patrocínio do BNDES, consolidada em Nichter (2002). Várias foram as tentativas, sem sucesso, de se montar uma base permanente de dados sobre as IMFs brasileiras, dentro ou fora do governo.

Em oficina realizada em 21 e 22 de setembro de 2006, que contou com a participação de representantes de várias organizações da sociedade civil e do governo federal, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), na qualidade de coordenador do Comitê Interministerial do PNMPO, criado pela Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, iniciou projeto de montagem de base de informações padronizadas para entidades não reguladas, o que estimulará a formação de redes e, por conseguinte, padrões de análise qualificados. A equipe técnica do MTE publicou mais informações sobre o assunto, as quais podem ser consultadas no Apêndice deste livro e no endereço da internet <<http://www.mtb.gov.br/pnmpo>>.

Atuação do CMN e do Banco Central

Nesse cenário, e seguindo diretrizes da política governamental para o setor, o CMN e o BCB tomam medidas regulamentares com vistas a favorecer a disseminação da prestação de serviços microfinanceiros, especialmente por meio do cooperativismo de crédito, do microcrédito e dos correspondentes no país, considerados hoje os três pilares das microfinanças dentro do BCB e que, por isso, serão detalhados em tópicos específicos com informações e comentários que entendemos relevantes.

Cooperativismo de crédito

A importância do setor cooperativista

O setor cooperativista é de singular importância para a sociedade, na medida em que promove a aplicação de recursos privados e assume os correspondentes riscos em favor da própria comunidade onde se desenvolve. Por representar iniciativas diretamente promovidas pelos cidadãos, é importante para o desenvolvimento local de forma sustentável, especialmente nos aspectos de formação de poupança e de financiamento de iniciativas empresariais que trazem benefícios evidentes em termos de geração de empregos e de distribuição de renda.

Economias mais maduras já o utilizam, há muito tempo, como instrumento impulsionador de setores econômicos estratégicos. Os principais exemplos são encontrados na Europa, especialmente na Alemanha, na Bélgica, na Espanha, na França, na Holanda e em Portugal. Em alguns países, como Irlanda e Canadá, o cooperativismo de crédito ocupa, com bastante eficiência, espaços deixados pelas instituições bancárias, como resposta ao fenômeno mundial da concentração, reflexo da forte concorrência no setor financeiro. As cooperativas estão conseguindo manter os empregos nas pequenas comunidades e ofertar serviços mais adequados às necessidades locais.

Levantamento feito pelo *World Council of Credit Unions* (Conselho Mundial de Cooperativas de Crédito – WOCCU) mostra os diferentes graus da importância do cooperativismo de crédito, medida pelo percentual de cooperados em relação à população economicamente ativa nas mais importantes regiões do mundo. O Brasil possui uma relação de 2%, superior apenas à da Ásia, 1,84%.

Tabela 9 – Cooperados em relação à população economicamente ativa

Região	%
África	3,58
América do Norte	41,33
América Latina	3,57
Ásia	1,84
Caribe	39,10
Europa	2,86
Oriente Médio	3,26
Pacífico Sul	22,55
Total	7,89

Fonte: Relatório Estatístico do Conselho Mundial de Cooperativas de Crédito (Woccu), 2004

Experiência brasileira

Historicamente, é possível inferir que a experiência brasileira com o cooperativismo de crédito vem de 1902, quando, por iniciativa do imigrante padre suíço Theodor Amstad, foi criada a Sociedade Cooperativa Caixa de Economia e Empréstimos de Nova Petrópolis, que, após inúmeras transformações ao longo do século passado, em março de 2007 foi autorizado o projeto de transformação para funcionar como “Cooperativa de Crédito de Livre Admissão de Associados Pioneira da Serra Gaúcha – Sicredi Pioneira RS”. A partir daquela iniciativa, surgiram inúmeras outras cooperativas da espécie que, diante do foco eminentemente rural, eram subordinadas ao Ministério da Agricultura.

Com a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), em 1945, houve certa sobreposição de competência no papel de regular e fiscalizar as entidades cooperativas, embora o registro destas permanesse a cargo do Ministério da Agricultura, por meio do Serviço de Economia Rural (SER). Em novembro de 1958, por solicitação da Sumoc, o Ministério da Agricultura editou a Portaria 1.079, que sobrestou novos registros de cooperativas de crédito, situação que seria ratificada em novembro de 1962, mediante edição do Decreto 1.503, do então Conselho de Ministros. Como todos sabem, esse foi um período de turbulência política, que culminou no golpe militar de 1964, onde havia certo temor por todo tipo de organização de base, ainda mais no meio rural, principal foco do cooperativismo.

Nesse sentido, embora as raízes do cooperativismo de crédito já estivessem fincadas, as ações governamentais de então se caracterizaram por disputa de competência entre o Ministério da Agricultura, que reivindicava para si a responsabilidade pelo setor, diante da origem essencialmente rural, e a Sumoc, em busca do exercício da competência legal que lhe foi atribuída. O resultado foi a retração do setor que, ao final dos anos 50 e início dos 60, experimentou queda no número de instituições (v. Gráfico 11, pg. 106). Até que, em dezembro de 1964, com a edição da Lei 4.595 e a conseqüente criação do BCB, as cooperativas de crédito foram finalmente classificadas como instituições financeiras, nas condições de que trata o art. 17 daquele instrumento legal.

A evolução normativa no Banco Central do Brasil

Essa lei disciplinou o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e atribuiu ao BCB competência de regular e fiscalizar as instituições financeiras, entre as quais foram incluídas as cooperativas de crédito. Resolvido o conflito de competência, a expectativa era quanto ao melhor ordenamento do setor e, com ele, o conseqüente crescimento. Entretanto, no primeiro ano, movido por outras prioridades relativas à organização do sistema financeiro, o BCB não adotou nova regulamentação e manteve o ambiente herdado à época. Até que, em dezembro de 1965, mediante a edição da Resolução 11, do CMN, foram dados os primeiros passos reguladores, principalmente no que tange à definição de atividades e dos critérios para autorizações, inclusive quanto à necessidade de renovação das cooperativas já existentes, mediante comprovação do anterior registro no Ministério da Agricultura.

Referida Resolução já caracterizava a intenção de enquadrar o sistema cooperativista de crédito e, por conseqüência, as seções de crédito das chamadas cooperativas mistas, em parâmetros similares às demais instituições financeiras (e.g. obrigatoriedade de manter seus depósitos no Banco do Brasil, recolher compulsório e cumprir diretrizes operacionais, administrativas e contábeis). Entretanto, do ponto de vista da especificidade do setor, foi de se notar duas relevantes restrições:

- apenas duas possibilidades de constituição e funcionamento de novas cooperativas: i) somente de produção rural, com objetivo de operar crédito, e desde que fundadas sob auspício de órgãos estatais; ou ii) com quadro social formado unicamente por empregados de determinada empresa ou entidade pública ou privada;

- vedação de operações de crédito fora da sede social, com paulatina extinção daquelas exercidas por sucursais, agências, filiais, departamentos, escritórios ou qualquer outra espécie de dependência existente.

Posteriormente, por meio da Resolução 15, de 28 de janeiro de 1966, do CMN, foi vedado às cooperativas de crédito o acolhimento de depósitos que não fossem à vista e somente de associados, fato, porém, revisto no mesmo ano, por meio da Resolução 27, de junho. Na mesma época, foi também determinada a distribuição semestral aos associados das eventuais sobras existentes, fato que, em 1971, foi consagrado na Lei 5.764 (lei cooperativista), apenas com reporte a períodos anuais. Ainda nessa época, foi editada a Resolução 99, de 19 de setembro de 1968, que admitiu a possibilidade de autorização para funcionamento de cooperativas de crédito rural, integrada tão-somente por produtores rurais, ao mesmo tempo em que determinou a extinção de agências, filiais, departamento ou escritórios.

A partir de então, houve vácuo regulamentar, mesmo após a edição da Lei 5.764, em 1971, que finalmente veio oferecer marco legal ao sistema como um todo. Esse silêncio foi quebrado no início dos anos 1990, na esteira da quebra do Banco Nacional de Crédito Cooperativo e da crise de confiança então gerada, quando foi necessária nova interferência, o que, em última instância, garantiu que o órgão regulador se mantinha em sintonia com as preocupações do sistema e com a necessidade de seu fortalecimento.

É bom que se frise que essa nova fase foi acompanhada de procedimento que se mostrou eficaz e se firmou posteriormente como prática regular na condução de questões voltadas para a regulação: a constituição de grupo de trabalho coordenado pelo BCB e integrado por representantes do governo federal e do setor cooperativista, que teve por objetivo dar transparência ao processo, diagnosticar problemas e propor soluções²¹.

Resolução 1.914, de 1992

Com base nas conclusões desse grupo, em 1992 foi então editada a Resolução 1.914, que deu início ao processo de estruturação e consolidação do modelo, mediante revogação das normas anteriores. Dentre as

21 / Esse primeiro grupo de trabalho foi criado pela Portaria Interministerial 656, de 10 de julho de 1991, dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Agricultura e Reforma Agrária.

principais mudanças, destacaram-se: i) vedação de novas autorizações para cooperativas abertas ao público em geral – as chamadas *luzzatti*; ii) ampliação do conceito de crédito mútuo, antes restrito a empregados de determinada empresa, e agora estendido para pessoas físicas de determinada profissão ou atividades comuns, ou vinculadas a determinada entidade; e iii) inclusão do caráter excepcional de admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas, ou ainda, aquelas sem fins lucrativos.

Do ponto de vista operacional, admitiu-se também a possibilidade de captação de depósitos de não-associados, porém aplicáveis exclusivamente junto a associados. Tal prerrogativa, no entanto, foi abolida em 1994, por meio do artigo 5º da Resolução 2.099, o que gerou reações adversas do sistema, inclusive mediante ofícios aos então presidentes da República e do Banco Central, nos quais, além do argumento de ilegalidade, temia-se até pela sobrevivência do sistema. Tais argumentos, porém, não prevaleceram, e o dispositivo foi mantido, inclusive em todas as demais normas que sucederam a Resolução 1.914/1992.

Os bancos cooperativos

Entretanto, o resultado dessas reações não foi de todo infrutífero, na medida em que, entre os reclamos, constava a necessidade de regulamentação própria, de modo a permitir a constituição de bancos cooperativos. Isso porque, segundo argumentação formal, “com a liquidação do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo ficou à deriva, sem uma fonte catalisadora, coordenadora e de canalização dos recursos originários do cooperativismo em geral”²². Além do mais, havia também a questão do uso do Serviço de Compensação de Cheques e Outros Papéis que, à época, era obrigatoriamente operado via Convênio com o Banco do Brasil, o que trazia alguns inconvenientes para o sistema.

Assim, três anos depois da vigência da Resolução 1.914/1992, o CMN julgou oportuno disciplinar condições para criação de bancos cooperativos, levando em conta os justos anseios do setor, mas também o grau de amadurecimento alcançado. Essa faculdade foi concretizada por meio da Resolução 2.193, de 1995, sendo de imediato aproveitada por dois dos principais sistemas cooperativistas, o Sicredi, com o Banco

22 / Texto extraído da carta de 27 de abril de 1995, dirigida pela então Ancoop a Fernando Henrique Cardoso, presidente da República.

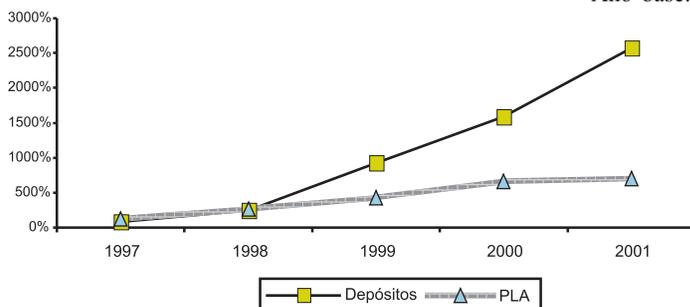
Cooperativo Sicredi-Bansicredi, criado em 1995, e o Sicoob, que em 1996 criou o Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob).

Essa norma, pelo seu pioneirismo no contexto regulamentar então existente, foi concebida em termos conservadores quando comparada com as faculdades operacionais atribuídas aos bancos comerciais, entre as quais atuação restrita às unidades da Federação em que situadas sedes das pessoas jurídicas controladoras e maior exigência de capital em relação aos ativos ponderados pelos riscos. Entretanto, deve ser levado em conta, em particular, a especificidade do controle societário, onde não é possível identificar pessoas físicas finais, já que as ações com direito a voto pertencem às Centrais de Crédito, cujos “sócios” são as cooperativas singulares, e estas, por sua vez, pertencem ao conjunto dos associados.

Em 2000, constatada a maturidade do projeto e a tendência de crescimento dos bancos cooperativos (vide Gráfico 4), foi dada nova disciplina à constituição e ao funcionamento dessas instituições, por intermédio da Resolução 2.788, que praticamente as equiparou aos demais bancos comerciais, inclusive com previsão de constituição na forma de banco múltiplo e da abertura do capital para outros investidores fora do sistema, mantida a obrigatoriedade de as Centrais de Crédito deterem, no mínimo, 51% das ações com direito a voto.

Gráfico 4 – Crescimento percentual dos bancos cooperativos

Ano-base: 1996



A única diferença permaneceu na exigência de capital em relação ao ativo ponderado pelo risco, antes calculada pelo fator $F = 0,15$ e agora reduzida para $0,13$, porém ainda superior ao fator de $0,11$ estabelecido para as demais instituições financeiras. Dentro do processo evolutivo natural e graças ao entendimento de que foi superada a fase de adaptação decorrente da abertura proporcionada pela norma de 2000, tanto nos aspectos societários quanto nos operacionais, a equidade com as

demais instituições financeiras foi finalmente obtida em setembro de 2002, nos termos da Circular 3.147.

Outro importante reconhecimento do papel dos bancos cooperativos foi consubstanciado na Lei 9.848, de 26 de outubro de 1999, que, em seus arts. 2º (parágrafo único) e 4º, permitiu que essas instituições contratassem operações de crédito rural subvencionadas pela União, sob a forma de equalização de encargos (cobertura do diferencial verificado entre o custo dos recursos para o banco e a remuneração do financiamento ao produtor).

A mais recente atualização normativa relacionada ao funcionamento dos bancos cooperativos veio com a edição da Resolução 3.188, de 29 de março de 2004, que autoriza essas instituições a captarem depósitos de poupança rural e estabelece que o cumprimento da exigibilidade de aplicações em crédito rural se dará depois de completados seis meses de captação de depósitos de poupança rural. Os bancos cooperativos, por não integrarem o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e por terem forte atuação no setor rural, reúnem características que justificam essa autorização. Importante frisar, no entanto, que a contratação de correspondentes, pelos bancos cooperativos para captação de poupança rural fica limitada às cooperativas de crédito rural e às de livre admissão de associados.

Todo esse aperfeiçoamento promove ganhos em duas frentes: favorecimento ao sistema cooperativista rural – que passa a contar com fonte de recursos para a concessão de financiamentos rurais sob condições mais vantajosas do que as até então disponíveis; e também contribuição para reduzir o custo do Tesouro Nacional com a equalização dos encargos financeiros em operações de crédito rural dos bancos cooperativos. Além de estimular essas instituições a ampliar seu atendimento a diversos setores da população, atuando por intermédio das cooperativas associadas que, por serem entidades financeiras que mais intimamente conhecem as necessidades locais, podem prestar serviços mais adequados à clientela.

Resolução 2.608, de maio 1999 – O processo evolutivo

Com a Resolução 1.914/1992 foi inaugurada também a fase de aprimoramento das normas a partir das respostas oferecidas pelo segmento aos padrões de organização e segurança exigidos pelo órgão regulador. Nesse sentido, sete anos após, apresentou-se a oportunidade de adotar formatação mais flexível para a disciplina das cooperativas de crédito, sendo solicitada, outra vez, a contribuição de grupo de trabalho composto

por representantes do setor cooperativista de crédito, parlamentares e técnicos do BCB. A partir do relatório final desse grupo, em maio de 1999, foi editada a Resolução 2.608.

Tal normativo introduziu inovações significativas para a estruturação e o fortalecimento do setor cooperativo, inclusive quanto à evolução técnica e operacional. Nele se destacaram a busca de redução dos riscos de crédito, de mercado e operacional e o aproveitamento de economias de escala, mediante aumento da capacidade das cooperativas. Dentre as principais inovações, podemos citar:

- redução dos limites de concentração de risco por cliente e de endividamento;
- incentivo à estruturação do setor em sistemas integrados supervisionados por Centrais de crédito responsáveis pelo controle, auditoria e capacitação técnica permanente dos quadros administrativos das singulares filiadas;
- indução a essa estruturação, mediante aumento de exigências das cooperativas ditas **solteiras**, como capital inicial mais alto e obrigatoriedade de ter seus demonstrativos aferidos por auditores independentes registrados na CVM;
- aumento do público-alvo, mediante critérios mais flexíveis de admissão de associados e de maiores possibilidades de prestação de serviços a associados e ao público em geral.

Entretanto, mesmo a par desses avanços, a Resolução 2.608/1999 apresentou pontos de controvérsia, com destaque principal para três deles: i) certa frustração pelo tímido avanço em relação à amplitude do quadro social (pretendia-se a livre adesão); ii) capital mínimo de ingresso, considerado alto para cooperativas em fase inicial; e iii) exigência das cooperativas do tipo *luzzatti* promoverem, no prazo de dois anos, reforma estatutária com vistas à adequação aos dispositivos então divulgados.

Resolução 2.771, de agosto de 2000 – Adaptações e aprimoramentos

Diante dessas controvérsias e do processo evolutivo, o setor cooperativista foi mais uma vez ouvido sobre novo aperfeiçoamento do marco regulamentar, no que resultou, um ano depois da Resolução 2.608/1999, na Resolução 2.771, publicada em agosto de 2000. Esse novo regulamento não alterou substancialmente as condições de associação, porém trouxe adaptações e aprimoramentos relevantes na busca do melhor ordenamento do setor. Entre eles:

- redução do capital de constituição e adoção de cronograma para atingimento do patrimônio mínimo de funcionamento, conforme anseio do segmento;
- eliminação da obrigatoriedade de as *luzzatti* se adaptarem às novas regras, também em atendimento a reclamações do sistema;
- reforço do papel das Centrais, mediante permissão para contratação de serviços técnicos no mercado, bem como prestar serviços a outras cooperativas, relativamente às atribuições de supervisão auxiliar, auditoria e treinamento então estabelecidas;
- prazo para introdução dos critérios de Basileia mediante exigência de patrimônio mínimo compatível com o grau de risco da estrutura de seus ativos, passivos e contas de compensação, em substituição ao limite de endividamento;
- criação de níveis para os limites de diversificação de risco por cliente, com menor restrição para aplicações no mercado financeiro, para operações de crédito realizadas pelas Centrais em favor de singulares e, também, para cooperativas singulares filiadas a Centrais;
- introdução do conceito de resgate eventual de capital, mediante inserção no estatuto social das correspondentes regras, desde que por iniciativa dos associados e sem causar danos à integridade do capital social e do patrimônio líquido.

Resolução 3.058, de dezembro de 2002 – Os microempresários atendidos

Mesmo que defendida maior amplitude do quadro social, o órgão regulador entendeu que, naquela época, o sistema ainda não estava preparado para essa evolução, principalmente no que tange ao atendimento dos requisitos relacionados com a segurança das instituições. Entretanto, em 2002, estudos desenvolvidos no âmbito do BCB destacaram fatos que, interligados, deram início ao processo de abertura. Em uma ponta, estavam a carência e o alto custo dos empréstimos para os pequenos e microempreendedores, diante, inclusive, do já comentado desinteresse dos grandes bancos; em uma outra, o fato de que, numa interpretação menos restritiva, a regulamentação até então vigente já permitia a criação de cooperativas de microempresários, porém de forma segmentada por ramo de atividade, como as de comerciantes de vestuário.

De fato, a despeito das limitações operacionais em função da baixa escala de associados, em dezembro de 2002 havia 62 instituições do gênero, todas criadas a partir de meados da década de 1990 e que,

melhor ainda, apresentavam potencial de crescimento, com poucas demandas do ponto de vista da supervisão, diante até do fato de que a maioria absoluta estava filiada a Centrais de Crédito. Uma solução de mercado que atendia, de forma satisfatória, aos anseios da classe microempresarial, mesmo que ainda com baixa escala.

Além do mais, no Brasil não é desprezível a importância do setor de micro e pequenas empresas. Conforme divulgado no “Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas do Sebrae”, do 1º semestre de 2005, o número de microempresas no Brasil, entre 1996 e 2002, cresceu mais de 50% e atingiu o montante de 4.605.607 estabelecimentos. A participação percentual no total de empresas passou de 93,2%, em 1996, para 93,6%, em 2002. Metade delas na região Sudeste.

Não é desprezível, também, nossa vocação para o empreendedorismo quando comparada com a de outros países. Segundo o *Global Entrepreneurship Monitor*, pesquisa feita em 37 nações, as quais, juntas, representavam quase 2/3 da população mundial, mostrou que, em 2002, o Brasil figurava em sétimo lugar no *ranking* daquelas com maior nível geral de empreendedorismo. A taxa brasileira de atividade empreendedora total, que indica a proporção de empreendedores na população de 18 a 64 anos de idade, foi de 13,5%, e o número de empreendedores no País foi estimado em 14,4 milhões, dos quais 42% eram mulheres. Além disso, o Brasil apresentou a maior taxa de empreendedorismo por necessidade, 7,5% do total, enquanto a média foi inferior a 2%. Isto é, 55,4% dos que abriram um negócio próprio em 2002 o fizeram por dificuldade em encontrar trabalho.

Mensurados esses cenários, foi então editada a Resolução 3.058, de 20 de dezembro de 2002, que introduziu a possibilidade da formação de cooperativas de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, responsáveis por negócios de natureza industrial, comercial ou de prestação de serviços, incluídas as atividades da área rural, cuja receita bruta anual, por ocasião da associação, seja igual ou inferior ao limite estabelecido pela legislação em vigor para as pequenas empresas.

A norma refletiu, assim, a importância do segmento econômico das micro e pequenas empresas, responsável pela geração da grande massa de empregos do País, e se junta aos esforços realizados pelos vários órgãos oficiais e privados. Dessa forma, a possibilidade de constituição dessas cooperativas, que visam suprir a demanda por créditos destinados às atividades produtivas, somou-se também ao quadro das iniciativas voltadas para estímulo ao empreendedorismo, apoio à exportação, desenvolvimento tecnológico e modernização administrativa, entre outras.

A essência da nova disciplina reside precisamente na constituição

de cooperativas sem exigência de segmentação por ramo especializado, tratando-se, portanto, de cooperativas com maior liberdade de associação em relação às anteriormente constituídas. Foi-lhes exigido observar alguns requisitos adicionais em relação às demais, especialmente quanto à filiação à cooperativa central de crédito e à publicação de demonstrações financeiras em jornal de grande circulação na área de atuação, medidas que visam prover maior controle externo e transparência às suas atividades.

Com isso, equipararam-se os empreendedores urbanos aos empreendedores rurais, com relação à possibilidade de formação de cooperativas de crédito, considerando-se que a disciplina legal e regulamentar sempre permitiu a formação de cooperativas de crédito rural, reunindo produtores rurais sem segmentação por ramo de atividade. Essa nova regulamentação possibilitou diversificar os segmentos ao permitir que uma mesma cooperativa reúna produtores rurais e empresários urbanos, o que confere à instituição, dessa forma, maior estabilidade com relação às flutuações de cada um desses segmentos.

Resolução 3.106, de junho de 2003 – Finalmente a livre admissão

Mesmo reconhecidos os ganhos com a regulamentação, o segmento continuava ansiando pela abertura do quadro social, o que aumentaria a escala, mitigaria riscos e, principalmente no setor rural, administraria o descompasso entre a fase de produção e comercialização da safra. Ainda quando da vigência da Resolução 2.771/2000, e a respeito das discussões que envolveram a edição da anterior Resolução 2.608/1999, o mercado lamentava que o texto final tenha excluído o que seria uma efetiva novidade e um grande avanço normativo, qual seja, a livre associação, tal como ocorre no mundo todo²³.

Porém, embora justos os anseios, não seriam apenas eles fatores determinantes à abertura requerida. Havia de ser levado em conta o interesse público que, em princípio, foi definido em dois vieses: segurança do setor e benefícios esperados para a economia. No tocante à segurança, em 2003 já era possível avaliar como positivas as respostas oferecidas pelo cooperativismo de crédito ao longo da última década. A criação de estruturas baseadas nos três níveis previstos na lei cooperativista – singulares, centrais e confederação – agrupou esforços e,

23 / MAINEM, Enio. O cooperativismo de crédito no Brasil – Do século XX ao século XXXI. Editora Confebrás.ESETEC Editores Associados, p. 116.

em 2003, cerca de 70% do sistema cooperativista de crédito brasileiro estavam vinculados a um dos três sistemas organizados sob esse enfoque: o Sistema de Cooperativas de Crédito no Brasil (Sicoob), o Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi) e a União Nacional das Cooperativas Centrais (Unicred).

Além do mais, o funcionamento de entidades de segundo grau – as chamadas Centrais de Crédito – também depende de autorização do Banco Central, diante da intermediação financeira que, de fato e direito, exercem. Isso permitiu sua organização por meio de normas editadas pelo CMN e, por via de consequência, o exercício de fiscalização capaz de avaliar suas efetivas condições de cumprir as atribuições especiais que lhes foram ou fossem atribuídas, inclusive patrimoniais.

De outro modo, do ponto de vista do interesse público, ressalte-se que uma das preocupações fundamentais de governo é ampliar o acesso a serviços financeiros para grande parte da população brasileira e, assim, estimular redução no *spread* das atividades de intermediação financeira. Em sintonia com essas diretrizes, antes mesmo de 2003, o CMN e o BCB tinham regulamentado ações e instrumentos com vistas à ampliação dos mecanismos facilitadores do acesso da população ao sistema financeiro e da competitividade.

O sistema cooperativista, por força de seus princípios, foi considerado um dos principais instrumentos para consecução desses objetivos. Primeiro, pelo poder de organizar comunidades hoje com pouquíssimo acesso a serviços financeiros, tais como as localizadas longe dos grandes centros – um mal histórico; depois, por sua vocação de mobilizar e aplicar recursos em benefício da própria comunidade, o que estimula pequenos empreendimentos rurais e urbanos geradores de empregos; finalmente porque, desde que bem organizado, ele se transforma em meio indutor de saudável aumento da competitividade no sistema financeiro, inserindo-se, portanto, no rol das medidas destinadas a promover a queda do *spread* bancário.

A junção desses fatores – respostas positivas do sistema e propósitos governamentais – deu origem à Resolução 3.106, em 25 de junho de 2003, que mais uma vez foi precedida de ampla consulta ao setor cooperativo de crédito e representantes de vários órgãos do Poder Executivo, reunidos em grupo de trabalho coordenado pelo Ministério da Fazenda. Em sua essência, a Resolução permite a criação de cooperativas de livre admissão de associados, porém com grande dose de aprimoramento dos dispositivos regulamentares, desde ampliação, fortalecimento e maiores exigências do papel das Centrais de Crédito,

até à obrigatoriedade de apresentação de projeto para as novas cooperativas ou para transformação das existentes.

É indiscutível que esse novo modelo, de *per si*, representou avanços não somente para o segmento, mas também do próprio órgão regulador, na medida em que lhe foram atribuídas melhores condições de qualificar o acesso dessas instituições ao mercado financeiro, via aprofundamento do exame em itens como eficiência empresarial, dimensionamento espacial em relação à área de ação, comprometimento dos formuladores e viabilidade econômico-financeira. Um dos principais benefícios, por exemplo, é evitar o aproveitamento do setor por parte de pessoas despreparadas e/ou não sintonizadas com o espírito norteador dessas sociedades o que, em consequência, traz mais segurança para os próprios associados, além de oferecer exata dimensão da importância dada pelo governo a esse segmento, aproximando-o dos padrões internacionais definidos pelas regras de Basiléia.

E mais ainda. Dentro da natural preocupação com a economia de escala e, portanto, com a intenção de impulsionar as atividades operacionais, a norma previu também que as cooperativas de maior amplitude e complexidade operacional devem estar obrigatoriamente filiadas a qualquer central de crédito cumpridora de suas obrigações perante o Banco Central. Para tanto, as centrais foram obrigadas a adotar dispositivos internos que possibilitem prevenir e corrigir situações anormais, as quais podem configurar infrações a normas legais ou regulamentares ou acarretar risco para a solidez das cooperativas filiadas e do sistema associado.

Para garantir cumprimento dos aspectos prudenciais, a medida permitiu a constituição de sociedades cooperativas de livre admissão em áreas com até cem mil habitantes, constituídas por municípios contínuos e exigência de capital mínimo de R\$10 mil, acima do estabelecido para as demais cooperativas singulares. Importa lembrar que 95% dos municípios do País têm menos de cem mil habitantes. Em relação às cooperativas que já estavam em funcionamento, constituídas segundo determinado vínculo, foi facultada sua transformação em cooperativas abertas ou a fusão entre os diversos tipos existente, o que favoreceu, dessa forma, o ganho pela economia de escala e, como consequência, o fortalecimento do setor.

Porém, no caso de transformação em área de ação superior a cem mil habitantes até o limite superior de 750 mil, houve exigência adicional de capital e patrimônio líquido mínimo, fixado em R\$6 milhões para as cooperativas localizadas em municípios de regiões metropolitanas e de R\$3 milhões nos demais casos. Diante das maiores dificuldades de

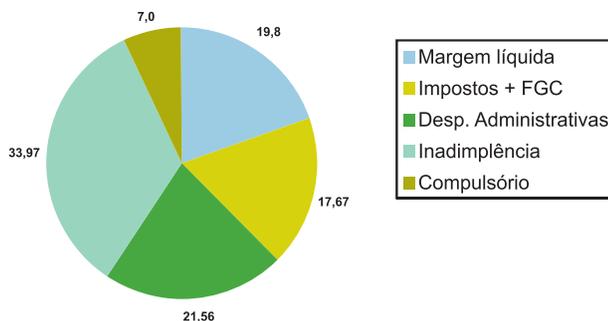
organização, as regiões Norte e Nordeste foram beneficiadas mediante redução de 50% nos limites estabelecidos.

Com isso, o sistema cooperativista viu atendido seu principal desejo, desde que cumpridas condições essenciais que, a rigor, caminham pela trilha do fortalecimento, tanto das singulares quanto das centrais. Há clara indução ao melhor planejamento dessas instituições já no momento de sua formação ou transformação, até porque, com a exigência de projeto, o órgão regulador passa a avaliar a concessão da autorização com fulcro não apenas nos aspectos formais, como era o modelo anterior, mas também nas perspectivas de sucesso do empreendimento a partir das premissas que serviram de base para o estudo de viabilidade. Na realidade, o processo formal, embora também importante, passou a ser secundário nos procedimentos de análise.

Resolução 3.140, de novembro de 2003 – Os grandes empresários em busca de alternativas

Vencida a etapa da estruturação mais adequada às cooperativas de crédito, em especial no tocante à composição de seus quadros de associados, e mais uma vez em harmonia com o modelo macroeconômico adotado pelo governo, que impõe a adoção de medidas de estímulo, não apenas ao financiamento de atividades produtivas e geradoras de emprego, mas também à concorrência e transparência das informações de crédito, inclusive como reforço indutivo à diminuição do *spread* bancário (Gráfico 5), o CMN decidiu, em 27 de novembro de 2003, expedir a Resolução 3.140, que faculta a criação de cooperativas de crédito com critério de associação centrado na vinculação a uma entidade de classe específica.

Gráfico 5 – Decomposição do *spread* bancário



Fonte: Bacen – Economia Bancária e Crédito – Avaliação de 5 Anos do Projeto Juros e *Spread* Bancário – 2004

Essa nova modalidade, a exemplo das cooperativas de microempresários, é também intermediária entre os modelos de livre admissão e as tradicionais – segmentadas por categoria profissional, ou por vínculo empregatício – e apresentou vantagem comparativa de menor risco sobre as cooperativas abertas, assim como de maior escala potencial em relação às cooperativas segmentadas, e pode ser importante instrumento de financiamento para o desenvolvimento da economia brasileira.

A mencionada Resolução, portanto, permitiu que cooperativas de crédito fossem constituídas como sociedade de empresários participantes de empresas vinculadas diretamente a um mesmo sindicato patronal, ou direta ou indiretamente a associação patronal de grau superior, em funcionamento, no mínimo, há três anos. Além da obrigatoriedade do atendimento às mesmas exigências regulamentares previstas para as cooperativas de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, inclusive quanto ao projeto, foi requerido dos interessados o encaminhamento ao BCB de documento firmado pela respectiva associação sindical a que vinculados, com exposição dos motivos que recomendam a aprovação do projeto, bem como medidas de apoio à sua instalação e ao seu funcionamento, o que possibilita àquela Autarquia avaliar com maior precisão a solidez dos projetos submetidos à sua análise.

Com o propósito de facilitar a harmonização das regras entre instituições financeiras em geral e cooperativas de crédito, a mencionada Resolução modificou ainda os parâmetros nos limites de exposição por cliente até então adotados, mediante explícita inclusão dos riscos decorrentes de operações com derivativos e exclusão das aplicações em títulos públicos federais e em cotas de fundos de investimentos. No caso de fundos em que a cooperativa for o único condômino, devem ser computadas as aplicações do fundo para fins de cálculo dos limites em questão.

Além disso, na mesma linha de harmonização com as normas em vigor, foi mantido o limite máximo de 25% do Patrimônio de Referência (PR) para a exposição total da cooperativa singular junto a cada contraparte, consideradas as aplicações em títulos e valores mobiliários, as exposições decorrentes de operações com derivativos, caso existam, e as operações de crédito e de concessão de garantias. Veja a seguir tabela-resumo das condições para o cálculo da exposição por cliente, após a expedição da mencionada norma

Tabela 10 – Limites de exposição por cliente

↓ Operação	PR			
	Cooperativa →	Central	Singular filiada	Singular não filiada
Aplicações em títulos públicos federais	Sem limite	Sem limite	Sem limite	Sem limite
Aplicações nos mercados financeiro e de capitais	25%	25%	25%	25%
Aplicações em fundos de investimento financeiro (FIF)	Sem limite	Sem limite	Sem limite	Sem limite
Aplicações em FIF onde a cooperativa é o único condômino	Os clientes das aplicações do próprio fundo serão computados para fins de cálculo dos limites			
Operações de crédito, prestação de garantias e operações com derivativos	20%	10%	5%	
Depósitos e aplicações das cooperativas singulares: (i) nas Centrais; e (ii) no banco cooperativo do sistema	Sem limite	Sem limite	-	
Operações de crédito com recursos do Pronaf, em favor de associados pessoas físicas, durante o primeiro ano de funcionamento	-	20%	5%	
Limite máximo caso o cooperado e a entidade emitente dos títulos sejam considerados como o mesmo "cliente"	25%	25%	25%	

Em paralelo, foram mais uma vez revistas as condições de atuação das cooperativas do tipo *luzzatti*, ao se permitir a prestação dos serviços cooperativos por meio de Postos de Atendimento Cooperativos (PAC) e de Postos de Atendimento Transitórios (PATs), sem necessidade de transformação, desde que restrito seu funcionamento à respectiva área de atuação.

Resolução 3.156, de dezembro de 2003 – Contratação de correspondentes

Em 17 de dezembro de 2003, o CMN editou a Resolução 3.156, que estendeu a faculdade de contratação de correspondente no País – instrumento que será abordado em detalhes mais adiante – às outras instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, até então não contempladas naquela regulamentação, tais como as cooperativas de crédito, as companhias hipotecárias, as sociedades de crédito ao microempreendedor e as sociedades corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários.

Resolução 3.321, de setembro de 2005 – O processo evolutivo

Como visto, as questões estruturais básicas do sistema cooperativista foram contempladas por meio das Resoluções 3.106 e 3.140, ambas de 2003. Mesmo assim, dentro do processo evolutivo, dois anos após, mais precisamente em 30 de setembro de 2005, o CMN editou a Resolução 3.321, que, além de consolidar os normativos editados após junho de 2003, introduziu mudanças estimuladoras à formação de cooperativas com maior porte e viabilidade econômica e, ao mesmo tempo, indutoras

da auto-sustentabilidade das cooperativas de menor porte. Essas medidas são, em resumo:

- **no objetivo de melhor aproveitamento de ganhos de escala no setor cooperativo:**
 - a) aumento, de 100 mil para 300 mil habitantes, do limite populacional para constituição de cooperativas de livre admissão com menor exigência de capital e patrimônio, o que favorece a constituição, mesmo em áreas afastadas dos grandes centros, de cooperativas abertas e a fusão de cooperativas menores, conforme tabela a seguir:

Tabela 11 – Limite mínimo de capital e PR – Cooperativas de livre admissão

Com base na Resolução 3.321/2005

Regra comum	Nº habitantes	Forma	Região	Condição	Capital
Municípios inteiros em região contínua, com menos de 750 mil habitantes	Até 300 mil	Novas ou por transformação	Sul e Sudeste	Área com até 100 mil habitantes	R\$10 mil iniciais R\$120 mil após 4 anos
				Área com mais de 100 mil até 300 mil habitantes	R\$50 mil iniciais R\$500 mil após 4 anos
			NO, NE e CO	Área com até 300 mil habitantes	R\$10 mil iniciais R\$120 mil após 4 anos
				Entre 300 e 750 mil	Por transformação
	Demais regiões	R\$3 milhões			
	NO, NE e CO	Regiões Metropolitanas	R\$3 milhões		
		Demais regiões	R\$1,5 milhão		

- b) possibilidade de formação de cooperativas de empresários com vinculação a mais de um sindicato ou a outra associação patronal, inclusive associações locais, aspecto importante para a viabilização dessas cooperativas em localidades menos densamente povoadas;
 - c) possibilidade de criação de cooperativas em que coexistam sócios de origens diversas, mantida a definição de cada grupo por profissão, atividade ou vínculo empregatício (segmentação), com exigências inferiores às das cooperativas de livre admissão, o que pode viabilizar, por exemplo, nas cooperativas segmentadas já existentes, a admissão de novos grupos homogêneos que, isolados, não teriam condições de formar cooperativa, tais como, funcionários públicos de pequenas localidades do interior.
- **no objetivo de ampliar a capacidade de prestação de serviços das cooperativas singulares de crédito aos associados e à população em geral:**
 - a) prestar serviços ao banco cooperativo pertencente ao respectivo

- sistema organizado, com objetivo de viabilizar a oferta de produtos e de serviços financeiros desses bancos ao público associado, medida que leva em conta o fato de que, para o cumprimento de suas finalidades, tais bancos contam não com uma rede de agências, mas com a respectiva rede cooperativa, especializada por natureza na prestação de serviços financeiros;
- b) prestar serviços a outras instituições financeiras referentes à concessão de crédito aos associados e ao público em geral, com recursos sujeitos a legislação específica, tais como os relativos ao crédito rural, o que permite a utilização mais expedita das cooperativas como canal de grande capilaridade para a distribuição de linhas de crédito administradas especialmente pelos bancos oficiais, abrangendo todos os procedimentos necessários à contratação dos financiamentos;
 - c) permissão para instalação de postos de atendimento transitórios e postos de atendimento eletrônicos na área de atuação da cooperativa singular de crédito.
- **adequação dos limites de exposição por cliente a situações específicas dos sistemas cooperativos, conforme abaixo e resumo constante da próxima tabela:**
 - a) ampliação dos limites de exposição por cliente nas operações com depósitos e títulos e valores mobiliários e, assim, de repasses a filiadas de recursos sujeitos a legislação específica, para as Centrais que adotem centralização financeira de disponibilidades e o instituto da solidariedade financeira entre as filiadas. No caso, as centrais tiveram a prerrogativa de se valer do limite de 10% da soma do PR de suas filiadas, limitado ao seu próprio PR, contra a manutenção dos limites anteriores, de 25% para as operações de mercado e 20% para as operações de crédito e de concessão de garantias;
 - b) aumento dos limites de exposição por cliente das cooperativas singulares, passando de 10% para 15% do PR para as cooperativas filiadas a Centrais, e de 5% para 10% para as não-filiadas, tornando-o mais próximo do limite vigente para as demais instituições financeiras;
 - c) aumento do prazo de adaptação ao limite geral para exposição por cliente, de 1 para 2 anos, para singulares filiadas a Centrais, válido apenas para clientes tomadores de financiamentos com recursos sujeitos a legislação específica, observados os limites de 25% do PR no primeiro ano e de 20% do PR, no segundo (a Tabela 12 resume as condições de exposição por cliente).

Tabela 12 – Limites de exposição por cliente – Resolução 3.321

Em % do PR

↓ Operação	Cooperativa →		Central	
	Sem centralização	Com centralização	Singular filiada	Singular não filiada
Aplicações em títulos públicos federais e em cotas de fundos de investimento	Sem limite	Sem limite	Sem limite	Sem limite
Aplicações em Fundo onde a cooperativa é o único condômino	As aplicações realizadas pelo fundo devem ser computadas para fins de cálculo dos limites			
Depósitos e títulos e valores mobiliários de responsabilidade ou de emissão de uma mesma instituição financeira, empresas coligadas e controladora e suas controladas	25%	10% da soma dos PR das singulares ^{1/}	25%	25%
Operações de crédito, concessão de garantias e Derivativos	20%	20%	15%	10%
Depósitos das singulares nas Centrais e por essas e suas filiadas no banco cooperativo do sistema	Sem limite	Sem limite	Sem limite	Não se aplica
Operações de crédito com recursos sujeitos a legislação específica		10% da soma dos PR das singulares ^{1/}	25% – 1º ano 20% – 2º ano	10%

1/ Limitado ao PR da Central.

- **sobre a central, auditoria e acompanhamento:**
 - a) aplicação, a todas as cooperativas singulares, das disposições sobre prestação de serviços de auditoria independente observadas pelas demais instituições financeiras, com as adaptações necessárias às características formais e operacionais do setor cooperativo de crédito, regras que devem ser observadas pelas cooperativas Centrais de crédito na auditoria de singulares filiadas e de não-filiadas, bem como por auditores independentes;
 - b) possibilidade de o BCB adotar leque de medidas em relação a Centrais cujo desempenho das atribuições de acompanhamento e controle seja considerado deficiente, com inclusão de plano de adequação, aplicação de limites operacionais mais elevados às singulares filiadas e inabilitação em relação à admissão de novas filiadas;
 - c) obrigação das Centrais quanto ao envio de informes ao BCB sobre ocorrência de filiação e de desfiliação de singulares.
- **ajustes de outras disposições:**
 - a) supressão da exigência relativa ao conselho fiscal das cooperativas de crédito, que fazia distinção entre membros efetivos e suplentes para a aplicação da fração máxima de renovação de 1/3 prevista no art. 56 da Lei 5.764/1971, possibilitando permanência um pouco mais longa dos conselheiros, capacitando-os a um melhor exercício do cargo;
 - b) vedação de financiamento da cooperativa a seus associados para aquisição de cotas-partes da própria cooperativa, bem como de coobrigação em financiamento concedido por terceiros com esse fim.

Resolução 3.442, de fevereiro de 2007 – Rumo ao futuro

As normas anteriores deram claros sinais de que o processo evolutivo é função direta das respostas oferecidas pelo sistema cooperativista às diretivas do Órgão regulador que, nos últimos seis anos, participa ativamente de fóruns junto às lideranças do setor, no intuito de torná-lo cada vez mais ciente dos objetivos organizacionais e do interesse público. Nesses encontros, vários são os desafios lançados para que o sistema adquira maturidade e, com ela, condições adequadas de aumentar sua participação no SFN de forma sustentada e socialmente justa.

Esses desafios nem sempre devem ser contemplados pela via normativa, porquanto é responsabilidade do próprio sistema enxergá-los de forma preventiva. As normas avançam não apenas por conta de ajustes ou processo evolutivo, mas também em resposta a essas ações preventivas que, sem dúvida, permitem maior flexibilidade operacional. Por esse prisma, e mesmo considerando a existência de tantos outros desafios para o cooperativismo de crédito brasileiro, em fevereiro de 2007 houve novo avanço normativo, por meio da Resolução 3.442, que, além de atender a algumas reclamações do setor, buscou também aumentar a capacidade operacional daquelas vinculadas a sistemas organizados e também mitigar conflitos de governança gerados pelas normas anteriores.

A principal mudança disse respeito à ampliação do limite populacional das cooperativas de livre admissão para 2 milhões de habitantes, mantida a região contínua. Tratava-se de anseio do setor que, na execução do limite anterior, deparou-se com empecilhos para transformar algumas cooperativas rurais perfeitamente inseridas em municípios com população superior ao limite então exigido. A busca de adequação, por vezes, exigia a exclusão de municípios importantes o que, além de incoerente com os objetivos das normas, não raro causava traumas, a ponto de algumas recusarem os benefícios da transformação. Além do mais, não raro também era o surgimento de projeto com desvio de foco, uma vez que, na ausência de condições regulamentares para constituição ou transformação em livre admissão, muitas buscavam alternativa no modelo de microempresários ou de empresários, para o qual inexistia tal restrição.

A alteração normativa, assim, fazia-se justa e, dentro do processo natural de mitigação de risco, veio acompanhada de maior exigência patrimonial para as cooperativas de livre admissão instaladas em regiões com população superior a 750 mil habitantes. Aproveitou-se também a oportunidade para eliminar alguns sublimites em relação à norma anterior, de forma a melhor equacionar o processo de controle. A Tabela 13 demonstra como ficaram as exigências para as cooperativas de livre

admissão em relação aos limites populacional e de Capital e Patrimônio Líquido mínimos.

**Tabela 13 - Resolução 3.442/07 - Livre admissão:
limite populacional e capital e PL mínimos**

Regra comum	População	Forma	Região	Condição	Capital
Municípios Inteiros em região contínua, com até 2 milhões de habitantes	Até 300 mil habitantes	Novas ou por Transformação	Sul e Sudeste	Novas	RS 20 mil iniciais RS 250 mil – 4 anos
				Por Transformação	RS 250 mil
			Norte, Nordeste e Centro Oeste	Novas	RS 10 mil iniciais RS 125 mil - 4 anos
				Por Transformação	RS 125 mil
	Mais de 300 mil até 2 milhões de habitantes	Apenas por transformação	Sul e Sudeste	> 300 mil até 750 mil	RS 3 milhões
				> 750 mil até 2 milhões	RS 6 milhões
			Norte, Nordeste e Centro Oeste	> 300 mil até 750 mil	RS 1,5 milhão
				> 750 mil até 2 milhões	RS 3 milhões

Outra importante mudança foi em relação ao limite de exposição por cliente nas Centrais: primeiro, pelo aprimoramento na redação, com a substituição de “instituto de solidariedade financeira” por “sistema de garantias recíprocas entre as singulares filiadas”, de natureza mais ampla; depois, pela extensão da faculdade de 10% do somatório do PR das filiadas para a concessão de crédito e garantias usuais, em operação previamente aprovada pelo Conselho de Administração e de acordo com normas próprias aprovadas pela Assembléia Geral. Além do caráter indutor ao mecanismo de centralização financeira integral, mitigando riscos de aplicações em outros mercados, o procedimento buscou também otimizar a aplicação dos recursos depositados nas Centrais. A Tabela 14 resume os limites de exposição por cliente a partir da Resolução 3.442/2007:

Tabela 14 – Limites de exposição por cliente – Resolução 3.442/2007
Em % do PR

Cooperativa → ↓ Operação	Central		Singular filiada	Singular não filiada
	Sem centralização	Com centralização		
Aplicações em títulos públicos federais e em cotas de fundos de investimento	sem limite	sem limite	sem limite	sem limite
Aplicações em Fundo onde a cooperativa é o único condômino	As aplicações realizadas pelo Fundo devem ser computadas para fins de cálculo dos limites			
Depósitos e títulos e valores mobiliários de responsabilidade ou de emissão de um mesmo Grupo Econômico	25%	10% da soma dos PR das singulares ^{1/}	25%	25%
Operações de crédito, repasses diversos, Garantia e Derivativos	20%	10% da soma dos PR das singulares ^{1/}	15%	10%
Somente repasses de recursos vinculados a legislação específica, deduzidas as operações sujeitas ao limite geral	Nihil	Nihil	25% - 1º ano 20% - 2º ano	Nihil
Depósitos das singulares nas Centrais e dessas cooperativas no banco cooperativo do sistema	sem limite	sem limite	sem limite	Nihil

1/ Limitado ao PR da Central.

Do ponto de vista da governança, e diante dos conflitos de competência provocados pelas normas anteriores quanto ao papel de auditoria atribuído às Centrais, foi então estabelecido que, a partir das demonstrações contábeis do 2º semestre de 2007, a auditoria deve ser realizada por auditor independente ou por entidade de auditoria constituída ou integrada por cooperativas Centrais e/ou por suas confederações, nas condições delineadas. Lançou-se, assim, a pedra fundamental para o instituto de auditoria próprio do sistema cooperativista, consoante discussões em andamento com as lideranças do setor.

Ainda pelo prisma de melhor governança e independência, os bancos cooperativos foram incluídos no rol das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, nas quais é vedada a administração ou a participação societária igual ou superior a 5% por parte de membros de órgãos estatutários e de ocupantes de funções de gerência de cooperativas de crédito.

Outros pequenos ajustes foram feitos, porém sem maiores reflexos na estrutura vigente, dentre as quais citamos a supressão do tempo de funcionamento e do Patrimônio de Referência mínimo das Centrais que patrocinarem pleitos de constituição ou transformação de cooperativas para a modalidade de livre admissão e, bem assim, extensão da exigência de participação em fundo garantidor para as cooperativas de empresários e microempresários.

A importância da cooperativa central de crédito

O papel desempenhado pelas cooperativas Centrais na organização do setor cooperativo de crédito é visto como primordial por parte da autoridade reguladora, cabendo-lhes não só tarefas de cunho diretamente financeiro, mas também aquelas relacionadas com assunção plena de suas funções de apoiadoras e controladoras dos sistemas associados, estas tão relevantes quanto aquelas, na medida em que contribuem, diretamente, para o desenvolvimento em bases sólidas, com elevação dos padrões de qualidade do sistema, como capacitar dirigentes, organizar fundos garantidores e produzir relatórios de controles internos. É possível mesmo inferir que, sem essa estrutura vertical, o cooperativismo de crédito dificilmente atingiria patamares mais elevados.

A preparação desse terreno começou de forma efetiva a partir de 2000, por meio da Resolução 2.771, numa época em que os três maiores sistemas cooperativistas de crédito brasileiro solidificaram o processo de organização nos três níveis previstos na lei cooperativista. A partir daí, em ritmo crescente, o papel das Centrais foi cada vez mais refor-

gado, com destaque para as funções de supervisão auxiliar, dentro de um modelo que, se de um lado, melhora o nível de controle do próprio Sistema, de outro reduz custos de supervisão para a sociedade como um todo.

Um parêntese. É bom esclarecer que a atribuição desse papel não implica afirmar que o BCB delegou suas competências legais, tanto de fiscalizar, quanto de intervir, nos termos das Leis 4.595/1964 e 6.024/1976, respectivamente. Ao contrário, dentro do objetivo de maior eficácia, ele optou, em uma primeira instância, por fiscalizar diretamente as Centrais, sem prejuízo de que, em situações específicas ditadas tanto por estas quanto pelo seu próprio radar, as singulares também sofram procedimento regular.

É errônea também a percepção de que, com as funções de supervisão auxiliar, as Centrais deteriam poderes para intervir em suas filiadas, no que se convencionou chamar de “gestão compartilhada”. Na realidade, essa forma de intervenção não se confunde com o conceito da lei. E nem poderia, diante da competência atribuída ao Banco Central. Às Centrais, no máximo, são reservadas condições de acompanhar a gestão e de comunicar ao Banco Central, na forma regulamentar, situações que exijam ações mais efetivas.

A introdução do processo de supervisão auxiliar fez parte do plano maior de permitir a formação de cooperativas mais abertas, como era desejo do sistema. Daí sua implantação crescente, de forma que as Centrais preparassem seus controles e suas equipes para os desafios maiores que se avizinhavam. Mesmo assim, em 2003, com a divulgação das normas de livre admissão e de empresários, algumas Centrais ainda não estavam devidamente preparadas, o que impediu a condução de pleitos sob seu patrocínio, enquanto não demonstradas reais condições de cumprir as atribuições especiais que lhes foram definidas.

Outro papel importante das Centrais diz respeito ao cuidado com a marca. De fato, eventuais *defaults* de instituições cooperativas de crédito, mesmo que isolados e ligados a problemas locais, são vistos como deficiências inerentes ao setor, diferentemente do que acontece com a imagem de outros tipos de instituição financeira, quase sempre focada em si e não no mercado, exceto quando se trata de risco sistêmico. A preservação da marca “cooperativa” é de fundamental importância para o crescimento do setor, pois envolve a confiança do público usuário, sem a qual não existiria a intermediação financeira.

Em resumo, todo o marco legal e regulatório do cooperativismo foi desenhado tendo como um dos principais pilares a atuação eficiente das cooperativas centrais de crédito. Dessa forma, a evolução regulamentar

responde, proporcionalmente, à eficiência, ao sucesso, à atuação equilibrada e profissional das entidades cooperativas, principalmente aquelas de segundo e de terceiro níveis, que devem zelar desde a formação de quadros de pessoal qualificados, passando pelos métodos administrativos e, especialmente, pelos sistemas de controle e supervisão.

Reflexos da evolução

Esse acelerado processo de mudanças, que ocorre desde o final de 2002, se trouxe, por um lado, estímulo às iniciativas de organização em segmentos sociais com pouquíssimo acesso a serviços financeiros, no sentido de mobilizar e aplicar recursos em seu próprio benefício e, assim, estimular pequenos empreendimentos rurais e urbanos, geradores de empregos, trouxe também sobrecarga de trabalho para a área de supervisão do Banco Central.

A exemplo das demais instituições, a constituição de cooperativas de crédito passou a exigir também apresentação de plano de negócio compatível com o porte do empreendimento, aproximando-a dos padrões internacionais definidos pelas regras de Basiléia. Diante da expectativa do setor, era natural que as novas regras trouxessem aumento de demandas, com inevitáveis reflexos no processo decisório. Do lado dos interessados, porque o segmento, mesmo aquele já organizado, não detinha a tecnologia adequada para elaboração de projetos da espécie, pelo menos dentro da ótica requerida pelas normas. Além do fato de que nem todas as Centrais se encontravam devidamente preparadas para o exercício das atribuições especiais que lhes foram atribuídas, conforme visto. O resultado foi a apresentação de um sem número de pleitos sem os requisitos regulamentares.

Já do lado da autoridade reguladora, as limitações de orçamento e de estrutura de pessoal não permitiram que se formassem equipes previamente capacitadas para análise e avaliação dos projetos. A solução encontrada foi utilizar o método do aprendizado em serviço, que, conquanto tenha resultado em análises de boa qualidade, provocou, como era de se esperar, aumento do tempo médio de exame. Enquanto isso, o Banco Central, por intermédio da Dinor, adotou iniciativas em busca da necessária agilização do processo decisório, entre elas:

- celebrou convênios com o Sebrae e com o MDA, com o objetivo de trabalhar projetos de forma conjunta, e, assim, eliminar algumas etapas da análise, principalmente no que diz respeito ao conhecimento das condições de capacitação de dirigentes e de viabilidade socioeconômica;

- realizou vários eventos de treinamento sobre plano de negócio, com a participação de especialistas do País e do exterior, com vistas ao aprimoramento das técnicas de análise, buscando harmonia com os princípios e fundamentos ditados pelas novas regras;
- promoveu reuniões técnicas de esclarecimento com representantes dos principais sistemas organizados (Unicred, Sicoob, Sicredi, Confebrás e Ancosol), nas quais se discutiram aspectos relevantes quanto aos padrões dos planos de negócios atinentes a cada um deles;
- atuou como promotor e participante de encontros, seminários, *workshops* e congressos, com o objetivo de divulgar os fundamentos do cooperativismo e as implicações que acompanham a participação das pessoas em um projeto de constituição desse tipo de sociedade.

No que diz respeito ao aprimoramento do quadro de pessoal e das estruturas responsáveis pela área de supervisão das cooperativas de crédito, convém salientar que o “Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial do Cooperativismo”, constituído por Decreto de 4 de julho de 2003, destacou em seu capítulo VII, item 6, a necessidade de alocação de “mais recursos no orçamento do BCB para a área de supervisão a cooperativas de crédito e, também, de criação de instância específica nessa instituição com a atribuição de acompanhar e fiscalizar as instituições de crédito cooperativo”.

Atendendo a essa recomendação, foi aprovada pela Diretoria Colegiada do BCB, em 15 de junho de 2005, a criação do Departamento de Supervisão de Cooperativas e Instituições não Bancárias e de Atendimento de Demandas e Reclamações (Desuc), unidade vinculada à Diretoria de Fiscalização que desde aquela data exerce, preponderantemente, a fiscalização das cooperativas de crédito quanto à observância das normas aplicáveis e quanto ao cumprimento dos limites operacionais definidos.

Todas essas ações ofereceram resposta positiva ao processo decisório, conforme é constatado na Tabela 15 que, em duas datas-base distintas – março de 2004 e fevereiro de 2007 –, resume os pleitos instruídos após dezembro de 2002. Observa-se que, na primeira data, apenas 18% dos pleitos foram decididos, contra 77% em fevereiro de 2007. Cumpre esclarecer que, dos 495 processos solucionados até fevereiro de 2007, 310 foram aprovados, 171 foram arquivados depois que os próprios interessados no processo de discussão com a equipe técnica do BCB concluíram pela sua inconsistência, e apenas catorze foram

indeferidos por absoluta falta de atendimento às exigências normativas. Do total aprovado, 113 são de livre admissão, 25 de microempresários, 33 de empresários vinculados a sindicato patronal e os 139 restantes pertencem aos demais tipos.

Tabela 15 – Pleitos de constituição/transformação após a edição das novas regras de acesso

Tipo	Total dos pleitos		Solucionados		Saldo	
	Mar/2004	Fev/2007	Mar/2004	Fev/2007	Mar/2004	Fev/2007
Livre admissão	56	204	9	146	47	58
Microempresários	69	111	5	91	64	20
Empresários	6	66	1	45	5	21
Outros	85	259	24	213	61	46
Total	216	640	39	495	177	145

É necessário divulgar, ainda, que a partir de 2003 o Banco Central, no âmbito de sua atuação, procura contribuir com a formação da cultura cooperativista, dentro dos esforços ora desenvolvidos para tornar mais transparentes as suas ações. Foi com esse objetivo que disponibilizou em seu *site* os principais assuntos que envolvem as cooperativas de crédito, desde a divulgação dos procedimentos gerais por ele adotados para averiguar o cumprimento dos requisitos básicos exigidos, até a sugestão de alguns modelos de atos societários que poderão ser adaptados às necessidade individuais dos interessados. Tudo isso está no “Roteiro de Procedimentos do Sistema Financeiro Nacional”, segmento “Cooperativa de Crédito”, disponível em <www.bcb.gov.br>, item “Sistema Financeiro Nacional”. Essas informações podem auxiliar tanto os interessados em conhecer o sistema quanto aqueles que, de alguma forma, nele já militam.

Plano de negócio para cooperativas – O salto qualitativo

Instrumento gerencial de alta valia para a definição das ações de uma sociedade na busca de seus objetivos. Suas premissas, discutidas em bases lógicas, não devem somente servir de esteio à aprovação do projeto, mas se prestarem principalmente para gerar responsabilidade dos formuladores pelo acompanhamento e execução das metas estipuladas. Caso cumpram, é grande a probabilidade de sucesso. (Trecho extraído de relato interno do BCB relativo a processo que avaliou a formação de cooperativa para a modalidade de livre admissão)

Qualquer projeto que se faça na vida, desde o mais simples deslocamento para o trabalho até investimentos de mais valia, possui inevitável colaboração de um plano de negócio, mesmo que informal ou produto dos pensamentos. O caminho para o trabalho, com suas nuances de risco, rapidez e economia, difere da avaliação de um investimento financeiro tão-somente pela complexidade e pelos instrumentos utilizados para sua consecução, porquanto o objetivo comum é concluir o percurso de forma segura e eficaz em relação aos objetivos traçados. Portanto, a exigência de plano de negócio para cooperativas apenas traduziu a necessidade de o Órgão regulador conhecer o que, de fato, está na mente dos organizadores e a forma pela qual pretendem chegar aos resultados previstos.

Não há como deixar de reconhecer que, dentro do espírito de improvisação do povo latino, muitas das vezes esses estudos são desenvolvidos apenas no período que antecede a instalação do negócio, para depois serem jogados em prateleiras como troféu do momento e não da perpetuidade. Estudos da experiência internacional demonstram grande probabilidade de sucesso de instituições financeiras que fizeram do plano de negócio bússola de seus objetivos, principalmente nos três primeiros anos de vida, quando ainda são possíveis ajustes pontuais a partir da vivência diária e das circunstâncias mercadológicas. Assim, muito mais do que instrumento formal destinado a obter autorização de funcionamento, o plano de negócio, se bem elaborado, executado e acompanhado, é instrumento gerencial indispensável para sobrevivência da empresa.

Claro que, em se tratando de instituição financeira, a consecução desse plano deve contar com técnicas de análise tão sofisticadas quanto sejam os objetivos traçados, o que exige envolvimento de pessoas com vários perfis, desde conhecedores de técnicas de projeção, aí incluída solução tecnológica, até estrategistas operacionais, de forma a produzir documento consistente e que represente a vontade dos organizadores e dos futuros responsáveis pela implementação e pelo controle.

O plano de negócio – Essência e principais características

Mesmo à luz desses conceitos, há de se reconhecer que, no início, o desenvolvimento de modelos para o cooperativismo não foi assim tão fácil, diante da novidade, dos anseios do setor e dos requisitos estabelecidos pela regulamentação. Porém, como produto das inúmeras reuniões com representantes dos diversos sistemas cooperativistas e entre seus próprios técnicos, o BCB definiu alguns parâmetros de aná-

lise que, naturalmente, foram condicionados às especificidades de cada projeto. Dentre as diretrizes, ressalte-se, de um lado, a possibilidade de se flexibilizarem exigências para cooperativas de menor porte, sempre em consonância com as diretrizes das normas; de outro, a fixação da linha-mestra dos correspondentes estudos, a partir de seu desmembramento em três grandes tópicos:

- 1) “Condições Essenciais”, ou seja, aquelas de atendimento obrigatório para que o pleito possa ser examinado;
- 2) “Projeto”, assim considerado o conjunto de informações que auxiliam a fixação de premissas e indicadores necessários à projeção dos cenários possíveis nos três anos exigidos pela regulamentação; e
- 3) “Conclusões”, relativas a análise e testes de sensibilidade que objetivam aferir as condições finais de viabilidade.

A fase das “Condições Essenciais” é uma espécie de *chek-list* do leque de exigências normativas, desde questões formais, como documentos e informações pertinentes, até atendimento dos requisitos básicos do pleito, de acordo com sua modalidade. No caso de cooperativas de livre admissão, por exemplo, são essenciais itens como participação em fundo garantidor e limites de população, de capital e de PR. Especial relevância é dada à regularidade das singulares e das Centrais perante a legislação e o Órgão regulador, o que, em geral, responde por grande parte dos casos mais demorados em sua solução.

Já o “Projeto” é um conjunto de informações que objetiva, em última análise, oferecer visão realista do empreendimento e assim permitir aferir as perspectivas de seus resultados com base em premissas e indicadores sintonizados com a capacidade de execução. Para tanto, há necessidade de analisar o ambiente socioeconômico geral, local e específico, comparativamente às variáveis internas e externas disponíveis, com vistas à melhor decisão sobre as metas que se pretendem atingir. Por sua importância, essa fase foi desmembrada em cinco etapas, detalhadas a seguir.

1ª Etapa – Possibilidades de reunião, controle, realização de operações e prestação de serviços na área de atuação

Muito mais que normativa, essa etapa é exigência legal²⁴. Os organizadores devem demonstrar as formas de relacionamento com seus associados, desde as condições para participação nas assembleias até as

24 / Inciso XI do artigo 4º da Lei 5.764/1971.

questões operacionais relativas a tecnologia, produtos e serviços. Diga-se, aliás, que nos dias de hoje as condições de atendimento representam diferencial competitivo relevante que, de acordo com o escopo da cooperativa, pode até conduzir à inviabilidade, principalmente no que tange ao uso de tecnologia adequada. Isso avoluma ainda mais a necessidade de as cooperativas de maior porte pertencerem a sistemas organizados.

2ª Etapa – Plano de negócio, propriamente dito

São respostas objetivas a itens consolidados no inciso III do artigo 3º da Resolução 3.442, de 2007, entre os quais motivações e propósitos, objetivos estratégicos, estrutura organizacional, padrões de governança, controles internos, produtos, serviços e tecnologias a serem oferecidos, sempre com mensuração dos correspondentes custos. Claro que a resposta a esses itens é facilitada para cooperativas que pertencem ou que pertencerão a sistemas organizados, diante da existência de padrões uniformes, operacionalizados nas Centrais e/ou nas Confederação, inclusive quanto à escala de custos, que usualmente é objeto de rateio para todas as filiadas.

É preciso ter claro que essa fase já inicia o processo de quantificação dos parâmetros que subsidiarão o estudo de viabilidade, como custos administrativos e potencialidade de levantar recursos, via capital e depósitos, a partir da estimativa do número de pessoas que preenchem as condições de associação e do crescimento esperado do quadro de cooperados. São informações relevantes para projeção do estudo de viabilidade e, por isso, devem ser obtidas dentro do ambiente mais realista possível e, preferencialmente, com referências comparativas ao cooperativismo como um todo, com o mercado e com as especificidades regionais.

3ª Etapa – Premissas externas

Trata-se da análise econômico-financeira da área de atuação, com foco no segmento social definido pelas condições de associação, para o que é necessário fazer levantamento das condições socioeconômicas do público-alvo, suas demandas, disponibilidades, necessidades e forma como é atendido por instituições concorrentes. A partir daí, é possível projetar as condições de atendimento por parte da cooperativa pleiteante e, com elas, as condições de mensuração da quantidade de pessoas e recursos capazes de serem cooptados.

De outro modo, é preciso considerar que essa mensuração sofre forte influência de fatores subjetivos, com probabilidade de realização até factível em termos estatísticos, porém distante da realidade possível, em função de fatores como a concorrência de outras instituições, o envolvimento dos administradores e a baixa escala operacional, mormente em cooperativas iniciantes. Por isso, a fixação das metas deve ser encarada como verdadeira carta de intenções, com geração de responsabilidades objetivas sustentadas pelas condições de exequibilidade e não como instrumento de manipulação de números. Das condições de realização dependerá o sucesso da iniciativa.

Alguns exemplos podem ilustrar essas conclusões: se num determinado ambiente socioeconômico for detectado que o público-alvo movimenta recursos da ordem de R\$45 milhões nas únicas três instituições concorrentes, seria factível admitir condições de inserção de 5% desse mercado? Estatística e teoricamente sim. Afinal, seria a vigésima parte dos recursos em um mercado com quatro instituições. Entretanto, antes dessa decisão, é necessário avaliar questões como qualidade do atendimento, capacidade operacional, reciprocidade, taxa de juros, credibilidade e liderança dos organizadores. Por mais capaz que seja essa liderança, a resposta do público-alvo nem sempre segue o ritmo das intenções, de sorte que há de se ter preocupações com o conservadorismo, ainda mais em cooperativas iniciantes.

Outro exemplo crucial diz respeito à fixação da quota mínima de capital, que não pode extrapolar a capacidade marginal de investimento desse mesmo público-alvo. É necessário que ela seja compatível com a renda dos futuros cooperados, no segmento ao qual pertencem, de forma a estimular seu engajamento e o conseqüente aumento dos recursos patrimoniais. Diferentemente das demais empresas financeiras, nas cooperativas cada cliente responde pelo tamanho do capital, o que torna sua evolução diretamente proporcional à capacidade de crescimento do quadro social. A experiência demonstra que os princípios cooperativistas são de fácil assimilação, porém nem sempre se traduzem em efetividade financeira, principalmente quando fixado *quantum* de ingresso incompatível com a renda média do grupo. Para tanto, há uma série de opções disponíveis que podem ser trabalhadas em conjunto ou individualmente, como integralizações à vista, a prazo, contínua, diferenciada e até mesmo espontânea.

Somente a partir dessas definições é que se pode projetar a capacidade de geração de caixa, via capital e depósitos, no que chamamos fase do levantamento das metas e dos recursos disponíveis. Para tanto, é recomendável que, a partir dessa definição, os valores sejam devida-

mente registrados em planilha eletrônica, de forma a permitir sua futura migração para o estudo de viabilidade propriamente dito, o que pressupõe a existência no grupo de usuário avançado em informática.

4ª Etapa – Indicadores internos

Fixadas as origens, é hora de pensar na sua administração, de forma a atingir os objetivos propostos. Aqui mais uma vez é necessário avaliar as condições socioeconômicas dos associados, coordenado com levantamento das condições de demanda e liquidez, inclusive no que concerne ao estabelecimento de diferenciais competitivos, sem prejuízo da sustentabilidade. Um dos cenários desafiadores é, sem dúvida, o comportamento da taxa de juros, cuja tendência declinante impõe necessidade de melhor ordenamento operacional e de custos, diante da esperada queda no *spread* financeiro.

Não custa recordar certa tendência histórica para fixação de taxas inferiores às da concorrência, porém sem muitas preocupações com o controle dos custos. “Gerencie os custos, não as vendas. Lembre-se de que não há nada pior que os custos fixos.” A máxima de Jerry E. Goldress, presidente da *Rockford Corporation*, envolvido com a indústria de entretenimentos americana, cabe bem nesse caso. O estudo de viabilidade, desde que desenvolvido em bases factíveis e devidamente acompanhado em sua execução, auxilia essa definição, diante do afastamento de questões empíricas que, somente após a realização, oferecem respostas quanto ao nível praticado: se ideal, se comprometedor ou mesmo se seria possível baixar ainda mais, com maiores ganhos de concorrência e escala.

A partir desses estudos, é possível fixar roteiro para definição dos principais indicadores gerenciais, levando-se em conta não números viáveis, mas sim as condições de realização das operações em função de variáveis internas e externas que lhes modificam. É importante esclarecer adicionalmente que, ao se mexer em alguns desses indicadores, há inevitáveis reflexos nos resultados. Vamos a dois exemplos em que os resultados das projeções podem ser maximizados, de forma inconsistente:

- 1) As cooperativas trabalham com nível mínimo de liquidez que, no caso dos sistemas organizados, é estabelecido pelas Centrais em função do volume de depósitos. Nesse cenário, é factível pensar que o excedente de liquidez seja direcionado para operações de crédito, em um cenário de perfeito equilíbrio entre oferta e demanda. Não é bem assim. Embora maximizar recursos via crédito seja um dos objetivos do sistema cooperativista, a lógica do mercado é outra, e as projeções devem estar sintonizadas com ela. Fatores como sazonalidade, custo

do empréstimo, capacidade operacional e demandas do público-alvo pesam sobremaneira para essa definição. Caso contrário, o sistema cooperativista não teria o atual excesso de liquidez em relação aos recursos disponíveis, conforme demonstrado na Tabela 22.

- 2) Um dos principais diferenciais competitivos das cooperativas em relação ao sistema bancário é a capacidade de oferecer produtos sob medida para seus associados. Imaginar cenário em que o volume de operações punitivas, como cheque especial e adiantamentos a depositantes, mantenha simetria com as condições oferecidas pelo mercado, embora legalmente admissível, contraria o princípio desse diferencial.

Dúvidas não persistem, portanto, de que a fixação dos fatores gerenciais nas cooperativas deve contemplar estudos que respeitem a lógica do mercado e os seus princípios, com vista a oferecer a maior margem possível de conforto quanto às conclusões a serem exaradas, não apenas para o Órgão regulador, mas principalmente para os futuros administradores, na qualidade de principais responsáveis pelo acompanhamento e execução do plano. Relacionamos abaixo alguns indicadores básicos que, dentro da ótica proposta, precisam ser definidos:

- taxa de juros e suas perspectivas futuras, base para a remuneração das operações de crédito, dos depósitos a prazo e da centralização financeira;
- política de crédito, desde aspectos de segurança e solvência, até a respectiva quantificação do volume a ser destinado, modalidades, taxa de juros estimada para todo o período e perdas prováveis;
- política de liquidez: previsão da ociosidade (dinheiro em caixa) e de como os recursos serão aplicados;
- investimentos no permanente, observado o limite regulamentar, considerando o imobilizado, com a respectiva taxa de depreciação, participações no capital da Central e, se for o caso, do banco cooperativo;
- taxa de remuneração dos depósitos a prazo;
- previsão das despesas administrativas que representam o custo de funcionamento que, para efeito de projeções, pode ser desmembrado em dois grupos: Despesas com Pessoal e Honorários da Diretoria e demais despesas;
- definição dos demais custos operacionais, como o rateio da Central, a contribuição para fundo garantidor e outros;

- tarifas sobre serviços;
- outras receitas operacionais, como cobrança bancária;
- fixação da política de distribuição das sobras ou rateio de prejuízos;
- direcionamento para fundos obrigatórios e estatutários.

Após essas definições, em levantamentos que podemos denominar “Indicadores Gerenciais”, é recomendável também o registro em planilha eletrônica, de forma a permitir futura migração para o estudo de viabilidade.

5ª Etapa – Estudo da viabilidade econômico-financeira

As fases anteriores consolidaram informações qualitativas e quantitativas sobre o projeto. Nelas foi recomendado que todos os parâmetros mensuráveis em termos de indicadores e valor fossem registrados em planilha eletrônica, de forma a facilitar sua migração para o estudo de viabilidade, representado por nova planilha eletrônica onde, dentro do ordenamento lógico de uma estrutura patrimonial (origem e aplicações de recursos) e de resultados, previamente definida, serão consolidados os cálculos e os valores dele decorrentes. Essa planilha, no caso, reflete apenas dados quantitativos e traz como objetivo principal o oferecimento de condições de análise sobre a viabilidade do projeto, a partir dos números obtidos.

Existem várias formas para se desenvolver a planilha de viabilidade, desde o nível de detalhamento dos dados até o uso de tecnologia sofisticada. Por isso, não é possível padronizar informações. Até porque, tratando-se da consolidação de dados projetáveis, a escolha do melhor modelo mantém estreita ligação com o discernimento e com os objetivos do grupo. Entretanto, existe uma estrutura mínima que, se não seguida, pode comprometer a fase de análise e conclusões. Nesse ponto, a palavra-chave é equilíbrio das informações *vis-à-vis* os resultados que se pretende alcançar, ou seja: nem muito sucinto que prejudique o conhecimento do conjunto, nem tampouco muito detalhista, a ponto de permitir o surgimento de informações desnecessárias.

Por outro lado, não se há de esquecer que essa planilha representa o ordenamento lógico das premissas externas e gerenciais estabelecidas e que, por isso, deve estar preparada para responder indagações sobre a eficiência do plano quando projetado sob outras condições, mormente no que tange à eventual frustração das metas. Isso não apenas facilita testes de sensibilidade, mediante alteração de variáveis básicas, mas

também auxiliará o grupo organizador e futuros administradores para que, em função do acompanhamento da execução do projeto, promovam ajustes tempestivos e com respostas imediatas.

Em resumo, esse conjunto de planilhas necessita oferecer pronta resposta tão logo alterado qualquer dado externo e/ou gerencial que lhe deu suporte. Especificamente em relação à planilha de viabilidade, há de se buscar uma estrutura que contemple, mês a mês, as principais contas do plano contábil de uma cooperativa de crédito, definidas no Plano Contábil das Instituições do SFN (Cosif). De forma complementar, diante da exigência do Órgão regulador de que todas as instituições financeiras façam balanços semestrais, é recomendável também apresentar resumo periódico das contas patrimoniais e correspondentes resultados almeçados pela instituição, dentro das metas previstas.

A fase das “Conclusões” está essencialmente voltada para o estudo dos principais indicadores operacionais obtidos a partir da planilha de viabilidade. Nela há de se considerar que os organizadores já conhecem as especificidades do cooperativismo de crédito, diante dos estudos até então desenvolvidos, e que, portanto, têm plenas condições de tomar a melhor decisão quanto à viabilidade do projeto ou então desenvolver estudos complementares.

Para se chegar a essa fase, foi preciso trabalhar compromissos realistas, tanto em relação ao ambiente externo, quanto pela fixação dos indicadores gerenciais. Não deve ser esquecido nessa etapa que todas as premissas foram tramadas com razoável grau de exequibilidade, mesmo que flutuando entre limites conservadores e progressistas. Os elementos encontrados, portanto, mostram-se lúcidos e defensáveis à luz dos inúmeros cenários que compõem o ambiente socioeconômico da região onde a cooperativa pretende operar.

O que não se espera agora é que os organizadores, no afã da autorização para funcionamento, tenham se descuidado de fatores primordiais relativos à junção dos ideais cooperativistas com a realidade do ambiente onde pretendem trabalhar. Para isso, é necessário observar o comportamento de uma série de indicadores, cuja fixação e respectiva leitura crítica darão suporte à decisão final. Cumpre ressaltar que a escolha desses indicadores é livre arbítrio dos organizadores, respeitadas, porém, algumas diretrizes básicas que permitam não só análise econômico-financeira, mas também respostas para indagações subjacentes sobre a margem de segurança que o projeto possa oferecer à luz dos cenários projetados.

Assim é que se deve privilegiar informações que permitam conclusões gerais sobre rentabilidade, liquidez, direcionamento de recursos,

ponto de equilíbrio, margem financeira e seus reflexos em função do comportamento da taxa de juros, custos administrativos e seu controle e, principalmente, cumprimento dos limites operacionais, nesse caso tanto aqueles fixados internamente, quanto os regulamentares. Nesses últimos, aliás, registre-se que as normas reguladoras, dentro de seu objetivo prudencial, estabelecem uma série de indicadores mínimos que objetivam mitigar riscos e também oferecer segurança para as instituições e seus cooperados.

Os principais limites exigidos pelas normas e que, de modo geral, podem ser capturados através de exame nos demonstrativos contábeis, estão voltados para o índice de imobilização, Capital e Patrimônio de Referência (PR) mínimos, e o Patrimônio Líquido Exigível (PLE) compatível com o grau de risco da estrutura dos ativos, passivos e contas de compensação, o chamado indicador de Basiléia. Mas também há de se tomar cuidado com alguns outros limites que, por serem de difícil mensuração a partir dos demonstrativos contábeis, necessitam de controle específico, entre eles o fato de que nenhum associado deve deter mais de um terço das respectivas quotas-parte do capital e respeito aos índices de concentração.

Exemplificamos a seguir uma série de indicadores principais, sem prejuízo de eventuais outros que venham a ser definidos pelos organizadores.

Índice de Basiléia

Serve para calcular o PLE compatível com o grau de risco da estrutura dos ativos, passivos e contas de compensação. O PLE mínimo é igual à aplicação do percentual de 11% para as cooperativas filiadas a Centrais ou 15% para aquelas ditas independentes sobre os riscos ponderados. Em linhas gerais, embora existam exceções, essa ponderação é classificada em quatro níveis: 0%, para operações de risco muito baixo, como caixa e títulos públicos; 20%, para as de baixo risco, como depósitos bancários e centralização financeira; 50% para as de risco médio, como aplicações em títulos privados e cessões de crédito; e, finalmente, 100% para as de alto risco, como as operações de crédito e itens do permanente. Nesse índice, não se aplica o conceito de quanto maior melhor, uma vez que, embora regular seu comportamento acima do mínimo exigido, fatores muito altos denotam pouca eficiência do capital na alavancagem de recursos.

Rentabilidade mensal

Indicativo da rentabilidade do mês obtida mediante a divisão do resultado líquido do mês pelo Patrimônio Líquido do mês anterior, aquele que o gerou.

Rentabilidade semestral

Resultado acumulado no semestre pelo Patrimônio Líquido que o ajudou a se formar. Considerando que cada novo patrimônio ajuda a formar o resultado do período subsequente, para melhor mensuração desse indicador é bom trabalhar com média aritmética simples entre o PLA de final do semestre pelo do semestre anterior.

Índice de imobilização

Representa a divisão do Permanente pelo Patrimônio Líquido Ajustado, mês a mês, limitado ao percentual de 50%, conforme exigência regulamentar. Trata-se de um índice que também mensura a eficiência do capital, uma vez que baixas imobilizações aumentam a capacidade operacional.

Centralização financeira

Valor mínimo a ser mantido depositado como liquidez na Central, segundo as normas dos sistemas organizados, ou então aplicados no mercado, no caso de cooperativas independentes. A maximização desse indicador sinaliza pouca eficiência na concessão de crédito, em benefício das aplicações financeiras.

Limite global máximo para aplicações em operações de crédito

Recursos disponíveis para aplicações em operações de crédito que são obtidos mediante a soma dos depósitos com o capital de giro, excluída a centralização financeira mínima.

Percentual de utilização do limite global máximo para aplicações em crédito

Representa a parcela do limite que foi utilizada para concessão de operações de crédito, excluídas destas as obrigações por repasses.

Quanto menor, mais baixo é o nível de direcionamento de recursos para crédito, com privilégio à liquidez. Claro que o objetivo de uma cooperativa de crédito é maximizar esse indicador. Entretanto, como já dito, a concessão de crédito não é produto da vontade, mas sim de circunstâncias mercadológicas, entre as quais se incluem taxa de juros e demanda. Há de se considerar ainda que, a despeito do risco de contraparte, principalmente quando se incorpora novo público-alvo ao quadro social, as operações de crédito têm rentabilidade maior do que as aplicações financeiras e que, nessas circunstâncias, um bom nível de direcionamento de recursos para crédito sempre contribui para aumento da margem financeira.

Liquidez

O conceito aqui é de liquidez imediata e representa o quanto de recursos já está disponível (caixa, títulos públicos e centralização financeira) para cumprir os compromissos com o passivo circulante. Indicadores muito altos sinalizam pouca eficiência operacional, o que também será refletido no índice de Basiléia.

Custos administrativos/Despesas totais

Indicador de alta relevância para controle dos custos de funcionamento. Deve ser analisado dentro do conceito de quanto menor melhor, e comparativamente ao comportamento das cooperativas mais eficientes. A avaliação desse item deve levar em conta ajuste em fatores que podem distorcer a análise, como uma cooperativa que opere muito a modalidade de repasses de outros organismos.

Taxa de cobertura das despesas administrativas com tarifas de serviços

Há na sociedade de hoje injusto conceito sobre a cobrança de tarifas sobre serviços, com certeza devido aos excessos cometidos pelas instituições bancárias em geral. Entretanto, trata-se de item de relevante contexto na racionalização do uso dos serviços e que, nessas circunstâncias, deve ser administrado pelo sistema cooperativo, até diante do princípio de retorno do excedente operacional para os associados, o que, em última análise, pressupõe que um índice de cobertura muito alto deve replicar necessariamente no nível da taxa de juros.

Margem financeira

Representa a diferença entre as receitas decorrentes de ativos geradores de renda referenciados na taxa de juros, deduzidas provisões operacionais e despesas de captação. Em termos relativos, a divisão dessa margem pelos ativos geradores de renda representa o *spread* da instituição, dentro do conceito de quanto maior melhor. Entretanto, deve-se levar em conta o limite da economia para absorção dessa margem e, assim, o fato de que o sistema cooperativista não busca lucro. Trata-se de indicador de alta relevância porquanto seu declínio sinaliza a necessidade de ajustes na estrutura operacional e de custos, sobrevivendo aquelas cooperativas que conseguirem manter escala compatível.

Fonte de recursos

O total dos recursos disponíveis para aplicação, que representa, em termos líquidos, o resultado do passivo circulante mais o patrimônio líquido, menos o permanente.

Análise da viabilidade – Principais lições

Como visto, as conclusões sobre a viabilidade representam ampla análise do comportamento dos vários indicadores, conjugada a outras informações disponíveis na correspondente planilha. Após a obtenção desses números, seria de bom alvitre passar por alguns momentos de reflexão. Em primeiro plano, deve-se levar em conta que a viabilidade depende em grande parte do compromisso que os organizadores tenham para com as diretrizes estabelecidas, principalmente no que concerne ao ambiente competitivo, natural a qualquer economia *vis-à-vis* o diferencial que possa ser oferecido.

Em um outro plano, embora não seja desprezível o fato de que o ato cooperativo possui privilégios tributários na instituição financeira que o gerou, por si só não é suficiente para que se tenha, *a priori*, certeza do sucesso do empreendimento. Há também outras preocupações que extrapolam o campo do idealismo e da boa vontade para desaguar na realidade da boa organização e da capacitação que necessariamente os dirigentes precisam ter para o regular acompanhamento das premissas e, assim, vislumbrar a necessidade de ajustes e/ou correções de rumo.

Além do mais, os bons princípios cooperativistas devem ser enriquecidos pela realidade da economia de mercado que tem especificidades nem sempre demarcadas no campo do voluntarismo. Uma delas é a

conquista da credibilidade da marca, não por *marketing* publicitário ou defesa política, mas sim pelo oferecimento de resultados à sociedade, onde deve prevalecer a consistência sobre o imediatismo, a persistência sobre o desânimo. É manter compromisso com os ideais sem se descuidar da capacitação e do profissionalismo. É ter ciência de que as alternativas somente são válidas quando bem conduzidas em seus propósitos.

Atrás, portanto, de um bom projeto de cooperativa, com todos os cuidados aqui abordados, existe toda uma gama de responsabilidades e desafios para a autoridade reguladora e para aqueles que diretamente militam no segmento. Já avançamos, é certo, porém sabemos todos que muito mais ainda há de ser tentado para que finalmente tenhamos um sistema cooperativo de crédito no Brasil eficaz e eficiente em seus propósitos, dentre os quais a mobilização da poupança local para inversões no próprio local e, por conseguinte, a oferta de serviços financeiros para tantos brasileiros deles alijados.

A organização das cooperativas de crédito

A história do cooperativismo de crédito brasileiro mostra quão difícil foi sua organização. A edição da Lei 5.764, em 1971, ao consagrar a estrutura piramidal, deu passos importantes em busca da melhor organização. Entretanto, no início, foram tímidos os passos dados nesse sentido e somente ao final da década de 1990 o modelo teve contornos mais visíveis. Para isso, muito contribuíram as exigências normativas iniciadas nos primórdios daquela década e que, em sintonia com a evolução organizacional e a melhoria no nível de capacitação, foram periodicamente aperfeiçoadas. De fato, o conjunto de normas atual guarda pouca relação com o cenário de 1991, principalmente quando analisadas condições de associação e parâmetros operacionais.

Esses aperfeiçoamentos trouxeram como pilar básico o reconhecimento da necessidade de exigir do setor praticamente os mesmos fundamentos e princípios aplicáveis às demais instituições que compõem o SFN, a despeito de suas especificidades e pouca representatividade em relação aos ativos financeiros. Isso não apenas ajudou a fortalecer sua imagem, mas também trouxe benefícios colaterais relevantes, como progressos técnicos e organizacionais, obtidos a partir de esforços de aprendizagem, e melhores condições de evitar seleção adversa de atores.

Exemplo de boa imagem nos foi dado pelo senhor Mathias Arzbach, diretor do projeto da *Confederacion Alemana de Cooperativas* (DGRV), entidade que empresta apoio ao desenvolvimento do cooperativismo na América Latina e Caribe, ao destacar que “a normativa brasileira para

cooperativas de crédito é exigente, mas dentro dos parâmetros internacionais e, portanto, razoável”²⁵.

Mesmo as pessoas que criticam essa forma de atuação da autoridade reguladora – certamente imbuídas dos melhores ideais cooperativistas –, reconhecem sua importância. Entre esses críticos, Domingues (2002) diz que “os negócios cooperativos, dentro do SFN, conseguem ser executados, atingindo seus objetivos formal e materialmente”. Já o senhor Mylton Mesquita, diretor-presidente da Cooperativa de Crédito de Guarulhos, umas das sobreviventes do antigo modelo *luzzatti*, ressaltou, em carta de 15 de janeiro de 2003, dirigida ao presidente do BCB, em defesa do modelo aberto que, “nosso testemunho da representatividade do Cooperativismo de Crédito e aplausos à iniciativa presidencial não deixa de nos trazer preocupações, ante a possibilidade de que venha a abertura propiciar especulação por parte de agiotas e pessoas não integradas no espírito cooperativista e pretensão associativista”.

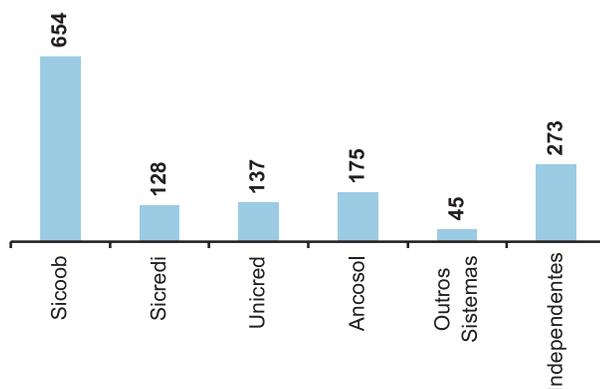
Em dezembro de 2006, o sistema cooperativista de crédito brasileiro era representado por 1.412 cooperativas singulares, 38 centrais e quatro confederações, sendo que, dessas últimas, apenas a Unicred Brasil é de crédito. As demais são o Sicoob Brasil, o Sicredi Serviços e a Confederação Brasileira das Cooperativas de Crédito (Confebrás), todas do ramo de serviços²⁶.

Para melhor ordenamento, podemos classificar esse conjunto de cooperativas em três blocos: vertical, horizontal e independente. O primeiro busca centralização e ganhos pela economia de escala e se caracteriza pela estrutura piramidal, com as cooperativas singulares na base, as centrais na zona intermediária e as confederações no topo. O perfil horizontal representa redes de cooperativas, solidárias, urbanas ou rurais, organizadas sob forma radial, com diversas singulares vinculadas apenas a uma central, sem outra entidade acima desta. Por fim, o bloco das independentes é representado por cooperativas que, pelos mais variados motivos, possuem apenas estrutura de primeiro nível. O Gráfico 6 apresenta a quantidade de cooperativas singulares em cada uma dessas estruturas.

25 / ARZBACH, Mathias. I Seminário Banco Central sobre Microfinanças em Curitiba em 7 e 8 de julho de 2003. **Visão do Cooperativismo no Mundo – Lições para o Brasil.**

26 / A Confebrás é representação mista, já que congrega associados de outros sistemas, principalmente do Sicoob.

Gráfico 6 – Quantidade de cooperativas singulares por sistema
Data-base: dezembro de 2006



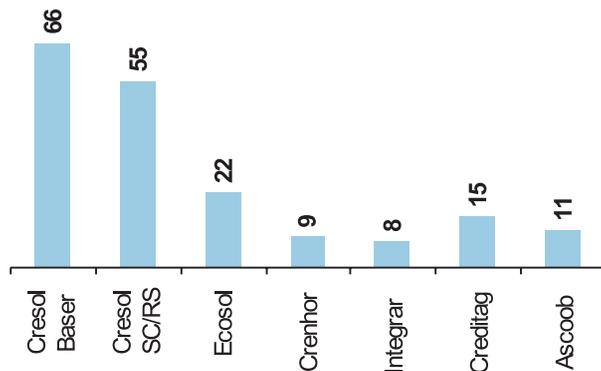
O perfil vertical é integrado pelos Sistemas Sicoob, Sicredi e Unicred, compostos em dezembro de 2006 por 919 singulares, 28 centrais e 3 confederações (desconsideramos a Confedbrás, diante de sua interseção com outros sistemas). No sistema horizontal, temos o total de 220 singulares e 9 centrais, com destaque para a Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária (Ancosol) e 5 outras centrais. As independentes que, no jargão cooperativista, são também conhecidas como solteiras, representam 19% do número total de cooperativas de crédito e sobrevivem à custa de esforços individuais, com maior capacidade de articulação no setor rural, em face da proximidade com o ramo de produção, do que no urbano, quando há claras dificuldades de subsistência.

Cabe ressaltar que a Ancosol, nos exatos termos da lei, ainda não é instituição de 3º nível, mas que, diante das ações de coordenação que ora exerce no segmento de agricultura familiar solidária, podemos considerar o conjunto de cooperativas a ela filiadas como sistema. Entretanto, é bom esclarecer que nesse ramo há apenas quatro centrais: duas da Cresol, em atuação no sul do País; uma da Crenhor, também no sul; e a Ecosol, com sede em São Paulo, porém de abrangência nacional. As demais cooperativas não possuem Central própria e estão vinculadas a movimentos de trabalhadores rurais em subconjuntos denominados Integrar, no Nordeste; Creditag, em várias unidades da Federação; e

Ascoob, na Bahia²⁷. O Gráfico 7 apresenta o número de singulares filiadas a cada um desses movimentos.

Gráfico 7 – Ancosol – Número de filiadas por sistemas e subsistemas

Dez/2006



Diante dos benefícios em termos de fortalecimento e escala, há estímulo e indução ao modelo vertical, evidenciado nas normas que regulam o sistema cooperativista de crédito, mediante fixação de patamares diferenciados para as cooperativas independentes, dentre as quais se destacam maior exigência de capital e, principalmente, impedimento de operarem na modalidade de livre admissão e empresários.

O fenômeno da verticalização também pode ser definido como busca de eficiência por intermédio de fusões e incorporações e aumento de amplitude operacional por meio de Postos de Atendimento Cooperativo (PACs), em benefício da eficiência na gestão dos recursos, já que os custos de instalação são inquestionavelmente inferiores aos de uma cooperativa. Diante disso é possível mensurar o grau de verticalização de cada sistema pela relação quantidade de PACs *versus* número de cooperativas. Por meio desse indicador, a constatação é que a situação brasileira ainda é dispersa, conforme demonstra a Tabela 16.

27 / A Ascoob é filiada ao Sistema Sicoob-BA, de sorte que, para efeito de estrutura, suas singulares compõem o quadro dos sistemas verticalizados.

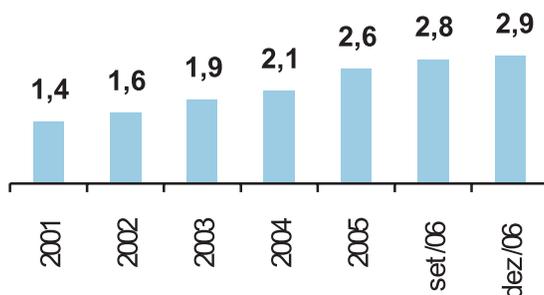
**Tabela 16 – Quantidade de PACs por cooperativa
(grau de verticalização)**

Dez/2006

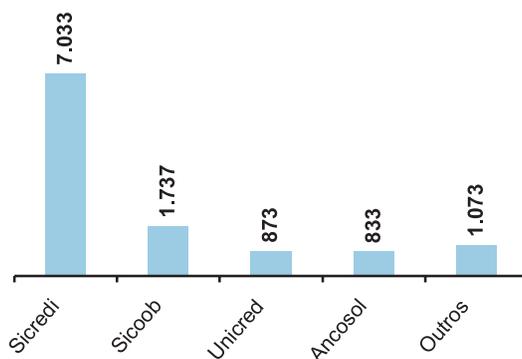
Grupamento	PAC por cooperativa
Sicredi	6,5
Unicred	1,5
Sicoob	1,4
Ancosol	0,5
Outros	3,4

Dois movimentos justificam aumento de verticalização e consequentes ganhos em termos de eficiência: a abertura de PACs, propriamente dita, e o processo de reestruturação, via incorporações. A despeito dos incentivos regulamentares, iniciativas dessa espécie ainda são tímidas no plano geral, uma vez que, nos últimos quatro anos, a relação praticamente não se alterou. Destacamos, no entanto, que o planejamento estratégico do Sistema Sicredi contempla tendência à abertura de PACs, como forma de ampliar suas bases territoriais, em vez de novas cooperativas, fato que ainda não chegou ao nível desejado pelos demais sistemas.

A despeito dessa pouca amplitude, é forçoso reconhecer que o número de associados mais do que dobrou entre 2001 e 2006, o que fez com que, segundo estimativas dos próprios Sistemas, as cooperativas já prestem serviços financeiros, de forma direta, a quase três milhões de associados. O destaque é o segmento de economia familiar solidária, com crescimento relativo de 129% no período. Tal desempenho pode ser explicado pela intensa mobilização, nos últimos anos, de diversas lideranças pertencentes a esse segmento, na busca de alternativas de financiamento, e do inegável apoio dado pelas autoridades governamentais. Entre elas, está o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que em 2004 celebrou convênio de cooperação técnica com o Banco Central, e cujas bases estão voltadas para a expansão qualitativa e ordenada do cooperativismo de crédito no Brasil, particularmente no âmbito da agricultura familiar.

Gráfico 8 – Quantidade de cooperadosValores em milhões²⁸

Uma outra abordagem é o número médio de associados por cooperativas, que também pode ser interpretado como fator de correlação com as economias de escala, tão importantes para a sobrevivência desses empreendimentos. Mesmo assim, há de se destacar a existência de cooperativas com pequeno número de associados e com boa base patrimonial, principalmente no meio rural. Como demonstrado no Gráfico 9, o Sicredi é mais uma vez o grupamento de maior amplitude para esse indicador.

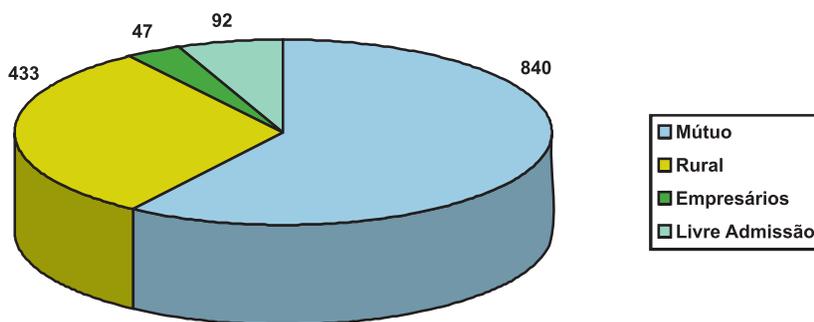
Gráfico 9 – Quantidade média de associados por Sistemas

No que diz respeito aos tipos de cooperativas, ainda há predominância do crédito mútuo, com 59%, seguido pelo crédito rural, com 31%. Entretanto, é bom observar a paulatina adaptação do setor às modalidades de livre admissão e de empresários, muitas das quais advindas

28 / As posições de 2001 e 2002 foram calculadas por extrapolação, com base em dados fornecidos pelos relatórios da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). As demais posições até setembro de 2006 foram levantadas por consulta aos principais sistemas. A posição de dezembro de 2006 foi calculada por previsão estatística com aproximação para uma reta.

por transformações de cooperativas de natureza rural. A predominância quantitativa das cooperativas urbanas é decorrência do processo de segmentação anterior, principalmente a partir de 1992, quando foram criadas condições que permitiram a rápida expansão do cooperativismo da área médica. É importante esclarecer, ainda, que, entre as de livre admissão, estão inseridas dez *luzzattis* sobreviventes de períodos anteriores e que, atualmente, seguem todas as normas aplicáveis às demais cooperativas de crédito.

Gráfico 10 – Cooperativas por forma de associação



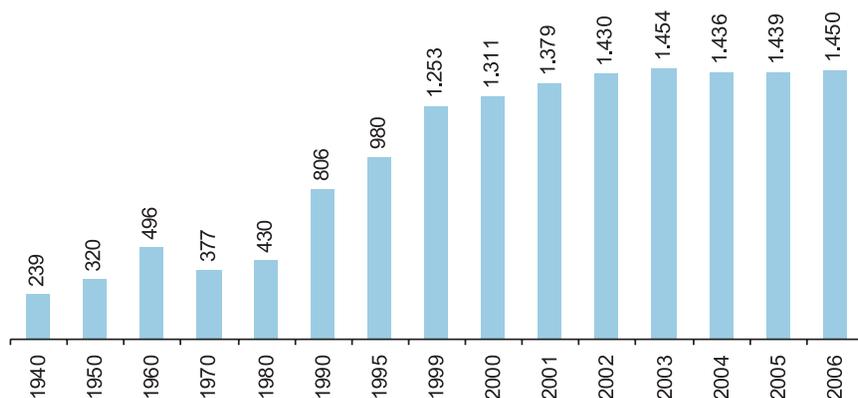
Resultados obtidos até dezembro de 2006

O processo evolutivo trouxe reflexos nos números que, a despeito de ainda tímidos no conjunto, denotam crescimento antes não imaginado. Já não se fala em quantidade de cooperativas como parâmetro único de ascensão ou de declínio do setor. Embora seja até compreensível que, em face da vocação local, haja tendência de vincular o número de cooperativas à maior eficiência, a percepção atual migra para o entendimento de que a amplitude não está necessariamente associada ao aumento de sedes. Ainda mais depois da readmissão de abertura de unidades de atendimento – os conhecidos PACs – por meio da Resolução 2.099, de 1994. Hoje há indicadores mais qualitativos, como desafios para aumento de participação no SFN, incorporações, crescimento patrimonial, grau de verticalização, direcionamento dos recursos disponíveis, número de municípios atendidos, capacitação, profissionalização, entre tantos outros.

De fato, a leitura da evolução quantitativa apresentada no Gráfico 11 demonstra que, após a década perdida dos anos 1960, quando cerca de um quarto das cooperativas saiu do mercado, o número de cooperativas de crédito se estabilizou no período imediatamente posterior à promulgação da Lei 5.764/1971, para praticamente dobrar nos anos 80, mesmo que

ainda sob restrições normativas. Foi uma época em que a constituição de cooperativas urbanas era permitida apenas para empregados de determinada empresa pública ou privada, mantendo-se o foco nas cooperativas de crédito rural e nas *luzzattis* que subsistiram.

Gráfico 11 – Quantidade de cooperativas



É importante observar certa estabilidade no crescimento do número de cooperativas a partir do final dos anos 1990. Esse fenômeno, no entanto, não implica concluir que houve redução no ritmo de concessão de novas autorizações. Ao contrário, a afluência de novas cooperativas continuou. A realidade é que, embora a luta do cooperativismo de crédito brasileiro seja antiga, não há grandes feitos a comemorar por meio do prisma da longevidade das instituições. Em dezembro de 2006, por exemplo, do total de cooperativas existentes, 73% nasceram a partir dos anos 1990, enquanto apenas 11% têm origem em períodos anteriores a 1979, conforme a Tabela 17.

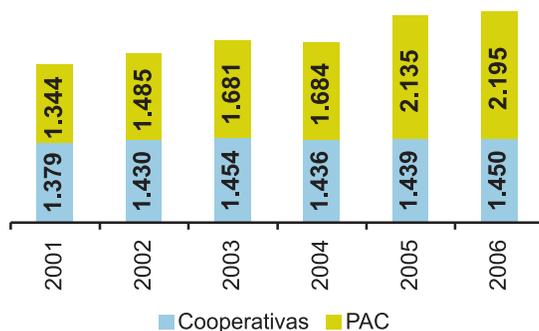
Tabela 17 – Longevidade das cooperativas de crédito existentes em dez/2006

Período	Autorizações		Participação	
	Período	Acumulado	Período	Acumulado
(...) - 1979	160	160	11,0%	11,0%
1980 - 1989	232	392	16,0%	27,0%
1990 - 1999	623	1.105	43,0%	70,0%
2000 - 2003	211	1.226	14,6%	84,6%
2004 - 2006 ²⁹	224	1.450	15,4%	100%

29 / Nesse período, estão consideradas as cooperativas que se transformaram para as modalidades de livre admissão e empresários nos termos da Resolução 3.106/2003.

As causas para esse fenômeno são várias, entretanto podemos aqui nos prender a duas de natureza bem específica: racionalização que aconteceu na maioria dos grupos organizados e, infelizmente, cancelamento de autorizações para funcionar pelos mais variados motivos. A racionalização, de natureza positiva, ocorreu principalmente pela tendência de crescimento no número de PACs que, embora ainda aquém do esperado, corrobora as atuais preocupações com a economia de escala (veja gráfico).

Gráfico 12 – Quantidade de cooperativas e de PAC



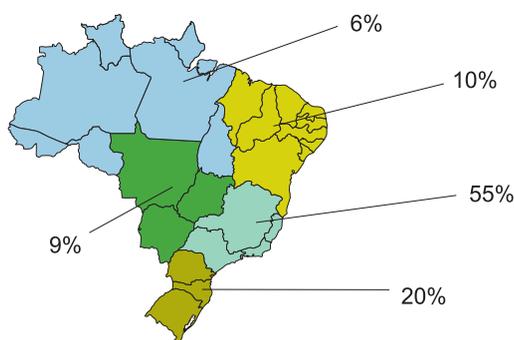
Já os cancelamentos de autorização para funcionar representam, numa ponta, projetos afoitos que não se sustentaram na prática, a despeito dos bons propósitos iniciais, e, em outra, o exercício de práticas que não se coadunaram com os princípios cooperativistas. A Tabela seguinte demonstra que, entre 2000 e 2006, foram canceladas 203 autorizações para funcionamento de cooperativas de crédito, o que representa cerca de 47% do número de cooperativas que abriram as portas no mesmo período.

Tabela 18 – Cancelamento de Autorizações de cooperativas de crédito: 2000 a 2006

Ano	Cooperativas canceladas				Novas
	Incorp.	Liquid.	Outros	Total	
2000	3	16	11	30	60
2001	4	10	3	17	83
2002	2	7	21	30	68
2003	-	9	11	20	69
2004	-	21	16	37	34
2005	-	20	24	44	57
2006	-	13	12	25	64
Total	9	96	98	203	435

Um outro fenômeno que necessita de especial atenção diz respeito à ocupação espacial das unidades físicas de cooperativas de crédito. É próprio da cooperativa de crédito contribuir para o desenvolvimento da economia local, ao promover a intermediação entre a poupança e a demanda por serviços financeiros de uma mesma região – diferentemente do que ocorre com os bancos de varejo –, o que a torna indutora de correção de desigualdades regionais. Entretanto, mesmo assim, por raízes preponderantemente históricas e culturais, a distribuição do cooperativismo de crédito brasileiro ainda demonstra forte concentração nas regiões Sul e Sudeste, conforme mostrado na Figura 2.

Figura 2 – Distribuição das cooperativas por região



Embora não pare dúvida sobre o papel do cooperativismo, não há como desconhecer que, além de raízes históricas e culturais, essa distribuição irregular encontra respaldo também em um dos libelos capitalistas: busca de viabilidade a partir da pujança de determinadas economias, o que agrava a concentração dos recursos disponíveis. A Tabela 19 demonstra três fenômenos por conta dessa concentração: a) em termos de unidades físicas instaladas (sedes e PACs), o cooperativismo de crédito está presente em apenas 35,5% dos municípios brasileiros; b) 74 municípios possuem entre 6 e 99 unidades instaladas; e c) é mantido o processo de exclusão das regiões mais carentes.

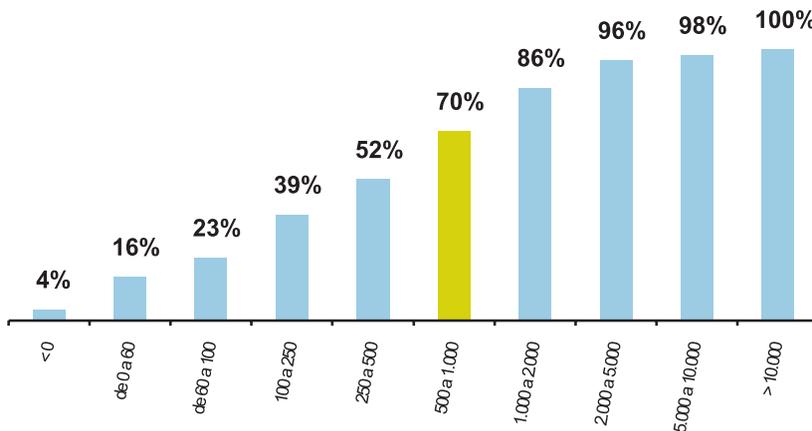
Tabela 19 – Distribuição das unidades cooperativistas por região e municípios

Data-base: dez/2006

REGIÕES	Municípios					Unidades instaladas	
	Total Brasil	Não atendidos		Atendidos		Escala	Quant.
		Quant.	%	Quant.	%		
Norte	450	404	89,8%	46	10,2%	1	1.385
Nordeste	1.793	1.651	92,1%	142	7,9%	2 a 5	525
Centro-Oeste	482	310	64,3%	172	35,7%	6 a 10	50
Sudeste	1.668	923	55,3%	745	44,7%	11 a 30	16
Sul	1.188	309	26,0%	879	74,0%	31 a 99	8
Total	5.581	3.597	64,5%	1.984	35,5%	-	1.984

Em que pese esse processo de concentração, é de se destacar que, em alguns desses municípios, principalmente no sul do País, o cooperativismo contribuiu incisivamente para o fortalecimento da economia local, em perfeita sintonia com seus objetivos. Por isso, mesmo que se considere a baixa escala populacional e econômica de grande parte dos municípios brasileiros, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, outros princípios devem ser explorados para que os benefícios do cooperativismo sejam a eles estendidos e, assim, as desigualdades sejam mitigadas. Condições para isso existem, já que, como não poderia deixar de ser, os números do cooperativismo de crédito brasileiro refletem essa desigualdade e, mesmo assim, ele sobrevive. Esse é o caso da estrutura do patrimônio líquido, onde se observa que 70% das cooperativas apresentam valor abaixo de R\$1 milhão, como demonstra o Gráfico 13.

Gráfico 13 – Patrimônio líquido acumulado



Outro exemplo típico dessa desigualdade é a participação nos depósitos e operações de crédito do sistema financeiro, por região, onde a distribuição irregular contribui para reduzir a média nacional. A Tabela 20 resume essa situação, com duas observações necessárias à sua leitura: a) a inclusão da região Sudeste entre as de menores indicadores, devido basicamente ao fato de que 70% do mercado brasileiro ali se concentram; b) a boa participação da região Centro-Oeste em relação à média nacional, explicada basicamente no fato de que ali está localizada a sede da Cooperforte, vinculada a funcionários de instituições financeiras públicas, onde é centralizada a contabilização das operações nacionais.

Tabela 20 – Participação do cooperativismo no SFN, por região

Data-base: 31.12.2006

Regiões	Crédito	Depósito
Norte	2,0%	1,2%
Nordeste	1,2%	0,8%
Centro-Oeste	4,7%	2,0%
Sudeste	1,2%	0,8%
Sul	4,8%	5,7%
Brasil	2,0%	1,5%

Todos esses desníveis dificultam a adoção de regras prudenciais que tragam reflexos positivos quanto à solidez e, ao mesmo tempo, que não inibam o desenvolvimento. Mesmo assim, o desafio de diminuir as desigualdades regionais tem motivado medidas de estímulo do BCB, dentre as quais se destaca a exigência de menor capital para constituição de cooperativas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Mesmo diante desse quadro de desigualdades, há de se reconhecer que o movimento cooperativista de crédito cresceu no País, principalmente a partir do processo de reorganização iniciado ao final da década de 1990 que trouxe, em conseqüência, aprimoramento crescente das normas e conseqüente melhora da dinâmica operacional. Do ponto de vista dos principais agregados econômicos, verifica-se tendência crescente da participação do cooperativismo de crédito no segmento bancário³⁰, embora ainda exista grande espaço a ser ocupado.

30 / Compreende a área bancária (bancos múltiplos, comerciais, Banco do Brasil, Caixa Econômica – Estadual e Federal –, bancos de desenvolvimento e as próprias cooperativas de crédito).

Tabela 21 – Participação das cooperativas de crédito nos principais agregados financeiros do segmento bancário

Posição (dez)	Quantidade	% Patrimônio líquido	% Ativos totais	% Depósitos	% Operações de crédito
1997	1 120	1,4	0,3	0,3	0,7
1998	1 198	1,4	0,4	0,5	0,8
1999	1 253	1,6	0,6	0,6	1,0
2000	1 311	1,7	0,7	0,8	1,1
2001	1 379	1,8	0,8	1,0	1,4
2002	1 430	2,0	0,9	1,1	1,5
2003	1 454	2,0	1,1	1,4	1,8
2004	1 436	2,4	1,3	1,4	2,0
2005	1 439	2,6	1,3	1,3	2,1
2006	1.450	2,4	1,4	1,5	2,0

Embora em números relativos o crescimento seja de fato tímido, não se pode esquecer dois aspectos subjacentes que sinalizam melhores condições de competitividade das cooperativas de crédito e sua consequente influência na vida financeira do País: a) um décimo percentual de acréscimo nos depósitos e nas operações de crédito representa massa de recursos em volta de R\$500 milhões no total do SFN; b) os depósitos captados e os créditos concedidos pelo sistema cooperativista entre 2002 e 2006 cresceram em média anual equivalente a 26%, oito pontos percentuais acima do mercado. Descontada a inflação média anual de 6,4% no mesmo período³¹, isso representa crescimento real médio de 18% ao ano.

Outro fator de distinção para o cooperativismo de crédito é o nível de direcionamento dos recursos livres para empréstimos, cuja média nos últimos anos se mostrou sempre superior à do segmento bancário, conforme demonstra a Tabela 22. Entretanto, é bom observar que, a partir do 2º semestre de 2004, o sistema bancário passou a trabalhar de forma mais ativa o mercado de crédito consignado, com reflexos imediatos no aumento do nível de recursos direcionados, enquanto o sistema cooperativista experimentou sentido inverso, embora ainda se mantenha em nível superior. Mesmo que haja baixa correlação entre um e outro fato, não há como deixar de prever dificuldades para o sistema cooperativista sempre que houver enfrentamento direto com o segmento bancário, principalmente quando o diferencial são os juros, como ocorre no consignado.

31 / IPCA médio anual de 6,4% no período. Fonte: Sítio do Banco Central – Economia e Finanças – Tabela Índice de Preços.

Tabela 22 – Direcionamento dos recursos livres para operações de crédito

Segmentos	2003		2004		2005		2006	
	Jun	Dez	Jun	Dez	Jun	Dez	Jun	Dez
SFN	29%	31%	31%	35%	38%	39%	43%	43%
Recursos livres ^{1/}	516	557	610	673	753	846	897	1.010
Créditos líquidos ^{2/}	152	174	187	235	289	331	382	431
Cooperativas	37%	39%	47%	52%	50%	50%	48%	48%
Recursos livres ^{1/}	10,6	11,7	11,0	11,7	13,4	14,6	16,6	17,6
Créditos líquidos ^{2/}	3,9	4,6	5,2	6,1	6,7	7,3	7,9	8,3

1/ Considerados depósitos mais capital de giro.

2/ Excluídos os repasses (por empréstimos e interfinanceiros), por serem operações com fontes definidas de recursos.

Desafios para o cooperativismo de crédito

Todo arcabouço regulamentar promulgado a partir de 1992 reconhece o cooperativismo de crédito como importante e eficiente veículo de acesso a serviços financeiros e de indutor da concorrência, o que bem resume sua importância estratégica para o SFN. Ademais, do ponto de vista geral, o cooperativismo representa direito básico de associação em busca de fins justos, garantido expressamente em nossa Carta Magna. Por isso, precisa ser defendido e fortalecido, para que o cidadão tenha o direito de empreender, mesmo sem dispor de muitos recursos, ainda mais em um país com características socioeconômicas bem diversificadas como o nosso.

É com essa visão realista que o BCB tem acompanhado o movimento cooperativista, participando de eventos no Brasil e no exterior, estudando diferentes sistemas e tipos de organização, visitando instalações de cooperativas e, principalmente, mantendo aberto canal de comunicação permanente com os representantes do setor. O fundamento básico é elevar a segurança, a credibilidade e a qualidade dos serviços prestados, para que essas instituições cumpram de forma eficiente e eficaz os anseios da população que pretendem assistir.

Sabe-se, no entanto, que a via normativa nem sempre é o melhor caminho para a maturidade, uma vez que, dentro do caráter conservador que permeia a atuação de Órgãos reguladores, corre-se sempre o risco de restrições maiores que as necessárias, diante até do caráter universal das regras. Além, naturalmente, dos efeitos no custo de observância. A função de proteger os investidores e fazer com que as instituições cumpram seus objetivos, em consonância com o interesse

público, é papel primordial do Órgão regulador, mas não apenas dele. O conjunto da obra depende muito de ações dos próprios regulados e da interlocução que eles tenham no intuito de demonstrar seu interesse coletivo, inclusive mediante saudável exclusão dos que se colocam à margem desse interesse.

Em novembro de 2006, um representante do sistema cooperativista fez emblemático comentário sobre o fato de o BCB regular assuntos que deveriam ser objeto de constantes preocupações do próprio segmento, como critérios para controles internos (informação verbal)³². De fato, as normas teriam outro contexto caso houvesse respostas positivas do setor em favor da minimização de riscos e do cumprimento dos objetivos sociais. Poderia ser mais diferente ainda caso não estivessem presentes princípios que exigem participação, envolvimento e nível de consciência coletiva difícil de cultivar em ambientes cujas carências em geral não permitem o acesso a fundamentos da cidadania, como educação, justiça e informação.

Mesmo assim, é possível inferir que, após a evolução normativa, a maturidade do sistema cooperativista atual depende muito mais de suas ações do que propriamente das do órgão regulador. Desafios existem, mas, antes de lamentá-los, cabe lembrar sua importância como fator indutor de atitudes preventivas em prol do fortalecimento operacional e administrativo, principalmente por parte das lideranças. Conforme Chiavenato (1999), a administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos. Todas essas fases são importantes, porém, para desenvolver nossa percepção sobre os desafios do cooperativismo de crédito, iremos aqui nos ater ao planejamento e à organização, no entendimento de que esses campos são os que mais se ressentem de ações mais efetivas.

O planejamento é a base de tudo e busca substituir a improvisação pela ciência, a atuação empírica por métodos científicos. Por isso, um de seus primeiros e importantes passos é fixar objetivos. Já organizar significa estabelecer estrutura e forma capazes de viabilizar o planejamento. Em empresas ou sistemas já existentes, o primeiro passo é diagnosticar o momento atual – onde estamos – para planejar o futuro – aonde queremos chegar.

A conjunção de planejamento e organização com as expectativas criadas em torno do crescimento do cooperativismo de crédito leva à percepção de que o objetivo maior é “aumentar sua participação no

32 / Superintendente do Sicoob, por ocasião do 2º Encontro dos Conselheiros do Sicoob Santa Catarina, em 8.11.2006.

Sistema Financeiro Nacional”, para o que agregaríamos três grandes diretrizes: sustentabilidade, transparência e responsabilidade social. A consecução desse objetivo e das diretrizes nele contidas parte do diagnóstico do momento atual, conforme é intenção deste livro, da eleição dos desafios e da proposição de ações de curto, médio e longo prazos, capazes de viabilizar o planejamento.

A primeira diretriz, sustentabilidade, está intrinsecamente ligada a um dos primeiros e, talvez, principais desafios do setor, qual seja, aumentar sua competitividade em ambiente de juros declinantes. Não há dúvida de que, antes da dor, deve haver organização em torno do efetivo aproveitamento de economias de escala. Por exemplo: a assimetria de portes é uma realidade, todos sabem, porém não há ações planejadas para minimizá-la. Ao contrário, há retroalimentação na medida em que se busca crescimento horizontal, via novas cooperativas e resistências a saudáveis incorporações inter ou intra-sistemas. Os números aqui consolidados indicam que, a partir de 2002, para cada duas cooperativas autorizadas uma deixou de existir, algumas das quais com rastros impróprios para o sistema.

Sem inibir iniciativas, as normas atuais estimulam o crescimento vertical, exemplificado de forma límpida na possibilidade de constituição de quadro misto, no aumento do limite populacional para as cooperativas de livre admissão e nas funções atribuídas às centrais. Com base nisso, o setor tem manancial suficiente para melhor planejar seu crescimento e, antes do órgão regulador, envolver-se diretamente em discussões sobre foco, ampliação de atendimento, via PACs, e incorporações de cooperativas e projetos. Com isso, seriam sedimentados caminhos para extensão dos benefícios do cooperativismo a mais municípios, especialmente no Norte e no Nordeste.

Pela diretriz de sustentabilidade, há espaço também para aumentar o nível de direcionamento de recursos para crédito que, a despeito do risco de contraparte, otimiza a margem financeira. Claro que essa não é uma ação que dependa apenas de fatores endógenos, porém um bom começo é estimular demandas via oferta a custos ainda mais baixos, sem perder de vista a prudência na política de crédito. Até o momento, cerca de 50% dos recursos disponíveis desse setor estão em algum tipo de aplicação financeira, o que, do ponto de vista do indicador de Basiléia, gera ineficiência de capital. Em outras palavras, a maioria das cooperativas de crédito possui mais capital do que a exigência regulamentar.

Outros fatores adjacentes à sustentabilidade estão voltados para a economia que seria gerada a partir da convergência integral ao princípio

de intercooperação, o que minimizaria custos com tecnologia e com segurança do sistema, apenas para citar dois exemplos. Na questão da tecnologia, o compartilhamento de redes é uma realidade na indústria financeira, porém ainda não aproveitado pelos sistemas cooperativistas organizados, onde cada um dispõe de tecnologia própria a custos que serão proibitivos em ambiente de maior competitividade. Por outro lado, há também dispersão de forças e conseqüente acumulação de custos quando cada um desses sistemas dispõe de fundos garantidores próprios, em vez de buscar fundo único, a exemplo das demais instituições financeiras, porém com as especificidades do setor.

Já a diretriz transparência está essencialmente voltada para aprimoramento da governança. Embora se saiba que parte desse aprimoramento depende de ações legislativas – afinal a Lei 5.764/1971 foi editada em ambiente diferenciado das atuais técnicas de administração – algumas ações podem e devem ser adotadas para que o sistema acompanhe os passos da profissionalização. Com efeito, por ser uma sociedade de pessoas, é a qualidade dessas pessoas que faz um projeto cooperativista avançar, criar raízes e desenvolver-se de forma continuada. Essa qualidade pressupõe envolvimento com a administração diária o que, naturalmente, afasta o modelo empírico de múltiplas funções.

Essas múltiplas funções, não raro, geram conflitos de interesse, como o exercício cumulativo de cargos no Conselho de Administração e na Diretoria-Executiva, fato ainda mais agravado quando se acumulam também cargos em outras organizações. Atualmente, o grau de complexidade operacional e administrativa de uma cooperativa de porte médio exige conhecimento e dedicação de administradores e executivos superiores aos dos melhores gerentes.

Outra questão relevante diz respeito ao papel do Conselho Fiscal que, segundo a lei, deve ser exercido “assídua e minuciosamente”, mas que nem sempre é feito com a desejada independência, por razões várias, desde dificuldades para encontrar candidatos, até estreita vinculação com conselheiros de administração e/ou diretores eleitos que, não raro, até indicam seus preferidos. Não há dúvida de que essa é uma questão delicada, onde os extremos comprometem os resultados: de um lado, a inércia, estimuladora da permissividade; de outro, o excesso com base em porciúnculas políticas, engessador da gestão. A solução, mais uma vez, passa pela capacitação e educação cooperativista, associada a grande dose de justiça e ética para que não se relegue o papel do Conselho Fiscal a mera formalidade, até mesmo pela responsabilidade civil, administrativa e penal que pode ser imputada, caso eventuais práticas indevidas não sejam regularmente apontadas em seus relatórios.

Justamente para harmonizar essa transparência, o BCB avançou em duas frentes, sem descartar as ações do próprio setor: a primeira já é normativa, quando retirou das cooperativas centrais o exercício da auditoria de suas filiadas, o que pode ser visto como pedra fundamental para constituição de entidade única de auditoria do sistema cooperativista; a outra, mediante desenvolvimento do projeto “Governança Cooperativa: Diretrizes e Mecanismos para o Fortalecimento da Governança em Cooperativas de Crédito no Brasil”, onde a etapa de diagnóstico, praticamente concluída, servirá de base para o equacionamento dos problemas detectados, inclusive de forma a gerar sugestões de melhorias que poderão subsidiar avanços no marco legal e regulamentar, ouvidas naturalmente as lideranças do setor.

Finalmente, temos a diretriz de responsabilidade social. É conhecido o potencial dos princípios cooperativistas para soerguer comunidades e levar cidadania a regiões mais carentes. Não sem propósito, o cooperativismo conta com benefícios trazidos pela legislação ordinária e complementar, sob percepção primária de que, ao investir em sua comunidade, há retorno para o Estado com a geração de cidadania, emprego e renda. Por isso, todos devem estar vigilantes quanto a esses objetivos, de forma a não permitir o mau uso dos benefícios e, com ele, o risco de imagem e de retrocesso.

Isso vem bem a propósito da questão das sobras que, diante de sua importância para o exercício da responsabilidade social, é exaustivamente abordada na lei cooperativista, desde a forma de distribuição até seu enquadramento como ato cooperativo para efeitos fiscais. Não se podem negar esses benefícios, porém, nos termos da legislação, eles estão voltados essencialmente para a sociedade, pessoa jurídica, que os gerou e que, nessas circunstâncias, podem ser utilizados para fortalecimento patrimonial, via reserva, sem qualquer tributação.

Nesse ponto, ficamos carentes de maiores esclarecimentos quando se opta pelo retorno aos cooperados, na proporção de suas operações, conforme previsto no inciso VII do capítulo 4º da lei cooperativista, uma vez que, a rigor, trata-se de novo fato gerador. Não mais se discute a vedação do capital como parâmetro de devolução em face do contido no parágrafo 3º do art. 24 da mesma lei. A questão central agora diz respeito ao tratamento fiscal a ser dado para o associado, pessoa física, que recebe essa devolução por ter operado com a cooperativa em qualquer uma das modalidades a ela permitidas. Poderíamos desenvolver teses sobre esse assunto, algumas até favoráveis ao princípio de exceção fiscal, porém este livro não é fórum ideal para essa discussão, em face de seu objetivo de levantar pontos para reflexão.

Conclusões

O objetivo dessa narrativa foi apresentar pequeno histórico do cooperativismo de crédito brasileiro, com foco na evolução normativa que se seguiu, principalmente a partir dos anos 1990, e, em consequência, contabilizar os resultados atingidos. O ápice pretendido foi registrar e consolidar o momento cooperativista vivenciado ao final de 2006, na esperança de contribuir para reflexões por parte de todos aqueles que militam seus nobres princípios.

Descobrimos, porém, que a tarefa de juntar números não se esgota com tabelas e gráficos. O essencial é a sua interpretação que, a bem do livre arbítrio, pode conduzir a conclusões outras que não aquelas espelhadas pelos autores. Ao trilhar esse caminho, pautamo-nos não só pelos anseios do segmento, mas também pelo interesse público em disseminar serviços financeiros de forma barata, transparente e justa, principalmente à população que se encontra distante dos maiores centros. O governo considera o cooperativismo de crédito fator preponderante para o atingimento dessa meta.

Para tanto, é necessário um cooperativismo forte e que tenha por parâmetro de crescimento não apenas a expressão quantitativa, mas também indicadores de eficiência como os que aqui se foram citados. O desenvolvimento de plano de negócio foi ganho imensurável de qualidade, diante de seu potencial para qualificar decisões e envolver os interessados. Porém ele não se esgota em si mesmo. É preciso que o setor tenha convicção de sua importância para nortear rumos em cenários que nem sempre estão de acordo com o projetado. Muito mais do que as projeções, a arte de acompanhar e controlar é divisora entre sucesso e insucesso, diante da sinalização de situações que, tempestivamente corrigidas, reacendem caminhos.

O diagnóstico do sistema cooperativista atual nos permite reflexões quanto aos desafios de subsistir com competitividade em cenário de menor custo de intermediação. O que se procurou aqui foi sinalizar situações de risco que, a rigor, são de conhecimento do próprio segmento, embora nem sempre sejam de fácil solução. Entretanto, é preciso começar o processo de prevenção para que não se caia no labirinto das emergências, quando tudo é mais difícil.

A partir do objetivo de aumento da participação no SFN, como queremos todos, o planejamento estratégico do sistema cooperativista deve levar em conta economias de escala, transparência e responsabilidade social, e um conjunto de ações que objetiva conduzir o cooperativismo de crédito para outros patamares, com sugestão de

agenda positiva para as seguintes matérias, entre tantas outras de interesse do Sistema:

- ordenamento da ocupação territorial e, com ele, ampliação do número de municípios atendidos, via, principalmente, unidades de atendimento local;
- crescimento vertical via incorporações preventivas de cooperativas e projetos e estímulo à estrutura em três níveis;
- aumento da oferta e da qualidade dos serviços financeiros, com objetivo de atender às necessidades dos cooperados;
- qualificação de dirigentes e colaboradores, além da disseminação da cultura cooperativista junto aos associados, como fonte de estímulo à participação nas assembléias;
- governança que estimule o aumento da transparência, o envolvimento dos dirigentes com o dia-a-dia da cooperativa e, conseqüentemente, a assunção do verdadeiro papel do Conselho Fiscal;
- compartilhamento de tecnologias e serviços;
- fundo garantidor único – perspectivas para sua implementação.

É necessário ter em mente que grande parte dessa agenda prescinde de base regulamentar, porém nunca é demais enfatizar que eventuais passos subseqüentes estão, necessariamente, atrelados à evolução do setor e à sua qualidade institucional, especialmente em relação aos itens assinalados. Essa qualidade constitui-se, sem dúvida, na melhor credencial para a abertura de novos caminhos, sob qualquer perspectiva.

Microcrédito

Embora, segundo Dantas (2005)³³, a atividade de microcrédito exista no País desde 1973 – portanto antes da experiência de Bangladesh –, 1999 marca o início de grandes mudanças no setor. Primeiro, a Lei 9.790/1999 abriu para a OnG de microcrédito a possibilidade de atuar qualificada como Oscip e permitiu a ampliação de sua capacidade operativa mediante o acesso a recursos públicos, com a utilização do Termo de Parceria. Foram depois expedidas duas Medidas Provisórias

33 / Em 1973, foi criada uma OnG com atuação em Pernambuco e na Bahia, denominada União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (Programa Uno), com apoio da OnG denominada Acción International (que na época se chamava Aitec) e de empresários locais (associações comerciais e federação das indústrias), que formavam os conselhos.

(1.914 e 1.894)³⁴, que estabeleceram as linhas gerais de atuação da atividade no Brasil.

Durante os estudos desenvolvidos no período de 1995 a 1999, que serviram de base para a construção do marco legal e regulatório, foram discutidos dois modelos que, na verdade, são duas correntes de pensamento, ligadas ao escopo do atendimento ao cliente do microcrédito. A primeira, denominada **desenvolvimentista**, defende que os esforços dos programas de microcrédito devam estar voltados ao combate à problemática estrutural da pobreza; entende a IMF como um agente de desenvolvimento social; e estabelece que o crédito deve estar vinculado a outras formas de apoio ao pequeno empreendedor, sem as quais não haveria como romper a linha de pobreza sob a qual este se encontra (capacitação técnico-gerencial, suporte à comercialização, experiências de vida comunitária, entre outras). A segunda, denominada **minimalista**, entende que uma IMF só deve cumprir sua função se atingir a sustentabilidade e, por isso, oferecer apenas serviços financeiros com a melhor qualidade possível, sem atrelá-los a capacitação prévia.

No caso brasileiro, a IMF regulada foi criada de acordo com o modelo minimalista, pelas seguintes razões:

- esse modelo tem mais condições de atingir a auto-sustentabilidade, já que o desenvolvimentista, para isso, teria que cortar custos com despesas administrativas e operacionais – justamente aquelas destinadas à capacitação de clientes;
- o modelo desenvolvimentista precisa, portanto, ser subsidiado ou sofrerá dilapidação de patrimônio;
- a eficácia dos eventos de capacitação é bastante duvidosa e, na esmagadora maioria das experiências conhecidas, os tomadores participam com pouquíssimo interesse, apenas considerando a perspectiva de receber o crédito.

As IMFs brasileiras reguladas, denominadas SCMs, foram então criadas pela Medida Provisória 1.894-24, de 23 de novembro de 1999³⁵, com o objeto social exclusivo de conceder financiamentos a pessoas físicas e microempresas, com vistas à viabilização de empreendimentos

34 / A MP 1.914, atual MP 2.172-32, de 23 de agosto de 2001, trata de estipulações usurárias em contratos, e a MP 1.894, convertida na Lei 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, criou as SCMs.

35 / Em seguida substituída pelas MP 1.958 e 2.082, sendo esta transformada na Lei 10.194, de 14 de fevereiro de 2001.

de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, equiparando-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor.

A criação dessas IMFs também atendeu à forte pressão do mercado, que buscava novas fontes de financiamento, partindo da premissa de que os investidores sentem-se mais seguros para aplicar em sociedades com modelos institucionais definidos e supervisionados por entidades federais.

As SCMs foram inicialmente regulamentadas pela Resolução do CMN 2.627/1999, com a estratégia de partir de modelo conservador, do ponto de regulamentação prudencial, para gradualmente sofrer aperfeiçoamentos, uma vez constatada qualidade na forma de atuação e aderência aos princípios que nortearam sua criação.

Dentro dessa linha, em 26 de julho de 2001, a Resolução 2.627 foi revogada pela 2.874, que trouxe os aperfeiçoamentos a seguir resumi-dos na Tabela 23.

Tabela 23 – Aperfeiçoamentos trazidos pela Resolução 2.874

RESOLUÇÃO 2.627 (revogada)	RESOLUÇÃO 2.874
Exigência de formação com um mínimo de 50% de ações ordinárias	Revogada
Autorização para transformar Oscip em SCM	Oscip especializada em microcrédito pode controlar SCM
Restringia a atuação a uma região definida em seu estatuto	Revogada
Vedava a transformação em outra instituição integrante do SFN	Revogada
Vedava a participação societária no capital de outras empresas	Veda a participação societária apenas em IF e demais entidades autorizadas a funcionar pelo BCB
SCM podia instalar postos apenas dentro da área de atuação	Cria o Posto de Atendimento de Microcrédito (PAM), que pode ser fixo ou móvel e instalado em qualquer localidade

Outro aperfeiçoamento veio com a edição, em 17 de dezembro de 2003, da Resolução 3.156, que estende a faculdade de contratação de correspondente no País – de que trata a Resolução 3.110, de 31 de julho de 2003 – às outras instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB até então não contempladas naquela regulamentação, como é o caso das SCMs.

Posteriormente, em 25 de abril de 2005, a Lei 11.110, que criou o PNMPO, permitiu que as SCMs prestassem outros serviços financeiros além do crédito, ao dar a seguinte redação ao inciso I do *caput* do art. 1º da Lei 10.194/2001:

Art. 1º

I - terão por objeto social a concessão de financiamentos a pessoas físicas e microempresas, com vistas na viabi-

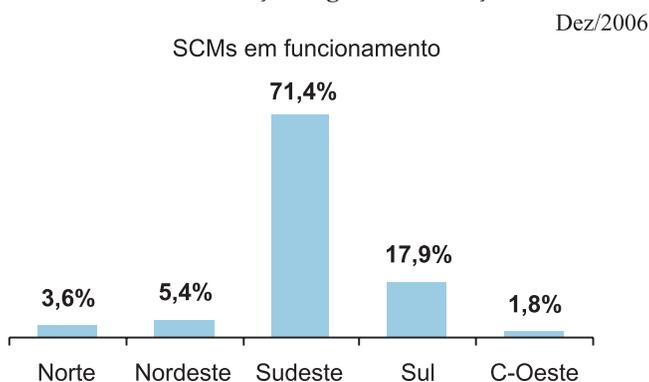
lização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, equiparando-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor, podendo exercer outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Em seu art. 1º, § 6º, inciso III, esse mesmo diploma legal também inclui as SCMs no rol das instituições de microcrédito produtivo e orientado, passíveis, portanto, de participar do programa.

Situação atual das SCMs

Decorridos sete anos da implementação do modelo SCM, encontravam-se em funcionamento, em dezembro de 2006, 56 sociedades, fortemente concentradas na região Sudeste, como mostra o gráfico a seguir, e com grande penetração nas cidades de médio e grande porte do interior, o que confirma a vocação de buscar nichos de mercado específicos, inerente ao projeto.

Gráfico 14 – Distribuição regional e atuação das SCM



Experiências de sucesso em outros países³⁶ inspiraram a previsão regulamentar que permite a uma Oscip controlar uma SCM. Espera-se, dessa forma, criar as condições para que a Oscip controladora

36 / Merece destaque o caso boliviano em que uma OnG de microcrédito iniciou sua operação em 1986, com projeto-piloto de vendedores urbanos, e tornou-se controladora de banco privado comercial (Banco Sol), especializado no atendimento a microempresas do setor formal e informal. Hoje, os clientes são 75% mulheres. A média de financiamento é de US\$500, com juros a taxa de mercado, e o prazo de pagamento varia de 2 a 12 meses. A garantia pode ser real, com avalista ou aval solidário.

possa continuar atuando nas camadas mais pobres, enquanto sua SCM controlada busca nichos de microcrédito com maior rentabilidade, democratizando o lucro da empresa comercial.

Das SCMs criadas até agora, cerca de 50% são de propriedade de novos investidores, e as outras foram constituídas por empreendedores em empresas de fomento mercantil (*factoring*) que, sob o manto da estrutura formal, buscam, na maioria dos casos, melhorar sua imagem junto ao público, como forma de angariar mais clientes. A Tabela 24 mostra a boa evolução das SCMs.

Tabela 24 – Evolução dos agregados financeiros das SCM

		Em R\$ mil				
Período	Quantidade	Patrimônio líquido	Ativos totais ^{1/}	Operações de crédito	Contas de passivo ^{2/}	
2000	Dez	11	2 075	2 262	1 146	187
2001	Dez	23	4 894	7 636	4 734	2 743
2002	Dez	37	7 411	14 680	10 831	7 270
2003	Dez	49	18 014	29 889	17 661	11 875
2004	Dez	51	31 328	42 217	27 206	10 889
2005	Dez	55	43 540	60 844	43 935	17 304
2006	Dez	56	46.791	64.927	47.655	18.136

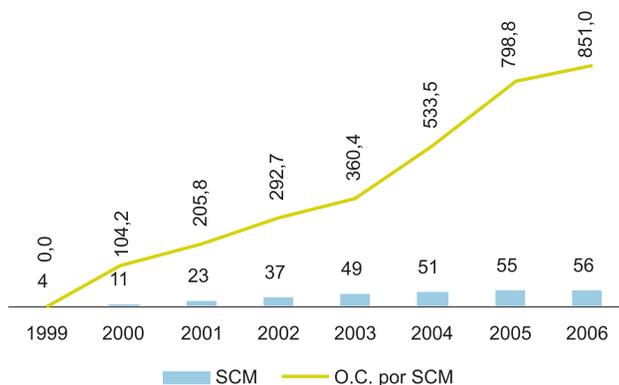
^{1/} Excluídas as contas de compensação mas incluídas as operações de crédito.

^{2/} Referem-se ao passivo total, excluídos as contas de compensação e o patrimônio líquido.

Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira do BCB

Como visto, há um processo evolutivo em todos os agregados financeiros apresentados, que se faz notar, inclusive, no aumento do valor médio dos empréstimos por SCM, conforme demonstra o Gráfico 15.

Gráfico 15 – Operações de Crédito por SCM



Formas de atuar com microcrédito no Brasil

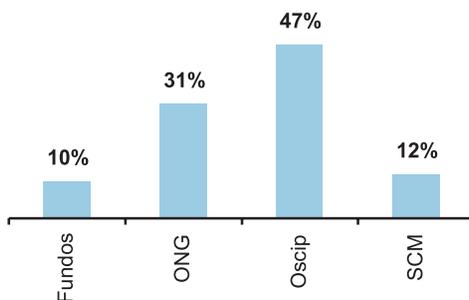
Com base nas disposições da Lei 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, e da Medida Provisória 2.172-32, de 23 de agosto de 2001³⁷; nos aprimoramentos introduzidos pela Resolução 2.874, de 26 de julho de 2001; nas demais leis e normas em vigor; e nas diversas experiências surgidas no País, é possível resumir as seguintes modalidades de atuação com microcrédito no Brasil:

- 1) sem fins lucrativos:
 - pessoas jurídicas de direito privado (OnG), sujeitas a restrições quanto aos juros praticados (máximo de 12% a.a.);
 - fundos públicos estaduais ou municipais (bancos do povo), administrados por autarquias, departamentos ou outras formas previstas em lei, também sujeitas a restrições quanto aos juros (máximo de 12% a.a.);
 - Oscips, de que trata a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, devidamente registradas no Ministério da Justiça, não sujeitas a restrições quanto a estipulações usuárias (taxas de juros livres);
- 2) com objetivo de lucro:
 - SCM autorizada pelo Banco Central, controlada por qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive instituição financeira privada e Oscip;
 - diretamente, por intermédio de qualquer instituição financeira que trabalhe com oferta de crédito junto ao público, inclusive sob a forma de departamento ou carteira especializada.

O Poder Público também participa indiretamente, fomentando entidades especializadas, como é o caso do BNDES, do Banco Popular do Brasil e de algumas agências de fomento; ou diretamente, por intermédio de banco público com carteira especializada, como é o caso do programa Crediamigo, do Banco do Nordeste.

Fontes (2003), ao apresentar pesquisa levada a efeito pelo Ibam, denominada “Expansão do Setor de Microfinanças no Brasil”, defende que está acontecendo um forte movimento de transformação nos últimos anos, de OnG de microcrédito para Oscip. O Gráfico 16, que mostra a distribuição de entidades de microcrédito por tipo, revela a supremacia do modelo Oscip.

37 / Trata de nulidade de disposições contratuais com estipulações usurárias (Lei da Usura).

Gráfico 16 – Entidades de microcrédito por tipo

Fonte: Ibam – Mar/2002

Conclusões e expectativas

A expectativa é que haja uma natural extensão do investimento privado para setores onde esteve ausente, efeito dos ajustes regulamentares comentados, a seguir resumidos:

- 1) foi facultado à Oscip especializada em microcrédito constituir SCM, mediante prévia autorização do BCB³⁸;
- 2) à SCM foi também facultado:
 - participar de empresas fora do SFN;
 - transformar-se em outro tipo de instituição financeira³⁹;
 - a prestação de serviços de microcrédito em nome de outra instituição financeira;
 - obter fontes adicionais de recursos, por meio de instituições financeiras ou Oscip;
 - fazer cessão de créditos com ou sem coobrigação;
 - instalar Posto de Atendimento de Microcrédito;
 - contratar correspondente no País;
 - prestar outros serviços além do crédito, conforme regulamentação a ser baixada pelo CMN (Lei 11.110/2005).

Outro desafio, trazido pela experiência internacional, é o fato de a população situada na faixa mais carente não conseguir ser cliente de

38 / Desde que o Poder Público não tenha ingerência sobre ela.

39 / Exceto no caso de SCM controlada por Oscip, por não ser possível identificar o controlador pessoa física.

um programa de microcrédito rentável. Também parece que os ganhos de produtividade não se concretizam sem os níveis de organização típicos das instituições um pouco mais capitalizadas. Há uma aparente incompatibilidade entre a auto-sustentabilidade, sempre buscada como a prática ideal para experiências duráveis, e a necessidade de atendimento das faixas mais carentes.

A resposta a esse desafio, conforme já comentado, está na previsão regulamentar que permite a uma Oscip controlar uma SCM. Espera-se, dessa forma, criar as condições para que a Oscip controladora continue atuando nas camadas mais carentes, enquanto sua SCM controlada busca nichos de microcrédito com maior rentabilidade, democratizando o lucro da empresa comercial. Espera-se que uma melhor divulgação do projeto acelere o processo de formação desse tipo de SCM.

Como suporte para o trabalho de supervisão bancária, as normas em vigor aplicáveis às SCMs buscaram, ao mesmo tempo, diminuir custos (dispensa de despesas com publicações e com firmas de auditoria, por exemplo) e criar mecanismos que minimizem os desvios de modelo. Nessa linha, foi criado o limite de R\$10 mil por cliente, a alavancagem de cinco vezes o patrimônio e a vedação à captação de recursos junto ao público.

Como as SCMs visam lucro, é obrigação do órgão responsável pela regulamentação cuidar para que possíveis ajustes nos controles e limites operacionais não descaracterizem o projeto de tal modo que o objetivo principal – aumento da oferta do microcrédito para populações de baixa renda – acabe não sendo atingido.

O Banco Central, em harmonia com os demais esforços governamentais, está aprofundando estudos com vistas ao aperfeiçoamento do atual modelo regulamentar, mantidos os critérios de solidez institucional observados para o sistema financeiro como um todo.

Correspondentes no País

Num país de dimensões continentais como o Brasil, torna-se de fundamental importância a existência de mecanismos que facilitem a remessa de recursos para as mais diversas regiões, principalmente para aquelas cuja realidade socioeconômica torna inviável a existência de entidades financeiras.

Nesse contexto, os instrumentos da ordem de pagamento e da cobrança de cheques sempre cumpriram importante papel na transferência de valores para localidades distantes. Por seu intermédio, tem sido possível

não apenas a movimentação desses valores, mas também a liquidação de cheques que circulam em praça desassistida ou com deficiência de serviços bancários.

Evolução normativa

A primeira vez que o serviço de correspondente figurou em regulamentos brasileiros foi em 15 de outubro de 1973, com o advento da Circular 220, que estabeleceu as seguintes condições para que estabelecimentos bancários fizessem contratos com pessoas jurídicas:

- permitia a execução de ordens de pagamento, ativas ou passivas, e o desconto de cheques;
- vedava expressamente outro tipo de operação (depósitos, empréstimos etc.), exceto quando o contratado pertencia ao Sistema de Distribuição (Lei 4.728);
- obrigava a comunicação ao Banco Central.

Em 1979, a Resolução 562 facultou a realização dos seguintes serviços a serem executados por correspondentes contratados apenas pelas Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimentos (SCFI):

- encaminhamento de pedidos de financiamento;
- análise de crédito e de cadastro;
- execução de cobrança amigável;
- outros serviços de controle, inclusive processamento de dados.

Entretanto, apenas em 25 de agosto de 1999 houve a extensão do leque de serviços que poderiam ser contratados com empresas correspondentes, com a edição da Resolução 2.640 (aperfeiçoada pela Resolução 2.707⁴⁰, de 30 de março de 2000), quando foi facultada, aos bancos múltiplos com carteira comercial, aos bancos comerciais e à Caixa Econômica Federal, a contratação de correspondentes no País para a prestação dos seguintes serviços⁴¹:

- I. recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança;

40 / Inicialmente, a Resolução 2.640 limitava a atuação dos correspondentes exclusivamente a praças desassistidas de agência bancária, Posto de Atendimento Bancário (PAB) ou Posto Avançado de Atendimento (PAA).

41 / A contratação de empresa para prestar os serviços referidos nos itens I e II depende de prévia autorização do Banco Central, sendo que as demais devem ser objeto de comunicação.

- II. recebimentos e pagamentos relativos a contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança, bem como a aplicações e resgates em fundos de investimento;
- III. recebimentos e pagamentos decorrentes de convênios de prestação de serviços mantidos pelo contratante na forma da regulamentação em vigor;
- IV. execução ativa ou passiva de ordens de pagamento em nome do contratante;
- V. recepção e encaminhamento de pedidos de empréstimos e de financiamentos;
- VI. análise de crédito e cadastro;
- VII. execução de cobrança de títulos;
- VIII. outros serviços de controle, inclusive processamento de dados, das operações pactuadas;
- IX. outras atividades, a critério do Banco Central.

Importante ressaltar que as tarefas terceirizadas pelos contratos de correspondentes são meramente de cunho acessório às atividades privativas das instituições financeiras, não implicando cessão a terceiros de autorização concedida em caráter exclusivo pelo Banco Central.

Em 25 de abril de 2002, o CMN expediu a Resolução 2.953, que introduziu os seguintes aperfeiçoamentos:

- facultar ao correspondente contratado a tarefa de identificar o cliente no momento da abertura da conta, não desonerando o gerente responsável pela abertura da conta de depósito nem o diretor designado também responsável, desde que instituídos mecanismos eficientes de controles internos por parte da instituição financeira contratante;
- permitir que os serviços notariais e de registro (cartórios) de que trata a Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994, sejam contratados como correspondentes no país.

Posteriormente, a Resolução 3.110, de 31 de julho de 2003, consolidou as normas até então editadas sobre o assunto e introduziu a possibilidade de: i) contratação de correspondentes por parte de outros tipos de instituição financeira; ii) substabelecimento do contrato a terceiros; e iii) utilização de novos produtos.

Finalmente, a Resolução 3.156, de 17 de dezembro de 2003, permitiu que pudesse também ser contratante qualquer instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central.

Convém destacar os seguintes aspectos, relativos à atuação dos correspondentes no País, frutos dos diversos aperfeiçoamentos normativos:

- os elementos relacionados com segurança bancária, sigilo, lavagem de dinheiro e regularidade das operações, são de responsabilidade da contratante;
- não é permitida a contratação de pessoa jurídica que tenha por objeto social exclusivo ser correspondente;
- contratação de correspondente que tenha em sua denominação o vocábulo “banco” depende de prévia autorização do Banco Central.

Conforme demonstrado na Tabela 25⁴², em 2006 havia mais de 95 mil pontos de atendimento de correspondentes instalados no País, quantidade mais de cinco vezes superior à de agências. É impressionante também notar a quantidade de pagamentos e recebimentos realizados naquele ano (mais de um bilhão), atividades que têm reflexos socioeconômicos imediatos para os 40 milhões de pessoas desbancarizadas que vivem nas periferias das grandes cidades e para outro tanto que sobrevive nas regiões mais carentes do País.

Tabela 25 – Correspondentes no País – Informações básicas

Consolidado	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pontos de atendimento no SFN ^{1/}	69.929	74.267	78.539	83.396	90.424	95.234
I - Quantidades de operações^{2/}	727.935.388	899.771.662	1.004.871.764	1.203.391.917	1.418.099.539	1.532.604.600
Contas de depósito	0	310.167	1.198.925	4.616.029	6.265.509	6.565.162
Depósitos	3.875.982	11.898.823	24.440.007	47.570.138	70.755.021	81.056.403
Saques	8.519.112	28.725.543	52.846.896	83.724.328	116.055.764	120.466.309
Operações de crédito	816.280	909.984	1.210.205	1.744.734	3.638.392	6.820.778
Pagamentos ^{3/}	7.739.495	59.982.382	84.677.202	103.978.652	122.347.745	128.756.646
Recebimentos ^{4/}	702.807.077	783.478.093	809.991.592	909.437.943	988.616.989	1.069.513.896
Outros serviços	4.177.442	14.466.670	30.506.937	52.320.093	110.420.119	119.425.406
II - Valores (R\$ mil)^{5/}	36.123.735	51.499.239	69.596.952	101.069.679	138.875.942	181.619.841
Depósitos ^{5/}	622.114	2.576.242	6.251.094	12.611.957	18.473.061	21.510.591
Saques	816.513	3.459.152	7.760.303	14.817.204	21.056.667	24.922.625
Operações de crédito ^{5/}	4.481.284	5.571.164	6.313.824	8.047.913	10.628.704	21.816.143
Pagamentos ^{3/}	467.968	2.772.957	4.501.474	8.413.917	11.958.209	15.732.426
Recebimentos ^{4/}	29.735.856	36.871.474	43.223.988	53.781.188	70.250.685	84.481.556
Outros serviços	0	248.250	1.546.269	3.397.500	6.508.616	13.156.500

^{1/} Dados sujeitos a conformidade. Compreende todos os contratantes.

^{2/} Saldo, ou estoque, no final do ano, exceto pagamentos e recebimentos, que representam o somatório das operações no ano.

^{3/} Pagamentos feitos pelas IFs, principalmente relativos a programas sociais, Funrural e INSS.

^{4/} Recebimento de contas de água, luz, telefone e outros objetos de convênio.

^{5/} Valores retificados para 2002 até 2005, conforme alterações dos próprios bancos informantes.

42 / Levantamento feito com base em amostra que representa aproximadamente 70% dos pontos de atendimento, composta por: Bradesco, BMG, Lemon Bank, Nossa Caixa, Banco Popular do Brasil, Caixa Econômica Federal e ABN Amro Real.

A importância dos correspondentes para a população de baixa renda foi também destacada pela pesquisa Ecinf 2003, do IBGE, que aponta, conforme demonstrado na Tabela 7 (p. 55), que a maior parte das empresas do setor informal com até cinco empregados (37%) efetuava pagamentos por meio de correspondente no País.

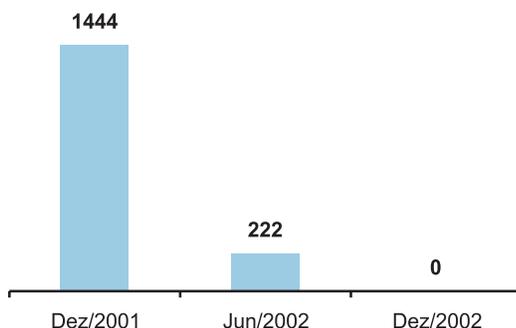
Correspondentes no País – Conclusões

Esse mecanismo representa talvez a mais promissora forma de se melhorar a oferta de serviços financeiros para as populações com baixo IDH. Os números já mencionados no presente trabalho corroboram essa afirmativa e chamam a atenção de entidades multilaterais como o Banco Mundial e de supervisores bancários e responsáveis por políticas de estímulo às microfinanças em países como África do Sul, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, El Salvador, Índia, México e Vietnã, que buscam conhecer melhor a experiência brasileira.

Um dos principais motivos desse sucesso tem sido o envolvimento de instituições financeiras de grande rede no projeto, como a Caixa Econômica Federal, com sua vasta rede de casas lotéricas; o Banco Bradesco S.A., que firmou contrato de correspondente com os Correios no projeto Banco Postal; e, mais recentemente, o Banco do Brasil S.A., com a criação da subsidiária denominada Banco Popular do Brasil S.A.

Com esses comentários, conclui-se que, embora ainda haja muito por fazer, o resultado do esforço do Banco Central, principalmente em resposta à prioridade dada pelo governo federal às microfinanças, é bastante expressivo, quer se analise a problemática do atendimento do ponto de vista qualitativo, quer do ponto de vista quantitativo. Não bastassem todos esses argumentos, restaria patente o fato de que não existem mais municípios desassistidos, desde dezembro de 2002, conforme demonstrado no Gráfico 17.

Gráfico 17 – Municípios desassistidos



Medidas de estímulo às microfinanças a partir de 2003

Em 25 de junho de 2003, durante solenidade no Palácio do Planalto, foram anunciadas novas medidas que objetivam ampliar a oferta de serviços financeiros à população de baixa renda. As principais medidas foram a possibilidade de abertura de contas simplificadas (bancarização), a criação de mecanismo que estimula oferta de crédito com base nos valores recolhidos em depósitos à vista (microfinanças) e a formatação de cooperativas de crédito de livre associação, sobre a qual já tecemos comentários no presente trabalho.

Contas simplificadas (bancarização)

Embora o Brasil apresente número expressivo de cidadãos sem acesso a conta bancária, a quantidade dessas contas tem crescido mais que a população. Como demonstrado na Tabela 26, a rede bancária registrou, de 2001 a 2006, aumento de 37% no número de contas-correntes, que evoluíram de 43,3 milhões para 59,5 milhões, no período. Já o número de contas-poupança cresceu 50,1% no mesmo período, passando de 51,2 milhões, em 2001, para 77 milhões, em 2006. Mais adiante, apresentaremos considerações a respeito das 7 milhões de contas simplificadas.

Tabela 26 – Acesso a contas bancárias

Tipo	Valores em milhões de R\$						Variação 2001-2006 (%)
	Período						
	2001	2002	2003	2004	2005	2.006	
Clientes contas-correntes	43,3	45,6	45,9	50,4	53,7	59,5	37,3
Clientes de poupança	51,2	58,2	62,4	67,9	70,8	76,8	50,1
Clientes contas simplificadas ^{1/}	-	-	-	-	-	7,1	-
Bancarizados	94,5	103,8	108,3	118,3	124,5	143,4	51,7
População ^{2/}	173,8	176,4	179,0	181,6	184,2	186,8	7,4

1/ - Incluído nas estatísticas do Fundo Garantidor de Créditos a partir de 2006

2/ - Posição em julho de cada ano

Fontes: BCB (FGC) e IBGE

Esses valores, entretanto, não levam em conta o fato de que muitos correntistas, de todas as camadas sociais, possuem mais de uma conta em seu nome. Segundo Mezzera e Guimarães (2003), até entre os micro e pequenos empreendedores com acesso a banco é comum a existência de várias contas em diversos bancos.

Com o objetivo de estimular, de forma mais objetiva, o acesso das populações de baixa renda a conta bancária e a outros serviços financeiros, foi editada, em 25 de junho de 2003, a Resolução 3.104, de 25 de junho de 2003, como uma das estratégias para ampliar os mecanismos facilitadores de acesso da população ao SFN e, conseqüentemente, propiciar a melhoria das condições de obtenção de crédito, de realização de poupança e de aquisição de produtos financeiros, além da maior comodidade para pagamento de contas por pessoas de menor renda.

O normativo facultou a abertura de contas especiais de depósitos à vista, com previsão de fornecimento apenas de cartão magnético para a respectiva movimentação, destinadas a atender à população de baixa renda, servindo, inclusive, como instrumento para liberação de recursos para pessoas beneficiadas por programas governamentais de interesse social.

As principais características dessas contas, que as diferenciam das contas de depósitos à vista convencionais, são:

- permissão para a sua destinação unicamente a pessoas físicas não titulares de conta de depósitos à vista, na própria instituição financeira ou em outra;
- simplificação das exigências relacionadas à abertura de contas de depósitos, com destaque para a necessidade de apresentação, no caso desse tipo de conta, somente de documentos de identificação e de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);
- fixação de limites, no valor de R\$1.000,00 (um mil reais), para o saldo que pode ser mantido na conta a qualquer tempo e para o somatório dos depósitos nela efetuados em cada mês, assim considerados todos os créditos a ela destinados, qualquer que seja a origem, natureza, finalidade ou forma de efetivação.

Os recursos mantidos nesse tipo de conta somente podem ser sacados por meio de cartão magnético ou mediante a utilização de outro meio eletrônico, admitido, em caráter excepcional, o uso de cheque avulso ou de recibo emitido no ato da respectiva solicitação de saque.

O normativo estabeleceu ainda que:

- devem ser introduzidas, nos contratos de abertura de contas do gênero, cláusulas prevendo que, na hipótese de o saldo ou o somatório dos depósitos exceder aquele valor-limite mais de duas vezes dentro de cada período de um ano, contado da data da abertura da conta, esta deverá ser bloqueada pela instituição financeira para verificação do motivo da ocorrência;

- ocorrerá o bloqueio de contas de depósitos que registrarem saldo, a qualquer tempo, ou somatório dos depósitos, em determinado mês, superior a R\$3.000,00 (três mil reais), independentemente da quantidade de excessos do saldo ou do somatório dos depósitos verificada em cada período de um ano da conta, também para averiguação do fato motivador por parte da instituição financeira;
- é possível reativar apenas uma vez contas de depósitos bloqueadas, observando que, na hipótese da segunda ocorrência de bloqueio da conta, esta seria obrigatoriamente encerrada ou convertida em conta de depósitos sujeita às disposições da Resolução 2.025, de 24 de novembro de 1993, com as modificações introduzidas pelas Resoluções 2.747, de 28 de junho de 2000, e 2.953, de 25 de abril de 2002, e das normas complementares sobre a matéria;
- é de competência do BCB a alteração dos valores-limite relacionados às contas de depósitos em questão.

É importante ressaltar que o estabelecimento das limitações de valores para os recursos que podem ser mantidos e depositados na nova modalidade de conta de depósitos à vista possibilita, por outro lado, a simplificação do processo de abertura e a manutenção da conta, sem provocar riscos no que diz respeito a sua utilização indevida ou criminosa, para fins, por exemplo, de lavagem de dinheiro. Assim, tornou-se possível a exigência de preenchimento de ficha-proposta simplificada que contém a qualificação do depositante, o endereço residencial, a data da abertura da conta, o respectivo número e a assinatura do depositante.

Como forma de permitir a abertura de contas da espécie para pessoas cadastradas em programas assistenciais governamentais sem necessidade de apresentação da documentação exigida, a norma prevê sua abertura a partir de informações constantes de arquivos disponibilizados pelos respectivos órgãos públicos para efeito dos pagamentos relativos a esses programas, desde que de tais arquivos conste a qualificação do participante.

No que diz respeito à incidência de tarifas de serviços relativamente à cogitada modalidade de contas de depósitos à vista, o normativo prevê expressamente a proibição de cobrança de remuneração pela abertura e pela manutenção dessas contas, exceto nas hipóteses de:

- realização de mais de quatro saques de recursos por mês;
- fornecimento de mais de quatro extratos por mês;
- realização de mais de quatro depósitos por mês;
- fornecimento de folha de cheque avulso ou de recibo destinado à realização de saque de recursos.

Logo depois, em 31 de julho, foi editada nova Resolução, a 3.113, que introduz aperfeiçoamentos na regulamentação baixada por intermédio da Resolução 3.104, ao:

- permitir a abertura de tais contas da espécie com a identificação provisória do beneficiário mediante a apresentação tão-somente do respectivo Número de Identificação Social (NIS);
- dispensar, em consequência, o atendimento das formalidades relacionadas à identificação, observada a necessidade de cumprimento dessas formalidades no prazo máximo de seis meses;
- determinar que a instituição financeira deve, no decorrer do referido prazo, providenciar a identificação do correntista, bem como encerrar as contas de depósitos cujos titulares não tenham sido devidamente identificados quando do seu término;
- tornar aplicáveis às contas de depósitos de poupança, observadas as demais condições estabelecidas na legislação e na regulamentação em vigor relativamente a essas contas, os procedimentos relacionados à abertura das contas especiais de depósitos à vista, juntamente com os aprimoramentos acima descritos.

A implementação dessas novas medidas foi considerada necessária, tendo em vista a constatação de que grande parte das pessoas beneficiadas pelas ações desenvolvidas no âmbito dos programas de benefícios sociais instituídos pelo governo federal, clientela abrangida pelo conceito de público-alvo da nova modalidade de conta de depósitos e que recebe benefícios mensais em torno de R\$115,00 a R\$140,00, não dispõe de parte da documentação exigida para a abertura desse tipo de conta.

Ainda nesse contexto, as inovações trazidas com a edição da norma possibilitarão, por exemplo, a formação de um cadastro único de beneficiários de programas sociais cujos pagamentos são de responsabilidade da Caixa Econômica Federal, tendo como resultado maior transparência e segurança ao processo, e também o uso do Cartão-Cidadão como meio magnético para movimentação das contas especiais de depósitos à vista, permitindo que cerca de 6,5 milhões de pessoas venham ter acesso aos serviços bancários.

A simplificação de procedimentos em questão terá efeito sobre as contas de depósitos abertas e mantidas pela Caixa, a qual, na qualidade de agente operador dos programas da rede de proteção social do governo federal e de responsável pelos pagamentos de benefícios concedidos no âmbito desses programas, muito se valerá dessas contas para o desempenho desses seus objetivos institucionais.

Segundo depoimentos de prepostos da Caixa, a conta simplificada será usada como porta de entrada para o Crédito Caixa-Aqui, uma modalidade de empréstimo rotativo pré-aprovado de R\$200,00 com juros mensais de 2%, dentro do mencionado programa de estímulo às microfinanças. Nesse programa, o correntista deve ter a conta Caixa-Aqui por pelo menos três meses e não apresentar restrição cadastral. Tanto o crédito como a conta podem ser movimentados em qualquer um dos mais de 16 mil pontos de atendimento da Caixa (agências, lotéricas e correspondentes no país instalados em comércios), presentes em todos os municípios do País.

Mais da metade das contas simplificadas foram abertas na Caixa (acima de 3 milhões), no Banco Popular do Brasil (1,5 milhão) e no Banco do Brasil (aproximadamente um milhão). A Tabela 27 demonstra que, desde 2004, a quantidade de contas simplificadas vem crescendo também numa velocidade bem maior que a do crescimento populacional no período (3%).

Tabela 27 – Quantidade de contas especiais abertas

Tipo de conta	Dez/04	Dez/05	Dez/06	Variação 2004-2006
Conta-corrente simplificada				
Total contas	4.021.095	6.292.622	6.792.625	68,9%
Contas ativas ^{1/}	3.883.787	4.467.874	4.590.036	18,2%
Saldo médio	35,91	34,12	47,47	32,2%
Conta-poupança simplificada				
Total contas	138.479	295.672	339.680	145,3%
Contas ativas ^{1/}	92.558	208.232	228.102	146,4%
Saldo médio	41,17	43,37	34,37	-16,5%
Total simplificadas	4.159.574	6.588.294	7.132.305	71,5%
Total ativas	3.976.345	4.676.106	4.818.138	21,2%

^{1/} Sofreram movimentação nos últimos seis meses

Direcionamento de 2% dos depósitos à vista

Por intermédio da Medida Provisória 122, também de 25 de junho de 2003⁴³, foi conferida ao CMN competência para regulamentar as

43 / Atualmente convalidada na Lei 10.735, de 11 de setembro de 2003.

aplicações dos bancos comerciais, dos bancos múltiplos com carteira comercial e da Caixa, bem como das cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores e de livre admissão de associados, em operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, baseadas em parcelas de recursos oriundos dos depósitos à vista.

Os pontos cuja regulamentação compete ao Conselho são os especificados no art. 2º da citada medida provisória e compreendem a fixação do percentual dos depósitos à vista a serem alocados para as operações, a definição do perfil dos potenciais beneficiários, o valor máximo, o prazo mínimo e os encargos das operações, bem como os critérios de mobilidade, entre instituições financeiras, dos recursos e dos créditos relativos às operações.

Com base nessa determinação, foi editada a Resolução 3.109, de 24 de julho de 2003, que estabelece a aplicação de recursos correspondentes a 2% dos depósitos à vista captados pelas referidas instituições, exceto em agosto e em setembro de 2003, quando foi exigida a aplicação de recursos correspondentes a 1%.

A mencionada Resolução dispõe que os potenciais beneficiários das operações podem ser:

- pessoas físicas de baixa renda, caracterizadas como aquelas detentoras de contas especiais de depósitos criadas pela Resolução 3.104, de 25 de junho de 2003, ou titulares de outras contas de depósitos que, em conjunto com as demais aplicações por eles mantidas na instituição financeira, apresentem saldo médio mensal inferior a R\$1.000,00;
- as pessoas enquadradas no art. 3º, inciso I, da Lei Complementar 111, de 6 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e
- as pessoas físicas ou jurídicas microempreendedoras aptas a contratar operações com sociedades de crédito ao microempreendedor, segundo as condições estabelecidas pela Resolução 2.874, de 26 de julho de 2001.

Foram estabelecidos, ainda, os seguintes parâmetros financeiros para as referidas operações:

- as taxas de juros efetivas não podem exceder 2% a.m.;
- o valor do crédito não pode ser superior a R\$600,00⁴⁴, quando

44 / Valor atualizado pela Resolução 3.128, de 30/10/2003.

se tratar de pessoa física, e a R\$1.000,00, quando se tratar de microempreendedor;

- o valor máximo para a taxa de abertura de crédito não pode ultrapassar 2% para pessoas físicas e 4% do valor do crédito concedido para os demais beneficiários;
- o prazo da operação não pode ser inferior a 120 dias, admitido prazo menor desde que a taxa de abertura de crédito seja reduzida proporcionalmente.

As instituições financeiras podem utilizar diversos instrumentos para o cumprimento das exigibilidades de aplicações, como o repasse de recursos a outras instituições financeiras –incluindo as sociedades de crédito ao microempreendedor –, a aquisição de créditos oriundos de operações de adiantamentos, empréstimos e financiamentos que atendam às condições ora estabelecidas, de outras instituições financeiras; de Oscips, constituídas de acordo com a Lei 9.790, de 23 de março de 1999; de organizações não governamentais cujos estatutos prevejam a realização de operações de microcrédito; e de entidades, fundos ou programas voltados para o microcrédito⁴⁵.

A verificação do cumprimento da exigibilidade é efetuada em agosto de cada ano, com base nas médias diárias da exigibilidade e das aplicações dos doze meses imediatamente anteriores.

Para as cooperativas de crédito de pequenos empresários, micro-empresários ou microempreendedores e para as cooperativas de crédito de livre admissão de associados, a obrigatoriedade de aplicação foi inicialmente exigida mas, com a edição da Resolução 3.310, de 31 de agosto de 2005, essa exigência foi cancelada. Essa norma também:

- revogou as Resoluções 3.109/2003, 3.212/2004, 3.220/2004 e 3.229/2004;
- consolidou em um único normativo a regulamentação sobre operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores;
- disciplinou a parcela dos recursos de depósitos à vista destinada às operações de microcrédito de que trata o PNMPO instituído pela Lei 11.110, de 25 de abril de 2005;
- definiu como operações de microcrédito produtivo orientado aquelas que, cumulativamente:

1. sejam realizadas pelos bancos comerciais, bancos

⁴⁵ / Essa condição foi incluída pela Resolução 3.128, de 30/10/2003.

múltiplos com carteira comercial e Caixa, desde que possuam estrutura própria para o desenvolvimento das atividades inerentes a essas operações, e pelas instituições de microcrédito produtivo orientado (cooperativas singulares de crédito, agências de fomento, sociedades de crédito ao microempreendedor e Oscips), devendo as referidas instituições habilitarem-se perante o MTE, mediante cadastro, termo de compromisso e plano de trabalho;

2. utilizem metodologia baseada no relacionamento direto com o empreendedor no local em que é executada a atividade econômica;
3. sejam destinadas a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R\$60.000,00, para o financiamento de bens, serviços e capital de giro, essenciais ao empreendimento.

A norma manteve o limite de taxa de juros para as operações de microcrédito produtivo orientado estabelecido na Resolução 3.229, de 2004, de até 4% ao mês, e elevou o valor máximo das operações para R\$5.000,00, admitindo-se a contratação de operações de até R\$10.000,00, estas limitadas a 20% do total. A taxa de abertura de crédito ficou limitada a até 1% nas operações até trinta dias, até 2% de 31 a 119 dias e até 3% nas de prazo igual ou superior a 120 dias. Definiu, ainda, que para facilitar a realização das operações são aceitos como garantia o aval solidário, a alienação fiduciária, a fiança e outras modalidades, estendendo-se todas essas possibilidades de garantia às demais operações de microcrédito.

As instituições de microcrédito produtivo orientado, além de operarem diretamente, passaram a poder, mediante contrato de prestação de serviços, atuar em nome das instituições sujeitas à exigibilidade. A Resolução 3.229 permitiu, ainda, aos bancos de desenvolvimento, agências de fomento, bancos cooperativos e cooperativas centrais de crédito atuarem como intermediários entre os bancos e as instituições de microcrédito produtivo orientado.

Foi também ampliado, de R\$1.000,00 para até R\$1.500,00, o valor das operações caracterizadas como microcrédito produtivo, mas que não se enquadram nas condições de microcrédito produtivo orientado, tal como definido acima. Essa medida visa, especialmente, contemplar

operações do Programa de Inclusão Digital, instituído pelo governo federal com o objetivo de possibilitar à população de baixa renda a aquisição de microcomputadores de baixo custo.

Cabe destacar que os valores máximos dos créditos por cliente foram estabelecidos com vistas a otimizar o número de beneficiários *vis-à-vis* o volume de recursos passíveis de serem alocados para as operações de crédito, considerando-se, ainda, o nível de renda e a capacidade econômica do público-alvo. Com a fixação desses valores, pretende-se que a capilaridade das operações produza reflexos positivos nas atividades econômicas, contribuindo, por conseguinte, para alcançar o propósito de gerar emprego e renda.

Uma vez constatado, conforme a Tabela 28, nível de cumprimento da exigibilidade estabelecida pela norma com tendência a manter-se abaixo de 60% (média de 53%), foram feitos novos ajustes regulamentares, dessa vez com a edição da Resolução 3.422, de 30 de setembro de 2006

Tabela 28 – Cumprimento exigibilidade 2% depósitos à vista

Em R\$ milhões			
Ano ^{1/}	Exigibilidade	Aplicações	%
2004	1.495,0	789,7	52,82%
2005	2.040,1	1.118,5	54,82%
2006	2.043,6	1.074,6	52,59%

^{1/} Posições de dezembro

Essa nova medida regulamentar, que revogou a anterior Resolução 3.310, estabeleceu as seguintes mudanças principais:

- na caracterização de operações como de microcrédito, aumentou o limite do valor médio da conta de depósitos para R\$3 mil, para qualquer pessoa física, e para R\$15 mil quando se tratar de operação com microempreendedor, excetuadas desse limite as operações de crédito habitacional;
- quanto ao valor máximo dos empréstimos, também ampliou os limites para R\$1 mil, para pessoas físicas; R\$3 mil reais quando se tratar de microempreendedores; e ; R\$10 mil reais no caso de operação dentro do PNMPO;
- fixou limite único para a taxa de abertura de crédito de operações de microcrédito produtivo e orientado de 3% do valor da operação, eliminando o escalonamento do limite com base no prazo da operação.

Esses ajustes somam-se a outros esforços governamentais que têm por objetivo ampliar a oferta de serviços financeiros dentro da estratégia do PNMPO, que consiste fundamentalmente em oferecer microcrédito exclusivamente a empreendedores populares de pequeno porte com orientação técnica e acompanhamento ao empreendedor no seu local de trabalho. Como já visto, esse programa está detalhado no “Apêndice – Atuação do BNDES e do MTE (PNMPO)”, onde, além dos resultados, são também apresentadas perspectivas segundo a ótica do MTE.

Conclusões – Desafios

Dentro do conjunto de ações governamentais de estímulo ao crescimento da oferta de serviços financeiros a populações com baixo IDH, o BCB tem interagido com outros agentes da sociedade e atuado, principalmente a partir de 1999, em várias frentes, com o objetivo de encontrar soluções para o desafio de melhorar a qualidade de vida dessas populações. Resultados positivos já começam a ser notados, conforme demonstrado no presente trabalho.

Sob a ótica da supervisão e da regulamentação, o desafio maior é, portanto, estimular, consolidar e fortalecer as iniciativas que atuam na oferta de serviços financeiros para aquelas populações, com a expectativa de que essas iniciativas possam ser não apenas auto-sustentáveis, mas também capazes de despertar o interesse de investidores privados.

Finalmente, é necessário realçar que a regulamentação do sistema financeiro, em qualquer âmbito, encontra-se em constante revisão e aperfeiçoamento. É um processo contínuo, ajustado ao dinamismo e à velocidade do mercado.

Esses ajustes são eficazes na medida em que criam base regulamentar adaptada às necessidades de cada setor, viabilizando a implementação de projetos com vistas à elevação dos padrões técnicos, do volume de serviços prestados e do número de clientes atendidos, sem desconsiderar, contudo, os parâmetros de segurança, de profissionalismo e de transparência hoje exigidos, antes de tudo, pela própria sociedade brasileira.

Apêndice – Atuação do BNDES e do MTE (PNMPO)

PARTE I – BNDES⁴⁶

Apoio do BNDES ao Microcrédito – Histórico Recente

Antecedentes

O BNDES tem apoiado o setor de microcrédito desde 1996, quando o objetivo era a construção de um segmento microfinanceiro para pequenos empreendedores sem acesso aos serviços financeiros tradicionais, por meio de Organizações não Governamentais certificadas como Oscip.

Na primeira versão do Programa de Microcrédito do BNDES (PCPP), vigente até 2003, foram apoiadas 32 Instituições de Microcrédito, no valor total de R\$43,3 milhões. Até 2003, essas instituições haviam proporcionado cerca de 160 mil operações de microcrédito num valor aproximado de R\$185 milhões.

No biênio 2003/2004, o apoio do BNDES ao microcrédito teve como diretrizes a busca de articulação entre diferentes setores da sociedade civil organizada e do setor público, visando à complementaridade e integração das ações dos atores comprometidos com a geração de trabalho e renda.

Entretanto, dificuldades operacionais, em especial a exigência de garantias reais, provocaram um desempenho abaixo do esperado. Apenas uma operação foi aprovada no âmbito do Programa, no valor de R\$7 milhões, com o Banco do Estado de Sergipe (Banese).

Paralelamente, esse período se caracterizou também por uma intensa articulação intragovernamental, e do governo com os atores relevantes do segmento, e pela adoção de ações que visavam facilitar e ampliar o acesso ao crédito entre os microempreendedores.

Assim, tendo em vista as iniciativas em favor da expansão do crédito à população de baixa renda e as novas diretrizes da Área de Inclusão Social, a partir de dezembro de 2004, que preconizavam a necessidade de se aprofundar o caráter intersetorial e a compreensão dos aspectos territoriais da atuação social, foi criado o atual PMC, cujas primeiras operações foram enquadradas em meados de 2005.

46 / O conteúdo deste Apêndice – Parte I – é de inteira responsabilidade da senhora Ana Cristina Rodrigues da Costa, chefe do Departamento de Economia Solidária – Área de Inclusão Social – BNDES.

Com o objetivo de contribuir com a operacionalização do PNMPO e superar os óbices verificados no Programa anterior, o PMC buscou respeitar as peculiaridades dos diferentes tipos de agentes repassadores, simplificando, em alguns aspectos, a forma de atuação do BNDES.

Nesse sentido, como grande diferencial em relação às demais linhas de apoio do BNDES, destaca-se o fato de o PMC aceitar os ativos gerados pela carteira de crédito dos agentes repassadores como garantia das operações.

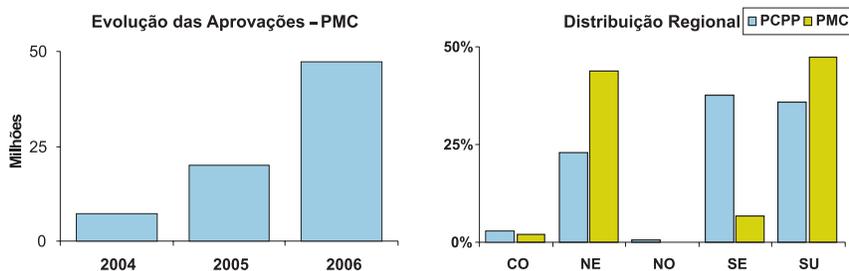
Ainda visando à ampliação do acesso aos recursos do programa, outra característica importante do PMC é a realização de operações com agentes repassadores credenciados como agentes financeiros do BNDES, tais como: bancos cooperativos, agências de fomento e cooperativas centrais de crédito. Denominados de 2º piso, esse agentes repassam recursos para agentes que operam diretamente com os microempreendedores, e não possuem porte suficiente para acessar o PMC diretamente.

Desempenho recente

A carteira do PMC, constituída entre 2004 e 2006, atingiu nível recorde de R\$80 milhões em operações. Desse total, R\$75,3 milhões são projetos contratados, reunindo vinte operações a agentes repassadores de microcrédito para pequenos empreendedores de atividades produtivas em diferentes regiões do Brasil.

Destaque-se que das vinte instituições apoiadas, quatro são agentes de 2º piso, que repassam recursos para 160 instituições que operam o microcrédito diretamente com os microempreendedores, ampliando assim a capilaridade do BNDES e o acesso aos recursos do Programa.

Os gráficos a seguir demonstram a evolução recente do volume de aprovações de operações do PMC e a distribuição regional dessas operações, em comparação com a carteira do PCPP.



Além da tendência crescente no volume de aprovações, destaca-se também a melhoria na distribuição regional, com crescimento do volume relativo de recursos para a região Nordeste – praticamente o mesmo volume de recursos da região Sul, cerca de R\$33 milhões. Em comparação com o PCPP, destaca-se a variação de 91% na participação relativa da região Nordeste no recebimento de recursos.

Por outro lado, o alcance do PMC pode ser avaliado melhor considerando-se a estimativa do volume potencial de operações de microcrédito a serem realizadas pelos agentes repassadores ao longo do período em que serão apoiados pelo BNDES – cinco anos em média. De acordo com essa estimativa, será realizado um total 800 mil operações de microcrédito no valor total de R\$970 milhões, sendo cerca de 335 mil operações realizadas com recursos do PMC, no valor total de R\$400 milhões.

Ressalte-se ainda que, até março de 2007, dos R\$75,3 milhões aprovados, cerca de R\$35 milhões já foram efetivamente liberados para os agentes repassadores, perfazendo um percentual médio de realização de 45% das operações contratadas.

Principais projetos apoiados

I - Desenhahia – (Agência de Fomento) – Valor do Projeto: R\$12 milhões – Valor financiado: R\$10 milhões

O Programa de Microcrédito do Estado da Bahia é executado pela Desenhahia em parceria com a Secretaria Estadual de Trabalho e Renda. A instituição atende a 122 municípios e concedeu, nos últimos cinco anos, R\$20 milhões em microcrédito para pequenos empreendedores de atividades produtivas.

Com os recursos aportados pelo BNDES, estima-se que serão realizadas 37 mil operações de microcrédito no valor total de R\$ 67,7 milhões, gerando/mantendo 17 mil postos de trabalho.

II - Sistema CRE\$OL – (Cooperativa de Crédito) – Valor dos Projetos: R\$8,5 milhões – Valor financiado: R\$7 milhões

O Sistema CRE\$OL® de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária é resultado da luta de famílias agricultoras por acesso ao crédito e pela participação num projeto de desenvolvimento local sustentável. Contando atualmente com duas cooperativas centrais e 101 cooperativas singulares, o Sistema está presente em nos três estados do sul do País – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Com os recursos aportados pelo BNDES, nas duas cooperativas centrais do Sistema, estima-se que serão realizadas 16 mil operações de microcrédito no valor total de R\$ 32,5 milhões, gerando/mantendo 5,7 mil postos de trabalho.

III – Ceape/MA – (Oscip) – Valor do Projeto: R\$6 milhões – Valor financiado: R\$5 milhões

O Ceape/MA é a maior Oscip de microcrédito do País, com dezoito anos de atuação. Integra a Rede de Centros de Apoio ao Empreendedor Popular – Rede Ceape – e tem como missão o apoio ao desenvolvimento econômico e social dos pequenos empreendedores de atividades produtivas, localizados em 48 municípios do Maranhão. Até dezembro de 2006, a Instituição já havia realizado mais de 200 mil operações de microcrédito no valor total de R\$179 milhões.

Com os recursos aportados pelo BNDES, estima-se que serão realizadas 24 mil operações de microcrédito no valor total de R\$28,6 milhões, gerando/mantendo 12 mil postos de trabalho.

Perspectivas

I - Apoio ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

Com o objetivo de criar um ambiente favorável para expansão do MPO no Brasil, foi celebrado em 2006 um convênio entre o BNDES e o MTE para execução do Plano de Desenvolvimento Institucional do PNMPO, cujas ações prioritárias são:

- desenvolvimento e implantação de plano de contas padronizado para Oscip;
- sistematização de propostas para aprimoramento do marco legal do MPO;
- diagnóstico organizacional e setorial das Instituições de Microcrédito (Impo);
- capacitação de dirigentes de Oscip creditícias em governança institucional;
- capacitação de dirigentes de Impo em gestão estratégica e operacional;
- capacitação de empregados de Impo em metodologia MPO;
- capacitação de agentes de crédito em análise creditícia de MPO;
- difusão de experiências de sucesso e de metodologias consolidadas de MPO.

Essas ações, cujo orçamento é de R\$2,5 milhões, serão financiadas com recursos não reembolsáveis, originários do Convênio de Cooperação Técnica celebrado entre o BNDES e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Ao todo, serão capacitadas cerca de 600 pessoas, entre dirigentes e profissionais de MPO, beneficiando-se mais de 100 Impos.

II - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Institucional

Em dezembro de 2006, o BNDES lançou o Apoio a Projetos de Desenvolvimento Institucional (PDI), com recursos não reembolsáveis do Fundo Social do BNDES, e dotação orçamentária de R\$10 milhões.

O PDI implementará ações no sentido de apoiar instituições cujo bom desempenho venha a contribuir, pelo efeito demonstração, para o desenvolvimento das Instituições de Microcrédito, bem como disponibilizar novas ferramentas de gerenciamento, operação e controle para a consolidação e expansão da abrangência de atuação dessas instituições.

Foi estabelecida a data de 31 de março de 2007 como prazo para apresentação dos pleitos. Foram apresentados 32 projetos, que se encontram em fase de enquadramento, no valor total de R\$10,1 milhões.

Potencial de operações para 2007

Em dezembro de 2006, o BNDES incluiu como agentes repassadores do Programa as cooperativas centrais de crédito não credenciadas como agente financeiro do BNDES e as cooperativas singulares de crédito. Estima-se que essa alteração amplie o acesso a cerca de 200 cooperativas de crédito.

A perspectiva é que, em 2007, o BNDES alcance novo recorde no apoio ao Setor de Microcrédito. Até abril, o PMC já contava com uma carteira de dezessete operações em fase de enquadramento, no valor total de R\$52 milhões.

PARTE II – MTE E O PNMPO⁴⁷

Ministério do Trabalho e Emprego/Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

Introdução

A concepção inicial do Programa de Microcrédito⁴⁸ baseou-se e tinha seu foco no trabalho até então realizado pela sociedade civil, por meio de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e ONGs (Bancos do Povo) que apresentaram essa proposta ao governo e que, ampliada, incorporou as Cooperativas de Crédito, as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e outras.

A estratégia do microcrédito produtivo orientado consiste fundamentalmente em oferecer microcrédito, exclusivamente a empreendedores populares de pequeno porte com orientação técnica e acompanhamento ao empreendedor no seu local de trabalho.

Em 1º de setembro de 2003, foi aprovada a Lei 10.735, com o objetivo de viabilizar a inclusão bancária de milhares de correntistas de baixa renda. Esse processo de “bancarização dos pobres” criou o acesso a vários serviços microfinanceiros e a pequenos valores de crédito para consumo popular. Essa modalidade, por vezes, também é chamada de microcrédito. Ambas foram conquistas que resultaram de um processo inicial de democratização do sistema bancário.

Em 29 de novembro de 2004, com a edição da Medida Provisória 226 e do Decreto 5.288, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. O PNMPO foi ratificado a partir da conversão da MP 226 na Lei 11.110, em 25 de abril de 2005. Houve a determinação do público-alvo do Programa, da metodologia do microcrédito produtivo orientado e a finalidade específica do programa em disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo

47 / O conteúdo deste Apêndice – Parte II – é de inteira responsabilidade do Sr. Almir da Costa Pereira, Coordenador do PNMPO e do Comitê Interministerial do PNMPO – Ministério do Trabalho e Emprego.

48 / Aqui se refere à proposta de Programa de Microcrédito contida no Programa de Governo do presidente Lula para o mandato 2003/2006.

orientado. O decreto e a lei resgatam os princípios da proposta inicial do Programa de Governo para o Microcrédito Produtivo Orientado.

O Decreto 5.288, de 29 de novembro de 2004, também instituiu a criação do Comitê Interministerial do PNMPO, prevendo a integração de outros dois ministérios. Destarte, o programa é coordenado e executado no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, conforme Portaria do MTE 499/2005, mas com as diretrizes gerais conduzidas conjuntamente com representantes dos Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento Social.

A regulamentação para o uso de recursos públicos de microcrédito produtivo orientado surgiu com a aprovação das Resoluções: Codefat 449, em 29 de agosto de 2005, que criou uma linha de depósito especial do FAT (200 milhões de reais); e a 3.310, de 31 de agosto de 2005, do Conselho Monetário Nacional, que determinou a destinação de 2% dos depósitos à vista dos bancos comerciais para a aplicação em operações de microcrédito, entendendo-o como qualquer operação de crédito de pequeno valor com destinação para diferentes finalidades. Esta última apresentou um saldo médio de cerca de 850 milhões de reais (dezembro de 2006).

As disposições que determinam os parâmetros para acessar aos recursos para microcrédito produtivo orientado sofreram modificações com a finalidade de torná-las mais eficazes e passaram a ter as seguintes identificações. Resoluções Codefat 511, de 18 de outubro de 2006 (anterior: 449 de 29 de agosto de 2005) e CMN 3.422, de 30 de novembro de 2006 (anterior: 3.310, de 31 de agosto de 2005).

Apesar da finalidade específica do PNMPO de “disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado” (§ 2º, art. 1º, Lei 11.110), esse papel é basicamente de articulador entre as instituições de microcrédito, os bancos e demais operadores dos recursos públicos ou não para promover um fluxo permanente de recursos por meio de operações de repasses e mandato; outras funções são de apoio, fomento, disseminação e à estruturação do setor das microfinanças.

Instituições habilitadas

Para participar do PNMPO, as instituições devem se habilitar. O programa iniciou 2006 com cinquenta instituições de microcrédito habilitadas, concluindo o período com um aumento de 300%. Destaca-se nessa ascensão a quase duplicação da Oscip⁴⁹ e a adesão das cooperativas

49 / Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

de crédito que até então não haviam aderido ao programa. O quadro atual de habilitações é apresentado a seguir.

Instituições habilitadas (abril/2007)

Região	IMPO ⁵⁰				AGI ⁵¹			Total geral
	Oscip	SCM ⁵²	IFO ⁵³	Coop.Singular	AF ⁵⁴	Coop. Central	Banco Coop.	
N	6		1	1	1			9
NE	24	1	1	13	1			40
SE	25	13	1	11				50
S	34	2		78	2	3	1	120
CO	5			4				9
Total	94	16	3	107	4	3	1	228

Fonte: http://www.mte.gov.br/pnmppo/conteudo/instituicoes_habilitadas/default.asp

A articulação com o setor e as relações orgânicas seja interministerial ou com a sociedade civil organizada é crescente. Com o desenvolvimento de ferramenta, no sítio do PNMPO/MTE www.mte.gov.br/pnmppo para busca de informações das instituições que são operadoras do PNMPO, outros serviços poderão ser prestados com o objetivo de expandir a oferta de microcrédito produtivo orientado pelas Impos. No segundo semestre de 2007, deverá ter início a operação do sistema de banco de dados para gestão do PNMPO.

Ações de fomento ao desenvolvimento institucional

O PNMPO também atua no fomento ao desenvolvimento institucional como providência necessária à ampliação do número de instituições habilitadas e à melhoria dos serviços de microcrédito produtivo orientado pautado pelas seguintes linhas de ação:

- a) na área operacional, promover o intercâmbio de metodologias creditícias (visões urbana e rural) e o aprimoramento da gestão da carteira de crédito dos agentes;
- b) na área de gestão, implantar ações, visando capacitar as operadoras em administração estratégica, gestão financeira, *marketing*, recursos humanos, organização e processos, sistemas de informações gerenciais, desenvolvimento e implementação de mecanismos

50 / Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPO)

51 / Agentes de Intermediação (AGI)

52 / Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM)

53 / Instituição Financeira Operadora (IFO)

54 / Agências de Fomento (AF)

- que aprimorem a transparência, análise de risco e estruturação de carteira;
- c) quanto aos mecanismos de governança, realizar ações para estimular e desenvolver boas práticas, mediante a qualificação de conselheiros e a troca de experiências entre instituições;
 - d) com relação ao público potencial do PNMPO, realizar estudos e pesquisas sobre o perfil socioeconômico, segmentação de mercado, avaliação de impacto, desenvolvimento de novos produtos e serviços.

Em 2006, foram aprovados doze projetos desse tipo e que se encontram em fase de execução.

Plano de Desenvolvimento Institucional

Além de projetos específicos com instituições operadoras, insere-se nas ações de fomento o convênio 01/2006-MTE entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o BNDES, que iniciará a execução de um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Essa parceria teve seu início em um convênio entre o BNDES e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O PDI atenderá a pelo menos 100 instituições operadoras de microcrédito produtivo orientado e beneficiará em torno de 1.000 profissionais do setor (conselheiros, contadores, gerentes, agentes de crédito e funcionários administrativos), o PDI tem os seguintes objetivos:

Tabela PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional (MTE/BNDES)

Item	Objetivos
Plano de Contas Padrão	Conceituação, manualização, aprimoramento e disseminação do Plano de Contas Padrão para Oscip de microcrédito, realizando: oficinas nacional e regionais. Produzir manual com a conceituação do plano de contas e dos indicadores com formulas de cálculo, regras, critérios e procedimentos para contabilização em Oscip creditícia.
Aprimoramento do Marco Legal	Realizar sistematização de propostas para o aprimoramento do marco legal incluindo propostas fiscais e tributárias para o setor, através de pesquisas e oficinas, da realização de diagnósticos, divulgação e consolidação das atuais normativas de microfinanças no Brasil.
Governança Institucional	Executar trabalho para formação de conselheiros e demais gestores de Oscip de microcrédito com uma programação orientada para a profissionalização da gestão, foco na atividade, na eficiência e controles para uma gestão transparente com planejamento e estratégias.
Diagnóstico de Microcrédito	Elaboração de diagnóstico organizacional e setorial das instituições de microcrédito produtivo orientado para subsidiar implementação de estratégias que viabilizem o incremento da atuação desse segmento bem como promover o autoconhecimento das instituições.
Capacitação de Gerentes, Agentes de Crédito e Funcionários	Difusão de experiências de sucesso e metodologias consolidadas para MPO, desenvolver e aplicar programa de formação na metodologia de microcrédito produtivo orientado.

Plano de Contas Contábil das Oscip de microcrédito

Essa foi uma ação conjunta entre PNMPO/MTE, Instituições Operadoras de Microcrédito Produtivo Orientado, representações de classe (microcrédito), representantes dos bancos públicos, Sebrae, bancos de desenvolvimento, BCB etc., e consistiu no exame pormenorizado de uma antiga demanda do setor, dos bancos repassadores de recursos e de outros parceiros de microcrédito. A discussão e a deliberação focaram-se na estrutura de um plano de contas contábil que passou a ser considerado padrão para o segmento que pode ser acessado no endereço <http://www.mte.gov.br/pnmppo/biblioteca/Plano_Contas_OSCIP.pdf>.

Deste trabalho resulta o fortalecimento da transparência e da governança desse setor e das Oscips de microcrédito. Fica também estabelecida uma das condições fundamentais para que as instituições financeiras e os fundos de repasse e apoio elevem sua confiança nessas organizações, responsáveis pelo combate à pobreza por meio do microcrédito.

No próximo passo deste trabalho, objetiva-se a padronização de indicadores operacionais e financeiros que com os demais dados contábeis já padronizados formarão uma base de dados do setor para consolidar dados nacionalmente, avaliar resultados, analisar o setor e formular políticas complementares de apoio ao microcrédito.

Plano Setorial de Qualificação (Planseq) do microcrédito

Dentro do Programa nacional de Qualificação (PNQ/MTE), foi criado o Planseq, por meio de audiência pública, da qual participaram representantes de instituições habilitadas. Esse Programa formará empreendedores beneficiários do microcrédito e potenciais demandantes dessa atividade, ambos empreendedores de atividades produtivas de pequeno porte, entre outros.

A finalidade desse Planseq de microcrédito é elevar a consciência do papel gestor de milhares de tomadores do microcrédito que assumem a função de gestores em seus microempreendimentos pela necessidade de gerar renda. Os curdos do Planseq propõe elevar o conhecimento de gestão para que esses empreendedores obtenham maiores resultados nas suas atividade econômicas. Este trabalho ocorrerá em parceria com as Impos, que estarão integradas ao processo pedagógico e de formação.

Concessão de microcrédito produtivo e orientado

Mediante elaboração conjunta dos integrantes do Comitê Intermistrial do PNMPO com participação dos bancos públicos, chegou-se a uma nova proposta para o Codefat⁵⁵, que deliberou por uma nova Resolução (511/2006), e aperfeiçoou a resolução anterior (449/2005) que tratava da linha de depósitos especiais do FAT de R\$200 milhões para o microcrédito. Assim espera-se uma maior captação desses recursos para repasse às Impos. Outra medida semelhante do CMN que trata dos recursos da exigibilidade criou a Resolução 3.422/2006. Assim, busca-se uma maior efetividade no uso e aplicação desses recursos para o microcrédito produtivo orientado.

Há uma grande disponibilidade de recursos para microcrédito, dos recursos da exigibilidade foram aplicados R\$190 milhões e ainda havia disponível um volume de recursos da ordem de R\$850 milhões⁵⁶. Os principais operadores financeiros, em volume, do microcrédito produtivo orientado foram o Banco do Nordeste e o BNDES.

Em 2006, foram realizadas 828,8 mil operações de MPO que somaram R\$831,8 milhões de reais, 75% das concessões realizaram-se na região Nordeste e, deste total, 62% foram captados por mulheres.

Uma parte das instituições financeiras continua a operar com a lógica de sua clientela tradicional e respectivos modelos de crédito e análise de risco, atendendo em baixa escala a essa política de Microcrédito Produtivo Orientado. Os bancos dedicaram-se fortemente no chamado microcrédito de consumo, enquanto isso, uma parte da demanda potencial⁵⁷ de microcrédito produtivo orientado apresentada por cinquenta instituições foi da ordem de 200 milhões de reais, para uma projeção de dois anos, aguardava parceiros financeiros.

A pesquisa da economia informal urbana⁵⁸ aponta 10,5 milhões de pequenas empresas não agrícolas no Brasil, a grande maioria das empresas (96%) declarou na pesquisa não ter recebido qualquer tipo de assistência técnica, jurídica ou financeira nos últimos cinco anos; isso mostra o potencial de crescimento para essa política de crédito.

55 / Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

56 / Posição de Banco Central em setembro de 2006. É necessário destacar que a maior parte desse recurso ainda é utilizada para ações de crédito de pequeno valor para consumo e apenas uma parte menor é aplicada em MPO.

57 / Esse levantamento foi realizado pelo PNMPO com cinquenta instituições habilitadas em 2006.

58 / Ecinf 2003.

Na proposição do Plano Plurianual 2008/2011, a ação de microcrédito produtivo orientado integra as políticas de governo definidas como metas de governo e que deverão ter previsão de resultados físicos e financeiros. Isso reforçará essa política na medida em que exige um planejamento de médio e longo prazo quanto a seus resultados.

Por fim, a adoção de novos paradigmas para o segmento de microcrédito produtivo orientado para a ampliação do número de clientes atendidos (massificação) e portanto da média de carteiras ativas parece depender ainda de medidas com o objetivo de facilitar às instituições operadoras de primeiro piso o acesso aos recursos financeiros disponíveis e da implementação de novas tecnologias e metodologias de microcrédito para agilizar e melhorar o atendimento dos clientes. Não é difícil perceber em nossos países vizinhos como a Bolívia, a Colômbia e outros que esse novo horizonte é possível de se atingir.

Promover um maior relacionamentos entre o PNMPO, as instituições financeiras, as Oscips e os Poderes Públicos estaduais e municipais para elucidar sobre a importância do microcrédito produtivo orientado no combate à pobreza e planejar conjuntamente sobre a expansão do crédito à população demandante.

Em 2006, o Brasil participou em Halifax, Canadá, da Cúpula Global de Microcrédito, que é parte das atividades articuladas pelo Programa das Nações Unidas (PNUD), e que ofereceu-nos a oportunidade de reconhecer novos cenários sobre o setor (tecnologias, gestão de instituições microfinanceiras, políticas públicas etc.). Posteriormente ao evento, o PNMPO/MTE anuiu pela participação do governo brasileiro na Campanha Global de Microcrédito. Esse fato é relevante para o fortalecimento das políticas de microfinanças e para a integração do Brasil com os organismos internacionais nas campanhas globais de combate à pobreza.

Siglas e abreviaturas

- BCB Banco Central do Brasil
- BID Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNCC Banco Nacional de Crédito Cooperativo
- BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- Ceape Centros de Apoio ao Empreendedor Popular – Unidade que pertence à Rede Ceape, formada por várias Oscips de microcrédito
- CMN Conselho Monetário Nacional
- Cosif Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional, criado pela Circular 1.273, de 29.12.1987, do BCB
- Crediamigo Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste
- Desembahia Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.
- Dinor Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro
- FGC Fundo Garantidor de Créditos, entidade que garante depósitos de até R\$ 60 mil
- IBAM Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IMF Entidades Microfinanceiras, constituídas sob a forma de OnGs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), cooperativas de crédito, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs), bancos comerciais públicos e privados (principalmente por meio de correspondentes no país e de carteiras especializadas) e fundos institucionais
- Impo Instituições de Microcrédito
- Minifaz Ministério da Fazenda
- MPE Micro e Pequenas Empresas
- MPO Microcrédito Produtivo Orientado

- MTE Ministério do Trabalho e Emprego
- ND Informações não disponíveis
- OnG Organização Não-Governamental
- ONU Organização das Nações Unidas
- Oscip Organização da Sociedade Civil de Interesse Público criada pela Lei 9.790, de 1999

- PAC Posto de Atendimento Cooperativo (agência da cooperativa)
- PAT Posto de Atendimento Transitório
- PCC Paridade do Poder de Compra – A unidade Dólar PCC elimina diferenças de custo de vida entre países e com isso é utilizado para comparações

- PDI Plano de Desenvolvimento Institucional – Voltado, principalmente para a capacitação

- PIB Produto Interno Bruto
- PLE Patrimônio Líquido Exigível ou limite mínimo de capital modelo Basiléia

- PMC Programa de Microcrédito do BNDES
- PNAD Pesquisa Nacional de Análise Domiciliar - IBGE

- PNMPO Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado, criado pela Lei 11.110, de 2005

- SBPE Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

- SCM Sociedades de Crédito ao Microempreendedor

- Sebrae Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

- SER Serviço de Economia Rural, órgão do Ministério da Agricultura que era encarregado do registro das cooperativas de crédito rural

- SFN Sistema Financeiro Nacional
- Sicoob Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil

- Sicrodi Sistema de Crédito Cooperativo

- Sumoc Superintendência da Moeda e do Crédito
- Unicred Sistema Cooperativista Unicred
- UNO União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações
- Woccu *World Council of Credit Unions*

Bibliografia

A DEMANDA por Microcrédito. In: **Programa de microcrédito no Brasil**. Brasília: Caixa, Brasília; PNUD, Washington - DC, 2002, p. 78-96.

A INDÚSTRIA de Microcrédito Brasileira: Estudos. In: **Programa de microcrédito no Brasil**. Brasília: Caixa, Brasília; PNUD, Washington - DC, 2002, p. 100-135.

ALVES, Sérgio Darcy; SOARES, Marden. **Microfinanças: democratização do crédito no Brasil – Atuação do Banco Central**. 3 ed., revista e ampliada. Brasília: Banco Central do Brasil, 2005.

BITTENCOURT, Gilson; MAGALHÃES, Reginaldo; ABRAMOVAY, Ricardo. Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. **Pesquisa e Debate, Dossiê Microfinanças no Brasil**, São Paulo, v. 16, n. 2(28), jul/dez, p. 203-248, 2005.

CARDOSO, Ruth; DE FRANCO, Augusto; DE OLIVEIRA, Miguel Darcy. **Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade**. Brasília: Edição PNUD, 2000.

CGAP – THE CONSULTIVE GROUP TO ASSIST THE POOR; THE WORLD BANK. **Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance**. Washington - DC: CGAP, The World Bank, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração – Edição Compacta**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

CHRISTEN, Robert Pech; LIMAN, Timothy R.; ROSENBERG, Richard. Rosenberg. **Microfinance consensus guideline: guiding principles on regulation and supervision of microfinance**. Washington - DC: CGAP – Consultative Group to Assist the Poor, 2003.

CHRISTEN, Robert Pech. **Banking services for the poor: managing for financial success – An expanded and revised guidebook for microfinance institutions**. Washington - DC: Accion Publications, 1997.

_____. **Commercialization and mission drift: the transformation of microfinance in Latin America.** New York: Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), 2000.

DALEY-HARRIS, Sam et al. **Pathways out of poverty.** New York: Microcredit Summit Campaign edition, 2002.

DANTAS, Valdi. **A tecnologia do microcrédito produtivo e orientado.** Brasília: 2005. 7 p.
Disponível em <http://www.mte.gov.br/pnmpo/biblioteca/tecnologia_do_mcpo_fomatado.pdf.> Acesso em 18 maio 2007.

DE ARAÚJO, Alexandre Guerra et al. **O sistema financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas.** Brasília: Sebrae, 2004.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

DE FRANCO, Augusto. **A revolução do local: globalização, localização.** São Paulo: Editora de Cultura Ltda., 2003/2004.

FONTES, Ângela Mesquita. **Expansão do setor de microfinanças no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Ford, 2003.

GEM - GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR: Empreendedorismo no Brasil, Relatório Global. Brasília: Sebrae Nacional, 2002.

IMBODEN, Kathryn. **Políticas, regulaciones y sistemas que promueven servicios financieros sustentables para los pobres e indigentes.** New York: Women's World Banking, nov/2002.

IRION, João Eduardo. **Cooperativismo e economia social. Porto Alegre:** Editora STS, 1997.

JANSSON, Tor; ROSALES, Ramón; WESTLEY, Glen D. **Principles and practices form regulating and supervising microfinance.** Washington - DC: Inter-American Development Bank, 2004.

MEINEN, Ênio; DOMINGUES, Jefferson Nercolini; DOMINGUES, Jane Aparecida Sefanes. **Cooperativas de crédito no direito brasileiro**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.

MEZZERA, Jaime. Microcredit in Brazil: the gap between supply and demand. **ILO Micro Banking Bulletin**, Brasília, nov/2002, p. 22-24.

_____; GUIMARÃES, Ivan. **Crédito para pequenos empreendimentos no Brasil**. Brasília: OIT, 2003.

MICROENTERPRISE AMERICAS MAGAZINE, Washington - DC: Interamerican Development Bank, 2001 e 2002.

NERI, M. C. Decent work and the informal sector in Brazil. **EPGE - Ensaios Econômicos**, 2002.

NICHTER, Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. **Entendendo as microfinanças no mercado brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES, jul/2002.

PARENTE, Silvana. **O mercado financeiro e a população de baixa renda**. Fortaleza: Cepal/DFID, 2003.

PASTORE, José; VALLE SILVA, Nelson. **Nota sobre a mobilidade social no Brasil**. Rio de Janeiro: 2004. 4 p. Disponível em: <http://www.inae.org.br/publi/ep/EP0084.pdf>>. Acesso em 18 maio 2007.

PINHO, Diva Benevides et al. **O cooperativismo de crédito no Brasil: do século XX ao século XXI**. Santo André: ESETec Editores Associados, 2004.

ROBINSON, Marquerite. Savings mobilization and microenterprise finance: the Indonesian experience. In: Maria Otero e Elisabeth Rhyne (eds). **The new world of microenterprise finance**. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1994.

SCHARDONG, Ademar. **Cooperativa de crédito: instrumento de organização econômica da sociedade**. Porto Alegre: Editora Rígel Ltda, 2002.

SPITZ, André; PEITER, Gleyse. **A questão social e as saídas para a pobreza**. Rio de Janeiro: Editora Oficina Social, 2002.

UNDP EVALUATION OFFICE 3. **A Synthesis of Lessons Learned**. New York, dec/1999.

WORLD BANK REPORT 27773-BR. **Brazil: access to financial services**. New York: World Bank, 2004.