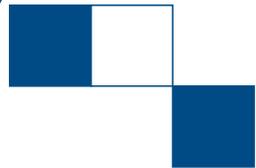




# Inclusão Financeira



## Anais II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira

Brasília, de 17 a 19 de novembro de 2010

## Estrutura

1. Introdução
2. Metodologia
3. Painel I – Marco Regulatório para Inclusão Financeira
4. Painel II – Inclusão Financeira de Pequenos Negócios
5. Painel III – Finanças Solidárias e Desenvolvimento Territorial
6. Painel IV – Inclusão Financeira Responsável: educação financeira e proteção ao consumidor
7. Painel V – Inclusão Financeira das Famílias de Baixa Renda no Brasil
8. Painel VI – Perspectivas de Governo: principais pontos para promoção da inclusão financeira no Brasil
9. Painel VII – Perspectiva das Entidades de Classe: principais pontos para promoção da inclusão financeira no Brasil

## Unidades envolvidas no Projeto Inclusão Financeira

**Diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro – Dinor**  
Alexandre Antonio Tombini

**Departamento de Normas do Sistema Financeiro – Denor**  
Sergio Odilon dos Anjos

**Departamento de Organização do Sistema Financeiro – Deorf**  
Luiz Edson Feltrim

**Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não Bancárias – Desuc**  
Jose Angelo Mazzillo Junior

**Departamento de Supervisão de Bancos e de Conglomerados Bancários – Desup**  
Carlos Donizeti Macedo Maia

**Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos – Deban**  
Daso Maranhão Coimbra

**Departamento de Assuntos Internacionais – Derin**  
Wagner Thomaz de Aquino Guerra Junior

**Departamento do Meio Circulante – Mecir**  
João Sidney de Figueiredo Filho

**Procuradoria-Geral do Banco Central – PGBC**  
Isaac Sidney Menezes Ferreira

**Gerência-Executiva de Regulação e Controle das Operações Rurais e do Proagro – Gerop**  
Deoclécio Pereira de Souza

**Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro e de Gestão da Informação – Desig**  
Sidnei Corrêa Marques

**Departamento Econômico – Depec**  
Altamir Lopes

**Departamento de Estudos e Pesquisas – Depep**  
Adriana Soares Sales

**Departamento de Prevenção a Ilícitos Financeiros e de Atendimento de Demandas de Informações do Sistema Financeiro – Decic**  
Ricardo Lião

**Secretaria-Executiva – Secre/Surel**  
José Linaldo Gomes de Aguiar

**Departamento de Recursos Materiais e Patrimônio – Demap**  
Antonio Carlos Mendes Oliveira

**Departamento de Gestão de Pessoas – Depes**  
José Clóvis Batista Dattoli

## **Equipe do II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira**

**Coordenação-geral do projeto:** Elvira Cruvinel Ferreira Ventura

**Coordenação técnica do projeto:** Rodrigo Pereira Porto

**Coordenação técnica de finanças solidárias:** Marusa Vasconcelos Freire

### **Equipe de redatores**

Adalberto Vieira Costa Filho  
Alexandre Martins Bastos  
Ailton Guimarães  
Carlos Tadeu Pimenta  
Denise Silva Fernandes  
Eduardo Luiz Arguelles de Souza Filho  
Edson Luiz Maciel de Oliveira  
Epitácio da Silva Ribeiro  
Fabio de Almeida Araujo  
Francisco Fernando Viana Ferreira  
Guilherme Billio Jenkel  
Janaína Fabiana Balsanupho Soares  
Lucas Scatolim Bocca  
João Roberto dos Santos  
José Renato Nunes Barros  
Marcos Aguirre Pimenta  
Mário Fernando Maia Queiroz  
Paula Lucia Machado Buzolin  
Ricardo Monteiro de Castro Melo  
Sara Moreira de Sousa

Sidney Soares Chaves  
Theo Cotrim Martins  
Valdo Cesar Duarte Rodrigues

### **Apoiadores de painéis**

Andrea Lepesqueur Brochado  
Emílio Carlo Teixeira de Franca  
João Silvério Junior – SEBRAE  
Maria de Fátima Cavalcante Tosini  
Roberto S. Machado Pojo Rego – MDS

### **Equipe de apoio**

Adão Vicente Bruno  
Glena Luiza Cova Baptista Braga  
Hélio Fernando Siqueira Celidônio  
Heitor de Andrade e Silva  
Luiz Gonzaga Soares Dutra Neto  
Marcelo Sampaio da Franca  
Maurício de Miranda Silva  
Paula Fortes Aguilera Campos (estagiária)  
Sérgio Soares Manhães  
Vera Lucia Franco Veiga

## Lista de siglas

**Abac** – Associação Brasileira das Administradas de Consórcios  
**ABBC** – Associação Brasileira de Bancos  
**Abcred** – Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito  
**ABDE** – Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento  
**Abecs** – Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços  
**ABSCM** – Associação Brasileira de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte  
**ADIn** – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
**AF** – Agência de Fomento  
**AFI** – *Alliance for Financial Inclusion*  
**AMCRED** – Associação das Organizações de Microcrédito e Microfinanças de Santa Catarina  
**ANATEL** – Agência Nacional de Telecomunicações  
**ANBIMA** – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais  
**ANCOSOL** – Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária  
**ANDE** – Agência Nacional de Desenvolvimento Microempresarial  
**Aneps** – Associação Nacional das Empresas Prestadores de Serviços ao Consumo  
**ATM** – *Automated Teller Machine* (caixa de autoatendimento)  
**BADESC** – Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina  
**BANDES** – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo  
**Banestes** – Banco do Estado do Espírito Santo  
**BASA** – Banco da Amazônia  
**BB** – Banco do Brasil  
**BCB** – Banco Central do Brasil  
**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**BNB** – Banco do Nordeste do Brasil  
**BNDES** – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social  
**CACRE** – Comitê de Análise de Crédito  
**Capes** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
**CAIXA** – Caixa Econômica Federal  
**CCR** – Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos  
**CDE** – Consultoria Direcionada à Empresa  
**CEAPE** – Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos  
**CECO** – Conselho Consultivo de Crédito  
**CET** – Custo Efetivo Total  
**Cetip** – Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos  
**CGAP** – *Consultative Group to Assist the Poor*  
**CLT** – Consolidação das Leis do Trabalho  
**CMN** – Conselho Monetário Nacional  
**CNPQ** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
**CNSP** – Conselho Nacional de Seguros Privados  
**Confesol** – Confederação Nacional das Cooperativas de Crédito de Economia Solidária  
**Coremec** – Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização  
**CPF** – Cadastro de Pessoa Física  
**CVM** – Comissão de Valores Mobiliários

**Decic** – Departamento de Prevenção a Ilícitos Financeiros e de Atendimento de Demandas de Informações do Sistema Financeiro

**Denor** – Departamento de Normas do Sistema Financeiro

**Depep** – Departamento de Estudos e Pesquisas

**Desenbahia** – Agência de Fomento do Estado da Bahia

**Desup** – Departamento de Supervisão de Bancos e Conglomerados Bancários

**DGRV** – *Confederación Alemana de Cooperativas*

**DIM** – Depósito Interfinanceiro vinculado a Operações de Microfinanças

**Eaes** – Escola de Administração de Empresas de São Paulo

**EIs** – Empresas individuais

**Enef** – Estratégia Nacional de Educação Financeira

**EPPs** – Empresas de pequeno porte

**EUA** – Estados Unidos da América

**FAMPE** – Fundo de Apoio à Micro e Pequena Empresa

**FAT** – Fundo de Amparo ao Trabalhador

**FEBRABAN** – Federação Brasileira de Bancos

**FGE** – Fundo de Garantia às Exportações

**FGI** – Fundo Garantidor para Investimentos

**FGO** – Fundo de Garantias de Operações

**FGV** – Fundação Getulio Vargas

**FGPC** – Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade

**FMO** – *Entrepreneurial Development Bank*

**FIEG** – *Financial Inclusion Experts Group*

**FIES** – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

**Garantiserra** – Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha

**Gerop** – Gerência-Executiva de Regulação e Controle das Operações Rurais e do Proagro

**GSMA** – *Global System for Mobile Communications*

**Iarep** – *International Association for Research in Economic Psychology*

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano

**IETS** – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

**IF** – Instituição Financeira

**IFC** – *International Finance Corporation*

**IMF** – Instituição de Microfinanças

**IMPO** – Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado

**INEC** – Instituto Nordeste Cidadania

**IOF** – Imposto sobre Operações Financeiras

**ITES** – Incubadora de Economia Solidária e Gestão de Desenvolvimento Territorial

**KFW** – Banco Alemão de Desenvolvimento

**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MEs** – Microempresas

**MEC** – Ministério da Educação

**Mecir** – Departamento do Meio Circulante

**MF** – Ministério da Fazenda

**MIX** – *Microfinance Information Exchange*

**MPE** – Micro e Pequenas Empresas

**MPME** – Micro, pequenas e médias empresas

**MTE** – Ministério do Trabalho e Emprego

**MVNO** – *Mobile Virtual Network Operator*  
**NESOL** – Núcleo de Apoio às Atividades de Extensão em Economia Solidária  
**NFC** – *Near Field Communication*  
**OCB** – Organização das Cooperativas Brasileiras  
**OCDE** – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
**OEB** – Ordem dos Economistas do Brasil  
**OSCIP** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
**PAA** – Posto Avançado de Atendimento  
**PAB** – Posto de Atendimento Bancário  
**PAC** – Posto de Atendimento Cooperativo  
**PAC** – Processo de Aceleração do Crescimento  
**PAM** – Programa de Aceleração do Microcrédito  
**PBF** – Programa Bolsa Família  
**PGBC** – Procuradoria-Geral do Banco Central  
**PIB** – Produto Interno Bruto  
**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
**PNMPO** – Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado  
**PPA** – Plano Plurianual  
**PPP** – Parceria público-privada  
**Previc** – Superintendência Nacional de Previdência Complementar  
**PRICE** – Sistema Price de Amortização ou Sistema Francês de Amortização  
**PROCON/SP** – Órgão de Proteção e Defesa do Consumidor  
**Proger** – Programa de Geração de Emprego e Renda  
**PRONADES** – Programa Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária  
**Pronaf** – Programa Nacional de Favorecimento à Agricultura Familiar  
**PTRC** – Programa de transferência de renda condicionada  
**SAC** – Serviço de Atendimento ao Consumidor  
**SAC\*** – Sistema de Amortização Constante  
**SACRE** – Sistema de Amortização Crescente  
**SAM** – Sistema de Amortização Misto  
**SCM** – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor  
**SCMEPP** – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte  
**SCR** – Sistema de Informações de Crédito do Banco Central  
**SEAE** – Secretaria de Acompanhamento Econômico  
**SEBRAE** – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
**Secre** – Secretaria-Executiva  
**Senaes** – Secretaria Nacional de Economia Solidária, do MTE  
**SERASA** – Serasa *Experian*  
**SFN** – Sistema Financeiro Nacional  
**SGC** – Sociedades de Garantia de Crédito  
**Sicoob** – Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil  
**Sinal** – Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central  
**SMS** – *Short Message Service*  
**SPB** – Sistema de Pagamentos Brasileiro  
**STF** – Supremo Tribunal Federal  
**Susep** – Superintendência de Seguros Privados  
**TAC** – Taxa de Abertura de Crédito  
**Telecom** – Telecomunicações  
**TICs** – Tecnologias de Informação e de Comunicação

**TJ/SP** – Tribunal de Justiça de São Paulo  
**UASF** – Unidade de Acesso a Serviços Financeiros  
**UFBA** – Universidade Federal da Bahia  
**UFSC** – Universidade Federal de Santa Catarina  
**UPP** – Unidade de Polícia Pacificadora  
**USP** – Universidade de São Paulo

# Sumário

<b>Introdução</b>	<b>13</b>
<b>Resumo executivo</b>	<b>15</b>
<b>PAINEL I – Marco Regulatório para Inclusão Financeira</b>	<b>17</b>
MESA 1 – Microcrédito: entraves e propostas para o direcionamento obrigatório	17
MESA 2 – Correspondentes no país: desafios para aprimorar a inclusão financeira	21
MESA 3 – <i>Mobile Payment</i> : inovações em pagamentos de varejo	28
MESA 4 – Modelo de Instituição de Microfinanças: experiências e tendências	34
<b>PAINEL II – Inclusão Financeira de Pequenos Negócios</b>	<b>42</b>
MESA 1 – A Inclusão Financeira de Empreendedores Individuais, Micro e Pequenas Empresas: a visão dos sistemas organizados	42
MESA 2 – A Visão de Organismos Internacionais de Fomento: o contexto brasileiro em debate	46
MESA 3 – Fundos e Sociedades de Garantia de Crédito	52
MESA 4 – Projetos de Inclusão Financeira e Pequenos Negócios: experiências e casos práticos	56
<b>PAINEL III – Finanças Solidárias e Desenvolvimento Territorial</b>	<b>60</b>
MESA 1 – Papel da Inclusão Financeira para o Desenvolvimento Territorial	60
MESA 2 – Sistemas Territoriais de Finanças Solidárias	66
MESA 3 – Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários	72
MESA 4 – Desafios e Obstáculos para o Desenvolvimento das Finanças Solidárias	78

<b>PAINEL IV – Educação Financeira e Proteção ao Consumidor</b>	<b>82</b>
MESAS 1 e 2 – Educação Financeira: elemento-chave para inclusão responsável	82
MESA 3 – Inclusão Financeira e Proteção ao Consumidor	93
<b>PAINEL V – Inclusão Financeira das Famílias de Baixa Renda</b>	<b>103</b>
MESA 1 – Acesso e Utilização de Serviços Financeiros por Famílias de Baixa Renda	103
MESA 2 – Iniciativas de Inclusão Financeira da População de Baixa Renda	109
MESA 3 – Inovação em Serviços Financeiros para População de Baixa Renda	118
MESA 4 – Programas de Transferência de Renda Condicionada e Inclusão Financeira	123
<b>PAINEL I – Perspectivas de Governo: principais pontos para promoção da inclusão financeira no Brasil</b>	<b>129</b>
<b>PAINEL II – Perspectiva das Entidades de Classe: principais pontos para promoção da inclusão financeira no Brasil</b>	<b>132</b>
<b>ANEXO – Nota Técnica sobre Finanças Solidárias</b>	<b>138</b>

# Introdução

O Banco Central do Brasil (BCB) iniciou a execução do Projeto de Inclusão Financeira em 2009, com o objetivo de pensar, juntamente com os atores envolvidos, um modelo de inclusão financeira para o país capaz de prover acesso a serviços financeiros adequados às necessidades da população.

Em 2010, na revisão de seu planejamento, o BCB passou a considerar a “promoção da inclusão financeira” em seus objetivos estratégicos, elegendo-a como um dos caminhos para cumprir sua missão institucional no tocante a assegurar a solidez e a eficiência do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Nesse sentido, o BCB vem adotando medidas visando à maior possibilidade de crédito à população e à melhoria nos serviços prestados pelos bancos. Paralelamente, tem desenvolvido ações com vistas a estimular o debate e o intercâmbio de ideias entre os diferentes atores envolvidos com o tema, organizações não governamentais, entidades da Administração direta e indireta, academia, representantes dos bancos, organismos internacionais, governos de outros países etc.

Em novembro de 2009, foi realizado o I Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira, onde foram discutidos temas como governança, transparência e tecnologia de produtos e serviços no setor das microfinanças. Os resultados do I Fórum indicaram a necessidade de buscar um efetivo diagnóstico, organizar e consolidar dados e informações sobre o assunto, disponíveis no BCB. Também foram abertas negociações para parcerias em projetos nessa área, com o objetivo de gerar iniciativas concretas que orientem para um sistema financeiro sustentável e inclusivo.

Em 2010, parte importante das ações realizadas no âmbito desse projeto consistiu na criação de componente, no Departamento de Normas do Sistema Financeiro (Denor), com a atribuição principal de desenvolver projetos, estudos, discussões e eventual aperfeiçoamento normativo acerca da inclusão financeira, além de articular parcerias com os diversos atores desse cenário, visando estimular a busca nacional e internacional por soluções adequadas às condições do país.

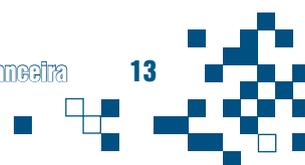
Além disso, o projeto incorporou as atividades relacionadas aos trabalhos do Grupo de Especialistas em Inclusão Financeira do G20 (FIEG), do qual o Brasil é líder, ao lado da Austrália, na condução dos trabalhos do subgrupo de Acesso por meio da Inovação (*Access Through Innovation Sub-Group – ATISG*).

O BCB procurou adotar o conceito de inclusão financeira como um processo capaz de prover acesso a serviços financeiros adequados às necessidades da população, com vistas a repensar o modelo de inclusão financeira no Brasil e a expandir a possibilidade de acesso a todos os cidadãos.

## **Inclusão Financeira**

Processo de efetivo acesso e uso pela população de serviços financeiros adequados às suas necessidades, contribuindo para a sua qualidade de vida.

Essa definição procura reforçar o conceito de que a inclusão financeira não é um estado único, e sim um processo, que ocorre de forma gradual e dinâmica. Busca, ainda, expressar a ideia de que a inclusão financeira almejada é aquela que contribui, em alguma medida, para melhorar a qualidade de vida do cidadão de maneira adequada ao desenvolvimento sustentável. Para tanto, a formulação de



políticas voltadas à promoção da inclusão financeira deve ter em vista alguns elementos-chave, como a regulação, a educação financeira e a proteção ao consumidor.

Dando continuidade às ações previstas no projeto, foi realizado o II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira, com o objetivo de aprofundar as discussões sobre o tema e construir a agenda para promoção de adequada inclusão financeira no Brasil, por meio de parcerias, em busca de um sistema financeiro sustentável, eficiente e inclusivo.

O II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira aconteceu entre 17 e 19 de novembro de 2010, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília. Organizado pelo BCB – Denor, em parceria com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), teve o apoio da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A cerimônia de abertura contou com um público de aproximadamente 450 convidados, entre os quais representantes do governo, representantes do segmento de microfinanças, estudiosos e fomentadores, nacionais e internacionais, e com a solene participação do então Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva.

Durante a cerimônia de abertura, foi lançado o I Relatório de Inclusão Financeira (RIF) do BCB. A elaboração do RIF foi coordenada pelo Denor, contando com a participação de quinze departamentos do BCB. O RIF busca consolidar dados e informações disponíveis no BCB sobre o tema, facilitando o diagnóstico da questão, de modo que, a partir dele, seja possível construir o mapa da inclusão financeira no Brasil. Procura traçar o panorama da inclusão financeira no país, de modo a subsidiar a ação do BCB e de outros atores do governo no tocante a políticas que reforcem a eficiência do SFN, em sintonia com o propósito de promover o desenvolvimento socioeconômico de maneira inclusiva e sustentável.

Durante os três dias do Fórum, foram levantados diversos temas relevantes, apresentados por meio de cinco painéis temáticos: o marco regulatório para inclusão financeira, o financiamento de pequenos negócios, as finanças solidárias e o desenvolvimento territorial, a educação financeira e a proteção ao consumidor e, finalmente, a inclusão financeira das famílias de baixa renda.

A médio e longo prazo, um dos objetivos do projeto é dar continuidade a esse esforço, de forma regular e sistemática, permitindo a construção de um mapa, cada vez mais denso e sólido, da inclusão financeira no Brasil. Ademais, espera-se que a continuidade dos trabalhos resulte na formulação de uma agenda, essencial para a consolidação de políticas públicas orientadas para eficiência do sistema financeiro.

## Resumo executivo

Este resumo executivo tem o objetivo de proporcionar uma visão geral das questões discutidas nos diversos painéis temáticos do II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira.

Os tópicos destacados foram selecionados de acordo com a opinião da coordenação técnica do evento, o que não significa que foram consensuais ou predominantes. Os destaques, entretanto, devem-se ao fato de sintetizarem assuntos recorrentes que têm permeado as discussões em torno da inclusão financeira no país e que, de alguma forma, estão relacionados aos variados temas tratados durante o evento, por afetarem todo o setor de microfinanças.

O conteúdo dos tópicos, por contemplar apenas parcialmente as ideias gerais que foram debatidas nos grupos, não representa a posição do BCB em relação à matéria nem substitui as anotações dos relatores a respeito das discussões ocorridas, as quais foram mantidas, em inteiro teor, após este resumo executivo.

Prestados esses esclarecimentos, relacionam-se as principais questões que mereceram destaque:

**Articulação entre atores** – Uma política de ação coordenada e de maior articulação entre os atores envolvidos no setor de microfinanças – reguladores, fomentadores, operadores – poderá auxiliar a organização do setor de microfinanças, contribuindo para o desenvolvimento das variadas instituições, reguladas e não reguladas, que o integram.

**Papel do Estado** – A formulação de políticas públicas adequadas e o estabelecimento de uma agenda de trabalho para promoção da inclusão financeira no Brasil, por meio de parcerias, em busca de um sistema financeiro sustentável, eficiente e inclusivo, continuam a depender de pesquisas e estudos quantitativos e qualitativos que permitam conhecer melhor as necessidades dos clientes potenciais de serviços e produtos financeiros.

**Papel do BCB** – Nos últimos dez anos, o BCB tem sido reconhecido como a instituição mais apropriada para promover o diálogo entre os diversos atores envolvidos e, para propor o aprimoramento do marco regulatório no setor de microfinanças, deve ter em vista alguns elementos-chave, como a regulação, a educação financeira e a proteção ao consumidor.

**Marco regulatório** – A carência de legislação específica dificulta o desenvolvimento e aperfeiçoamento das instituições de microfinanças e o uso de inovações tecnológicas para o atendimento das necessidades de serviços e produtos financeiros da população de baixa renda, criando obstáculos para o acesso ao crédito e a outras fontes de *funding*.

**Restrição a *funding*** – Além do marco regulatório, que costuma ser indicado como um dos elementos limitadores do acesso a recursos, outros fatores contribuem para essa situação, a exemplo da assimetria de informações, que desestimula os fornecedores de *funding*, da pouca transparência e das deficiências na governança das instituições de microfinanças.

**Educação financeira** – Uma estratégia nacional de educação financeira deve preparar a população de baixa renda para tomar uma decisão baseada no processo de contratação de serviços e produtos de microfinanças, tanto no que se refere às motivações como às consequências



das decisões financeiras, além de aumentar a compreensão sobre poupança, endividamento e planejamento financeiro.

A seguir, apresentam-se os principais tópicos tratados nos painéis temáticos na forma anotada pelos relatores e, por último, encontra-se a Nota Técnica sobre Finanças Solidárias que foi distribuída e discutida com os participantes do Painel 3.

# II FÓRUM BANCO CENTRAL SOBRE INCLUSÃO FINANCEIRA

## Brasília, de 17 a 19 de novembro de 2010

### **PAINEL I – Marco Regulatório para Inclusão Financeira**

**Coordenador-Geral: Sergio Odilon dos Anjos – BCB**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 8:30**

### **MESA 1 – Microcrédito: entraves e propostas para o direcionamento obrigatório**

**Coordenador técnico: Sergio Odilon dos Anjos – BCB**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Ademiro Vian – FEBRABAN

**Debatedor 2** – Gilson Bittencourt – MF

**Debatedor 3** – José Antônio Bof Buffon – ABDE

**Debatedor 4** – Luiz Carlos Floriani – Abcred

#### **REDATORES:**

Epitácio da Silva Ribeiro e Mário Fernando Queiroz

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

O crédito é importante impulsionador do desenvolvimento econômico, especialmente para a população de baixa renda e para microempreendedores. Tendo em conta as dificuldades dessa população de acesso ao crédito, o governo brasileiro, por meio de legislação específica, estabeleceu o direcionamento obrigatório de parte dos recursos dos depósitos a vista para aplicação em operações de microcrédito. Verifica-se, entretanto, que parte expressiva dos recursos do direcionamento está sendo mantida no BCB, sem remuneração. Por outro lado, instituições de microfinanças, por vezes, enfrentam dificuldades para financiar suas atividades. A discussão dos problemas e das soluções que poderiam ser adotadas para reversão desse cenário é o objetivo desta mesa, que se guiará pelas seguintes questões-chaves:

- Quais os principais entraves para que os recursos do direcionamento sejam efetivamente emprestados?
- Por que os recursos disponíveis, hoje mantidos no BCB, não são repassados para as instituições especializadas em microcrédito?
- Que alternativas poderiam ser desenvolvidas para que o crédito atinja a população de baixa renda e de microempreendedores?

### **RELATÓRIO**

O primeiro apresentador, Ademiro Vian (diretor da FEBRABAN), argumentou que, para essa federação, um dos principais entraves ao cumprimento do direcionamento seria a falta de informações sobre os tomadores de crédito. O SCR não capta operações abaixo de R\$5 mil, o que faz com que, nas palavras do debatedor, a operação de linhas de crédito para o segmento se torne um verdadeiro voo cego; a título de ilustração, não é possível enxergar uma pessoa que tenha tomado dez empréstimos no valor de R\$4.900,00 cada. A dificuldade de se operar com o segmento também é comprometida



pela taxa de juros estabelecida pela regulamentação, haja vista os custos envolvidos, sobretudo os de colocação, os de *compliance*, os impostos e a inadimplência. O nível de inadimplência é relevante, pois, contrariamente às carteiras geridas por OSCIPs, quando o microcrédito é operado por uma instituição de grande porte, a inadimplência gira em torno de 28 a 30%.

Além disso, há as dificuldades encontradas pelas IMFs para atender as exigências das IFs que poderiam conceder *funding*.

Ademiro Vian citou ainda outros fatores que prejudicariam a operação, como a vinculação da concessão do crédito à necessidade de o cliente ter conta bancária e a concorrência com outras linhas de crédito, como o empréstimo consignado, e o fato de a regulamentação responsabilizar as IFs no caso de desclassificação das operações. Segundo o representante da FEBRABAN, o direcionamento obrigatório estaria superdimensionado por conta do crescimento da economia e dos depósitos a vista.

Por fim, o debatedor sugeriu as seguintes medidas para impulsionar as operações de microcrédito: a) reformulação da legislação sobre correspondentes bancários, contemplando de forma segmentada as atividades de pagamentos e recebimentos, oferta de serviços e oferta de crédito; b) elevação do limite de renda para definição de microcrédito; c) desvinculação da concessão do microcrédito do critério de detenção de conta-corrente; d) classificação do tomador por faixa de renda, como acontece no Pronaf; e) criação de ponderadores para estimular os repasses; f) criar marco legal que estimule o desenvolvimento das OSCIPs e SCM, com especialização em operações com a baixa renda. A esse respeito, Ademiro comentou que um banco escolheu 49 OSCIPs para avaliar parceria e, após os filtros e com boa vontade, conseguiu selecionar cinco para trabalhar efetivamente.

Em seguida, a palavra foi concedida a Luiz Carlos Floriani, diretor da Abcred, que salientou que o sucesso obtido em Santa Catarina, no financiamento aos empreendedores via OSCIPs, deve-se ao uso do modelo “presencial” na concessão de crédito. Destacou que, para o sistema financeiro tradicional, a figura do empreendedor informal não existe, não é uma categoria, sendo tratado como uma pessoa física qualquer.

Em termos de sugestões, Floriani enfatizou a necessidade de a regulamentação permitir, estatuinto de forma clara, que recursos do DIM cheguem às OSCIPs diretamente ou por intermédio de agências de fomento. Essa forma de *funding* torna-se mais importante em razão da descontinuidade das fontes de financiamento. Seria oportuno também a criação, em parceria com o BCB, de um sistema de autorregulamentação para o segmento, “similar ao que aconteceu para as cooperativas de crédito”.

Para José Antônio Bof Buffon, vice-presidente da ABDE, os bancos comerciais não têm como fazer microcrédito. As experiências nesse sentido são “inconfessáveis” em termos de inadimplência. O Banestes, por exemplo, operou um tempo com microcrédito, concedendo-o aos empreendedores que acorriam ao balcão. A inadimplência beirou os 50%. Já o Bandes estruturou uma metodologia interessante, que hoje atende empreendedores em todos os municípios do Espírito Santo: Agência Nosso Crédito, com a inadimplência se concentrando em 2%, 3%, 1,4% (até 4%), a depender do município, pois “um é diferente do outro” (isso levou, inclusive, ao desenvolvimento interno de regras prudenciais distintas para diferentes localidades).

Buffon discorreu sobre a necessidade de homogeneidade de parâmetros, treinamento dos agentes de crédito e massificação do microcrédito, classificando como fundamental a utilização dos bancos comerciais no polo do *funding*. Para o debatedor, as incertezas com relação aos tomadores dificultam a colocação do microcrédito, e os custos de colocação do microcrédito são incompatíveis

com a remuneração legalmente estabelecida. Seria necessária a revisão das disposições sobre as negociações de DIM, além do desenvolvimento de modelos de garantias e menos onerosos, que melhorem a relação das IFs com as OSCIPs.

O debatedor seguinte, Gilson Bittencourt, secretário-adjunto de política econômica do MF, fez um breve histórico das microfinanças, lembrando que a política de microcrédito no país nasceu com a percepção de que, se era preciso massificar o microcrédito, ter-se-ia que envolver o sistema financeiro, daí a implementação do direcionamento de recursos dos depósitos a vista das IFs. Enfatizou ainda que, embora existam recursos do direcionamento não aplicados, a parcela aplicada vem crescendo sistematicamente (e mais rápido do que os recursos totais), constituindo um importante *funding* para o setor. Dos 3,8 bilhões de reais, 2,4 bilhões são aplicados, sendo 1,1 bilhão em microcrédito produtivo. Desse 1,1 bilhão, 336 milhões são aplicados via BNB, pelo programa Crediamigo; isso equivale praticamente à metade da carteira do Crediamigo – que é o maior do setor –, de modo que fica evidente a importância do direcionamento.

Depois do direcionamento, em um segundo instante foi lançado o PNMPO, com foco no microcrédito produtivo orientado e nas instituições de microcrédito.

O representante do MF, em referência aos pontos levantados pelos debatedores que o antecederam, afirmou que a questão das garantias seria um item para se avançar, sendo, entretanto, necessária uma padronização do plano de contas das OSCIPs, hoje não totalmente uniforme. Com relação à captação de DIM por instituições especializadas, a situação seria similar ao DIR, pois, no caso de não cumprimento da exigibilidade, inexisteriam meios para se penalizar a entidade tomadora. Em uma situação extrema, uma IF poderia criar uma OSCIP e utilizá-la como veículo para se desobrigar do direcionamento.

Bittencourt lembrou que não há vinculação da conta simplificada com a operação de microcrédito (sendo um dos critérios, mas não o vinculando à conta) e pontuou que o custo estabelecido na regulamentação – taxa de juros de 2% (4% no caso do microcrédito produtivo), mais TAC de 4% – não seria baixo, equivalendo a cerca de 30% ao ano (70% para produtivo). Abordou, ainda, a sugestão de elevar o teto (para configurar microcrédito) de faturamento dos empreendedores beneficiários, até igualar com o máximo de faturamento permitido para uma microempresa no Brasil. Nesse sentido, ponderou: a) na ausência de teto, as instituições, mesmo as especializadas, tendem a desfocar a concessão em busca de público mais abastado (aumento do *ticket*); b) o programa de microcrédito é voltado para empreendedor informal ou popular (às vezes com negócio mais estruturado) e, certamente, abaixo de microempresa que esteja no teto do faturamento.

Alertou para o fato de algumas IFs estarem utilizando os correspondentes bancários como forma de terceirização das atividades, situação perigosa nas operações de crédito, caso não haja especialização do correspondente, e concluiu ressaltando que existem estudos no âmbito do governo no sentido da criação do Ministério da Micro e Pequena Empresa.

Em seguida, foi dado início aos debates. Luiz Carlos Floriani esclareceu que as OSCIPs utilizam plano de contas padrão do PNMPO. Quanto à discussão do teto, observou que as necessidades dos clientes das regiões Norte e Nordeste são diferentes dos situados nas regiões Sul e Sudeste. Finalizou sua intervenção lembrando que as microempresas utilizam as OSCIPs em razão da informalidade parcial de suas atividades, em que seria praxe a não contabilização de parte do faturamento.



Dirigindo-se a Gilson Bittencourt, Ademiro Vian salientou que a TAC é condenada pelo Judiciário e externou que a FEBRABAN entende o correspondente como um agente de crédito e não como uma terceirização das atividades-fim. Com relação à padronização das contas das OSCIPs, prontificou-se a disponibilizar o “cosifinho” elaborado pela FEBRABAN para aquelas entidades.

Gilson Bittencourt esclareceu que a expectativa do governo era que os recursos do direcionamento estivessem sendo emprestados a um custo total de cerca de 3%, e reiterou a necessidade de avanços na questão das garantias. Observou ainda que as medidas de estímulo ao microcrédito não podem contribuir para aumentar a informalidade do setor, problema que considerou grave no meio rural.

Aberto espaço para intervenções da plenária, Fred, do BB, salientou que uma forma saudável de o correspondente cumprir o seu papel no microcrédito seria a contratação de OSCIPs como correspondentes.

Marcelo, do Crediamigo, comentou que em 2003 surgiu o direcionamento; em 2005, a Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005; depois, nesses últimos cinco anos, as mudanças para desenvolvimento do setor estacionaram em termos de evolução.

Bento Venturin, do Sicoob, observou que o fato de as cooperativas só poderem trabalhar com os associados impediria aquelas entidades de aumentarem a sua participação na concessão do microcrédito.

Gilson Bittencourt lembrou ser pouco explorada a questão de as IMFs atuarem como correspondentes e salientou a importância de se definir o quanto caberia ao governo intervir nessa relação. Destacou, ainda, a necessidade de se ampliar o debate para outros serviços financeiros, como seguro e troca de cheques.

## **PAINEL I – Marco Regulatório para Inclusão Financeira**

**Coordenador-Geral: Sergio Odilon dos Anjos – BCB**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 11:15**

### **MESA 2 – Correspondentes no país: desafios para aprimorar a inclusão financeira**

**Coordenador técnico: Eduardo Ferrari de Araújo – BCB**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Frederico Fernandes de Queiroz Filho – Diretor Setorial de Correspondente não Bancário da FEBRABAN e Gerente-Executivo do BB

**Debatedor 2** – Luis Carlos Bento Dias – Presidente da Aneps

**Debatedor 3** – Renato Oliva – Presidente da ABBC

**Debatedor 4** – Tania Christopoulos – Prof<sup>a</sup>. da USP e pesquisadora do Centro de Estudos em Microfinanças da Eaesp-FGV/SP

#### **REDATORES:**

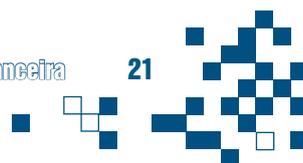
Jose Renato Nunes Barros e Carlos Tadeu Pimenta – BCB

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

O desenvolvimento dos correspondentes proporciona maior quantidade, qualidade e disponibilidade de serviços financeiros à população. A capilaridade da rede existente permite proporcionar ou ampliar o acesso a contas de depósito e de poupança, a créditos, a seguros e aos meios de pagamento, tanto para famílias de baixa renda como para micro e pequenos empreendedores.

Considerando-se que as atividades desenvolvidas por correspondentes trazem benefícios às instituições financeiras, à população e ao país, o arcabouço regulatório que suporta o modelo deve ser sólido e consistente, proporcionando segurança jurídica e perenidade.

- a. De uma forma geral, o marco regulatório para correspondentes está adequado ou precisa de alterações? Quais seriam os principais pontos a serem considerados em eventuais estudos para o aperfeiçoamento das normas existentes sobre esse tema?
- b. Considerando o modelo de correspondentes no país, conforme disposições legais e regulamentares, há espaço para que possa haver atuação com foco em microcrédito?
- c. Como a rede de correspondentes poderia ser utilizada ou adaptada para ampliar a disponibilização de outros serviços financeiros, além dos serviços transacionais já plenamente atendidos pelo modelo existente? Seria necessário alterar a regulamentação para atingir esse objetivo?
- d. A legislação existente está adequada ou precisa ser aperfeiçoada para garantir a perenidade do modelo de correspondentes atual, considerando-se os riscos relacionados à atividade?
- e. Sendo os correspondentes remunerados por comissão variável em razão de prazo e taxa de juros, como conciliar a busca por lucro e o crédito adequado ao cliente (*suitability*)?



## APRESENTAÇÃO – DEBATEDORES

### DEBATEDOR 1: Frederico Fernandes de Queiroz Filho

Inicialmente, o Sr. Frederico Fernandes, representante da FEBRABAN e do BB, comentou sobre dados relativos às operações, ao porte e à capilaridade da rede atual de correspondentes, que, considera, demonstram a relevância alcançada por esse modelo no atendimento à demanda nacional por serviços financeiros, especialmente à parcela significativa da população de baixa renda: são mais de 150 mil pontos de atendimento espalhados por todas as regiões do país, por intermédio dos quais se efetivaram transações num expressivo montante.

Na sequência, o Sr. Frederico Fernandes falou sobre a experiência do BB, mencionando que tem crescido muito a abertura de contas-correntes e, em algumas localidades, abrem-se mais contas por intermédio dos correspondentes do que diretamente nas agências bancárias, cumprindo-se, assim, o objetivo do modelo de prover acesso aos serviços financeiros à população de mais baixa renda.

Há municípios no Brasil, continuou, atendidos exclusivamente por correspondentes, ressaltando, especialmente, aqueles situados na região Norte. Na região Nordeste, existem três correspondentes para cada agência bancária em operação, no caso do BB.

O correspondente, concluiu, viabiliza, de forma rentável, o atendimento à população desassistida, por representar custos bem menores do que aqueles em que se incorre em outras formas de prestação dos serviços financeiros.

Há, contudo, ressaltou o Sr. Frederico Fernandes, ameaças importantes ao modelo. Especialmente à medida que ocorre a incorporação de outras atividades àquelas originais do correspondente, como o crédito e o saque, aumenta seu risco na área trabalhista, representado pela demanda de seus funcionários para equiparação à função de “bancário”, própria de instituições financeiras, o que, potencialmente, coloca em dúvida a sustentação do modelo, assim como prejudica sua evolução.

Como forma de mitigar o risco apontado, propôs o Sr. Frederico Fernandes uma nova redação da norma que trata do correspondente (Resolução nº 3.110, de 31 de julho de 2003), de forma a não configurar os serviços prestados pelo correspondente como sendo tipicamente da competência estrita de um banco.

Acrescentou que esse fato às vezes impede que se trabalhe com as OSCIPs no microcrédito. Reconhecendo que essa é uma questão que envolve não somente o BCB, explicou que os juízes, ao se pautarem pela Resolução nº 3.110, de 2003, por vezes interpretam que as atividades de prestação de serviços do correspondente, na forma contida na referida norma, são serviços bancários.

Finalizou sua exposição reafirmando que o modelo de correspondente, *Made in Brazil*, que está sendo copiado e aperfeiçoado por outros países, tem contribuído muito para o atendimento à população de baixa renda. É parte imprescindível no processo de inclusão financeira no país, devendo, assim, ser objeto do esforço de todos para assegurar sua consolidação e evolução.

## **DEBATEDOR 2: Luis Carlos Bento Dias**

O Sr. Luis Carlos, presidente da Aneps, iniciou sua exposição relatando os esforços que a Aneps tem desenvolvido para atender ao consumidor e apoiar os órgãos governamentais no entendimento do papel que desempenha o correspondente.

Acrescentou que avanços na regulamentação e iniciativas de autorregulação têm sido objeto de muita atenção da entidade.

Destacou, como importantes pontos a serem solucionados, a falta de compreensão da atividade do correspondente, agravada pela confusa nomenclatura normativa acerca de suas atividades, o que suscita dúvidas jurídico-trabalhistas, e a necessidade de aparelhar toda a rede promotora de crédito.

O Sr. Luis Carlos apontou a emergência, para mitigação do risco trabalhista já apontado, de se avançar na regulamentação do correspondente para diferenciar e segregar as operações de natureza relacional daquelas meramente transacionais, refletindo na norma, de maneira mais clara e explícita, que a atividade do correspondente é meramente comercial, e não se confunde com a atividade da instituição financeira.

Indicou, ainda, a necessidade de se promover a autorregulação do segmento, atribuindo à capacitação e à certificação de promotores e agentes de crédito, em toda a cadeia, papel determinante para viabilizar o avanço na diversificação dos produtos comercializados por intermédio do canal do correspondente. Citou, como exemplo a ser considerado, o modelo utilizado pelos vendedores de seguros.

O Sr. Luis Carlos consignou, finalmente, que as questões relacionadas à ética e à transparência envolvendo as operações do segmento também têm sido objeto de atenção, e estão sendo tratadas pela Aneps em conjunto com a ABBC.

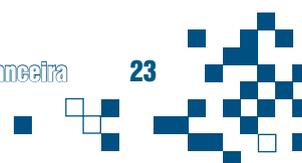
## **DEBATEDOR 3: Renato Oliva**

O Sr. Renato Oliva, presidente da ABBC, iniciou sua fala com considerações sobre o sucesso e a efetividade do modelo do correspondente no país.

Em seguida, alinhou-se aos debatedores que o precederam quanto ao vácuo legal sobre a terceirização bancária e a prestação de serviço pelo correspondente e a importância de que a norma do correspondente seja redigida adequadamente, a fim de mitigar riscos trabalhistas, enfatizando que correspondente é prestador do serviço e não instituição financeira.

No caso do crédito, o correspondente é um promotor de venda, isto é, a tomada de decisão do crédito é sempre da instituição financeira e nunca do correspondente. O que é necessário, acrescentou, é a alteração da Resolução nº 3.110, de 2003, com uma regulamentação para o promotor de venda de crédito e outra para o correspondente.

O Sr. Renato Oliva considera que há dificuldades com o microcrédito via correspondente. Se a decisão do crédito é na ponta, deveria ocorrer em ambiente bancário. Caso contrário, haveria, aí sim, problemas de ordem trabalhista, concluiu.



Seguindo sua exposição, o Sr. Renato Oliva opinou que deveria ser permitido o substabelecimento à pessoa física. O substabelecimento, com a identificação do agente autônomo ligado ao correspondente, é algo desejável no aperfeiçoamento do modelo, acrescentou. A partir da identificação, poderão ser atendidas as necessidades de controle, certificação e treinamento dos agentes.

Há, ainda, ponderou o Sr. Renato Oliva, a ameaça de imposição legal aos correspondentes dos mesmos requisitos de segurança exigidos das agências bancárias. O debatedor propôs a ampliação do alcance da norma para tratar do modelo de remuneração do correspondente de forma a mitigar riscos de crédito, levando em conta a qualidade da carteira e condicionando o pagamento de comissões à liquidação das parcelas de empréstimos, e desestímulo ao que chamou de “guerra de comissão” entre bancos, no ambiente do correspondente.

Finalizou argumentando que as agências bancárias têm custos muito elevados e que o correspondente propicia redução e diluição de custos, o que representa importante fator de viabilização do modelo.

#### **DEBATEDOR 4: Tania Christopoulos**

A debatedora Tania Christopoulos, prof<sup>a</sup>. da USP e pesquisadora do Centro de Estudos em Microfinanças da Eaesp-FGV/SP, iniciou sua exposição apresentando a questão do monitoramento das operações dos correspondentes. Como acompanhar?

Além disso, há a diversidade dentro do modelo de correspondente, que deve ser considerada, acrescentou, destacando a necessidade de diferenciar os agentes transacionais dos relacionais.

Apontou a diversidade de formas para estruturar o trabalho com os correspondentes. As formas derivam de motivações distintas, portanto riscos também distintos, argumentou. Há diferenças de motivações entre uma cadeia de lojas e um pequeno estabelecimento local para aderir ao modelo.

E, quando o *e-money* for agregado, novas questões sobre interesses e motivações deverão ser consideradas, acrescentou.

Mencionando outros modelos de *branchless banking*, apresentou a seguinte questão: será, então, que uma norma que apenas diferencie transacional de relacional é suficiente para acomodar toda a variedade?

A professora apontou a importância da necessidade de se construir indicadores para melhor controle do sistema.

Finalizou informando que a FGV/SP está elaborando indicadores para mensurar o serviço dos correspondentes nas dimensões econômica, social e de desenvolvimento.

## DEBATE

**Frederico Fernandes:** respondendo à colocação do coordenador técnico da mesa, Sr. Eduardo Ferrari, do BCB, sobre a conceituação e as responsabilidades do correspondente, comentou que a justiça não tem reconhecido legitimidade à norma do BCB, no âmbito trabalhista. Esclareceu que o correspondente é um mero agenciador e que a responsabilidade é da IF, mas a justiça não entende assim.

Sobre o treinamento dos correspondentes pelos bancos, ponderou que precisa ser viabilizada, mas deve-se reconhecer que é diferente dos programas de treinamento dos bancos, o que impõe limitações e custos adicionais.

Discordando da fala do Sr. Renato Oliva, reafirmou sua convicção de ser plenamente possível trabalhar o microcrédito via correspondente, sendo, contudo, necessário mitigar o risco trabalhista, como já explanado.

É preciso fazer evoluir essa experiência pioneira, pois já há países avançando rápido na utilização do correspondente. Não se pode falar de inclusão sem o modelo do correspondente. A Colômbia já avançou e fez uma lei para regular seus correspondentes, concluiu.

**Luis Carlos:** também acha possível o correspondente atuar no microcrédito, a exemplo do que fazem os corretores de seguro, que vendem vários serviços. Entende que o correspondente deve vender, inclusive, financiamento de veículos, seguro etc. Basta haver treinamento adequado. Insiste, porém, diferenciação normativa entre operações de natureza transacional e as do tipo relacional.

Com capacitação e certificação dos correspondentes, o Sr. Luis Carlos acha possível que se amplie o elenco de produtos comercializados por esse canal. Também considera que não dá para prescindir do *mobile banking* no processo de inclusão financeira.

**Tânia Christopoulos:** fez menção ao *branchless banking* sem a presença de um banco.

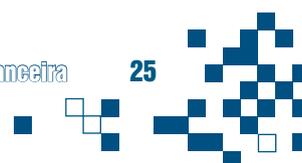
Há muitas experiências ocorrendo no mundo que sugerem novas formas de atendimento à população em geral, e à de baixa renda em particular.

Indagou, ainda, sobre qual tratamento será dado ao sistema com a incorporação de outros serviços nesse canal, como o seguro, por exemplo?

**Renato Oliva:** referindo-se à fala do Sr. Frederico Fernandes sobre sua posição, esclareceu que o importante é que a decisão do crédito permaneça claramente com o banco, a fim de se eliminar fragilidade na área legal-trabalhista. Quando a questão for estudada e resolvida, não haverá problema de a instituição financeira levar o microcrédito para o correspondente, acrescentou.

Informou que os dados sobre crédito mostram uma evolução com participação importante do segmento atendido pelos correspondentes. O crescimento do crédito no país, de 24% para 44% do PIB, ocorreu, principalmente, em relação às pessoas físicas, e esse crescimento, nos últimos oito anos, foi significativamente originado pelo não cliente.

Houve, inclusive, uma tendência à especialização de muitos correspondentes na área do crédito. Um número expressivo de correspondentes trabalha exclusivamente com crédito, informou.



Reiterou, ainda, a necessidade de identificação do agente autônomo no processo de agenciamento de crédito pelo correspondente.

**Eduardo Ferrari:** destacou a importância do papel do crédito no correspondente e, em seguida, convidou o público presente a participar do debate.

**Denise Dias (CGAP):** indagou aos debatedores se já foi dimensionado o impacto financeiro das demandas trabalhistas abordadas no debate, quem elaborou e se os números estão disponíveis.

Sr. Frederico Fernandes respondeu que não há esse levantamento. Entende que a questão fundamental é que o modelo do correspondente não se sustentará se a tese da equiparação dos funcionários do correspondente a bancários prosperar.

Informou que as instituições financeiras fazem suas provisões individualmente, e que é feito o acompanhamento dos processos em geral para monitorar a tendência da justiça.

Sr. Renato Oliva informou que as decisões de 1ª instância têm sido desfavoráveis à tese da equiparação, reafirmando que as devidas provisões são realizadas por cada instituição.

Sr. Luis Carlos insistiu que essa é a questão que atualmente mais preocupa o segmento.

Srs. Frederico Fernandes e Renato Oliva reafirmaram a posição sobre a importância da precisão normativa como forma de mitigar os riscos apontados.

## PROPOSTAS APRESENTADAS

Houve convergência entre os debatedores em torno da proposta de se promover a revisão da norma dos correspondentes, Resolução nº 3.110, de 2003, para tratar de forma diferenciada e segregada as operações de natureza relacional e aquelas meramente transacionais, refletindo na redação e na nomenclatura da norma, de maneira mais clara e precisa, que a atividade do correspondente é meramente comercial e não se confunde com a atividade de instituição financeira. Esse ponto é relevante quando se depara com a questão de eventual equiparação entre a função exercida pelo correspondente e a do bancário, objeto de questionamento judicial, fato que coloca em dúvida a sustentação e a evolução do modelo.

Foi sugerida a ampliação do alcance da norma para tratar do modelo de remuneração do correspondente, para mitigar riscos de crédito, levando em conta a qualidade da carteira e a liquidação das parcelas de empréstimos como condição para o pagamento de comissões, o que desestimularia eventual “guerra de comissão” entre bancos.

Foram propostas iniciativas para promover a capacitação e a certificação de promotores e agentes de crédito, em toda a cadeia, como forma de consolidação do modelo de correspondente e respaldo à diversificação dos produtos e serviços comercializados por intermédio desse canal.

Sugere-se, ainda, a adoção do substabelecimento pelo correspondente à pessoa física (autônomo), permitindo sua identificação e, conseqüentemente, seu treinamento, melhor controle das atividades e da qualidade dos serviços prestados.

Um ponto relevante diz respeito ao *e-money*, uma vez que eventual agregação desse canal na prestação de serviços financeiros ao cliente bancário também pode requerer disciplina regulatória dos contratos firmados pelos bancos com as respectivas operadoras.

De maneira geral, entende-se que a construção e utilização de indicadores para o monitoramento das operações dos correspondentes é iniciativa imprescindível para o sucesso do modelo.



## **PAINEL I – Marco Regulatório para Inclusão Financeira**

**Coordenador-Geral: Sergio Odilon dos Anjos – BCB**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 14:30**

### **MESA 3 – *Mobile Payment*: inovações em pagamentos de varejo**

**Coordenador técnico: Mardilson Fernandes Queiroz Queiroz**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Claudio Prado – FEBRABAN

**Debatedor 2** – Mauricio Romão – Vivo

**Debatedor 3** – Raul Moreira – Abecs

**Debatedor 4** – Roberto Rittes – Oi-Paggo

**Debatedor 5** – Sergio Goldstein – Consultor

#### **REDADORES:**

Aílton Guimarães e Eduardo Luiz Argüelles de Souza Filho

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

Não há dúvida de que a rede de celular ganhará cada vez mais espaço na cadeia de oferta de serviços financeiros, mais especificamente quanto ao serviço de pagamentos. No Brasil, diversos segmentos defendem a tese de que a maior contribuição dessa tecnologia na oferta de serviço de pagamento será como facilitador para inclusão financeira. Para isso, são desejáveis algumas características, como: simplicidade, conveniência, universalidade, interoperabilidade, segurança, custo e velocidade.

Padrões tecnológicos industriais já estão consolidados, há viabilidade de modelos compartilhados entre os bancos e as operadoras com utilização da infraestrutura instalada do sistema de pagamentos. O sistema financeiro brasileiro é desenvolvido e, do lado das operadoras de telefonia móvel, há uma consolidação dos principais agentes.

Contudo, mesmo tendo havido discussões há quase dez anos, até o momento poucas iniciativas têm surgido e nenhuma tem alcançado um nível de desenvolvimento que tenha cobertura e usabilidade próximas ao potencial.

Compreender o cenário atual, os desafios a serem vencidos e o papel dos reguladores para que o mercado desenvolva solução inovadora é o objetivo desta mesa.

- a. Em que medida bancos e operadoras efetivamente consideram o potencial de inclusão financeira nas iniciativas que têm sido lançadas ou que estão em planejamento? Quais são os obstáculos para desenvolvimento de um modelo de negócio para *mobile payment* com um potencial para facilitar a inclusão financeira?
- b. Para a oferta de serviços direcionados à inclusão financeira, quais as tecnologias de acesso móvel mais adequadas? Como estão sendo pensados os serviços em relação à interface com o usuário e segurança da informação? A proposta de regulação da Anatel sobre MVNO altera os incentivos para desenvolvimento de modelo de negócio?

- c. Há necessidade de arcabouço regulatório do sistema financeiro, proporcional ao risco, que autorize instituições não bancárias a ofertarem serviço de pagamento, permitindo, assim, maior contestabilidade?
- d. Criação de um fórum com acento para os principais agentes do ecossistema, inclusive agências governamentais, seria necessário para solução de conflitos de interesse, e elaboração de padronização mínima.

## APRESENTAÇÃO

Esta mesa principiou com uma dinâmica distinta, com uma contextualização do tema por parte do moderador Mardilson, antes de apresentar questões provocadoras para análise e debate dos componentes da mesa, sem apresentações iniciais por parte destes.

O moderador, em primeiro lugar, afirmou ser inegável que a rede de telefonia móvel ganhará espaço nos serviços financeiros, em especial nos serviços de pagamento. Ao mesmo tempo, observa-se que em diversos lugares a maior contribuição dessa nova tecnologia tem sido como facilitador da inclusão financeira. No Brasil, vem se discutindo há dez anos a utilização desse instrumento como serviço de pagamentos, e não como serviço de relacionamento bancário (que significa o acesso à conta-corrente via celular). Apesar disso, poucas iniciativas têm surgido. Mais importante, nenhuma delas tem cobertura e usabilidade próximas ao potencial do segmento.

Dito isso, Mardilson indagou: em que medida bancos e operadoras consideram o potencial da inclusão financeira em suas iniciativas e nos lançamentos em planejamento? Outra questão também foi posta para comentários: quais os obstáculos para o desenvolvimento de um modelo de negócio que sirva para facilitar a inclusão financeira?

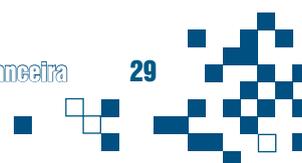
## DEBATEDORES

### DEBATEDOR 1: Cláudio Prado (FEBRABAN)

Cláudio Prado ponderou que, em sua opinião, surgiram muitas iniciativas, todas muito pequenas. As empresas devem ter uma proposta de valor ao potencial cliente. Existe um enorme potencial nesse sentido que pode ser explorado. Oitenta por cento das transações são, atualmente, feitas com dinheiro ou cheque. O potencial de mercado é grande, mas existem barreiras operacionais e regulatórias que dificultam a viabilidade comercial dos negócios.

É fundamental que o sistema seja interoperável. Não faz sentido uma pessoa que seja cliente da operadora A e do banco B ter de encontrar um lojista também cliente da operadora A e do banco B para poder fazer seu pagamento. Isso seria uma tremenda barreira à entrada, que dificulta a viabilização do modelo. Há países sem interoperabilidade e com boa penetração do modelo, quando existe uma grande operadora, que prepondera no mercado.

O viés de inclusão está na substituição do dinheiro pela transação via celular; essa substituição deve ser a tônica. Para isso, deve-se atentar para as características do dinheiro, em especial a impessoalidade e a instantaneidade. O dinheiro é instantâneo, não podendo haver lapso temporal na efetivação da transação.



O representante da FEBRABAN, que é executivo do Santander, discorda da ideia de que a criação de plataformas não bancárias alavanque o uso do *mobile payment*. Para ele, bancos e operadoras devem buscar a cooperação, e não a competição, para terem sucesso nesse empreendimento. Mas reconheceu que, se há iniciativas por parte de não bancos ofertando serviço de pagamentos, é importante a regulação para que haja um nivelamento competitivo no campo de atuação entre os agentes, como exigência de liquidez e questões operacionais.

#### **DEBATEDOR 2: Mauricio Romão (Vivo)**

Uma primeira tarefa é diferenciar entre pessoas que já têm cartão de crédito e as demais. É preciso encontrar produtos adequados para quem está desprovido de serviços do sistema financeiro. A Vivo tem uma parceira com o Bradesco na qual o cliente paga a tarifa bancária e recebe confirmação em minutos no celular. O *mobile payment* pode ter sucesso como redutor de custos de serviços financeiros, aproveitando, primeiramente, os clientes que já utilizam meios de pagamentos, como cartões de créditos. A partir daí, os ganhos de escala reduziriam custos e permitiriam a oferta de produtos do interesse da população geral. Não é preciso inventar nada de muito diferente, dado que o país já possui uma estrutura bancária sofisticada.

Como exemplo de um produto que funciona para o segmento de baixa renda, o debatedor citou um seguro de acidentes pessoais, oferecido pela Vivo. O cidadão paga R\$3,00 por mês, para uma cobertura de R\$10.000,00; com o detalhe de que a pessoa recebe mensalmente os mesmos R\$3,00 em minutos no celular e ainda concorre a prêmios.

#### **DEBATEDOR 3: Roberto Rittes (Oi)**

Por que esse mercado não deslanchou ainda? Em primeiro lugar, o investimento até agora foi limitado. O único caso relevante de lançamento foi a Oi-Paggo, forte só no Nordeste. Os outros atores ainda estão com iniciativas-piloto. Os bancos eram céticos sobre esse mercado até recentemente. No entanto, os bancos já mudaram a sua concepção e perceberam a importância potencial do mercado de *mobile payment*. Com essa nova postura, parcerias entre bancos e operadoras de celulares tornaram-se viáveis. Produtos bancários via celular têm uma vantagem natural, pois as pessoas estão acostumadas a manusear celulares. Isso seria uma vantagem em relação às contas bancárias simplificadas, que têm tendência a apresentar resultado negativo ou custo elevado. Outra questão em relação às contas é que a taxa de ativação delas vem caindo.

Deve-se perceber também que o usuário pré-pago de Telecom é um usuário sofisticado, que usualmente faz várias ponderações para decidir o produto que lhe é mais conveniente, dado seu orçamento limitado. O debatedor crê que um mecanismo parecido com o celular facilitaria a utilização. O grande ganho é partir para uma plataforma não bancária (ao invés de ser produto bancário com interface celular), com suas limitações, mas que fique um produto barato que supra 98% das necessidades.

#### **DEBATEDOR 4: Sergio Goldstein (consultor independente)**

Ressaltou a importância de uma proposta de valor relevante para a pessoa não inserida no sistema financeiro. Por exemplo, no conhecido caso de sucesso queniano, havia uma oportunidade de negócio. As remessas domésticas de dinheiro por meio das empresas tradicionalmente dedicadas a esse negócio eram caras. Dessa forma, a criação do sistema M-Pesa efetivamente criou uma alternativa

atraente para os consumidores. Tendo como base a ampla aceitação do serviço inicial de transferências financeiras, agora estão sendo criados outros serviços, como contas-poupanças remuneradas.

## DEBATE

**Mardilson (BCB):** fez uma síntese dos principais requisitos para o eventual sucesso do mercado de *mobile payment*: simplicidade, conveniência, velocidade, interoperabilidade e viabilidade econômica. Após, propôs algumas questões para os participantes, como as melhores tecnologias disponíveis e o papel da regulação da Anatel na formação de incentivos para as empresas.

**Maurício:** segurança não se discute, é pré-requisito fundamental para a existência de um mercado de *mobile payments*. Quanto à questão das tecnologias disponíveis, disse que cada uma mostra maior potencial para algum produto específico. A SMS peca no tocante à segurança. A NFC é melhor, mas ainda é inviável economicamente, apesar de estar avançando nesse quesito, e o uso de *chip* envolveria a troca de milhões de *chips* já instalados em celulares. Por fim, disse acreditar que o modelo seja de múltipla tecnologia.

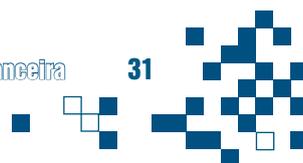
**Raul Moreira:** não existe e não deve existir, no futuro próximo, uma tecnologia dominante, o que indica o uso de diversas tecnologias concomitantemente nesse mercado. A regulamentação, por parte da Anatel, da MVNO (operadoras móveis virtuais) deve facilitar oferta de serviço de nicho, não alterando poder de negociação das partes (bancos e operadoras).

**Roberto:** um grande requisito é a usabilidade. Uma coisa muito segura pode ser pouco prática. Nesse contexto, a colaboração entre operadoras e bancos é muito importante. A NFC é muito boa para compras presenciais. A SMS deve ser um bom caminho para compras remotas. A NFC, por exemplo, evoluiu e agora é possível incluir a transmissão remota já no chip do celular. A indústria de Telecom no Brasil apresenta muita concorrência e rentabilidade baixa, além de atualmente existir falta de espaço nas redes. Esses pontos em conjunto devem bloquear a entrada de MVNOs. Com a migração de 2G para 3G e a amortização de investimentos em rede, podem ser criadas MVNOs através de bancos, mas para oferta de produtos de nicho.

**Sergio:** no mundo, existem 600 MVNOs, mais de 60% na Europa. E grande parte delas opera em nichos. Existem também bancos que abrem MVNOs (exemplo: Rabobank, na Holanda) com o objetivo de oferecer serviços financeiros. Uma solução interessante em outros países é que bancos e operadoras podem ser sócios nas MVNOs. A regulamentação em discussão no Brasil é que a operadora não possa participar no MVNO. Por outro lado, essa restrição deve cair em breve (a consulta pública ainda está em aberto). A Anatel não tem a proposta para regular serviços financeiros. Por outro lado, não há operadora que queira virar banco. A Anatel considera que a regulação sobre serviço de valor adicional é suficiente para atender a oferta de serviços financeiros usando canal de telefonia móvel.

**Cláudio:** usabilidade é importante. É preciso também assegurar a padronização da “metáfora de uso”. Isto é, o jeito de operar tem de ser padronizado. Não é razoável que o cliente entre numa loja e tenha de dar o CPF, em outra informa os dados da conta-corrente, numa terceira pede-se o número do celular... Isso gera insegurança, dificuldade de assimilar, é um desserviço. O modo como a transação se inicia deve ser igual, o padrão deve ser simples e uniforme, e a transação deve se resolver em segundos.

**Mardilson:** propôs discussão a respeito da necessidade de criação de um arcabouço regulatório. Argumentou que, tanto na Europa quanto nos países africanos, vê-se um movimento de regulação



com base em falhas de mercado evidenciadas: (1) falta de interesse do setor bancário em inovar em serviços – caso da Europa; (2) falta de interesse em atingir populações não bancarizadas – caso da África. Em ambos os continentes, a tônica foi um movimento de regulação de pagamentos (e não de serviços financeiros ligados à intermediação), que buscou a clareza e a simetria regulatória, com intuito de nivelar o campo de competição, e houve o desafio do conflito de interesses dos diversos agentes. Diante desse cenário, o moderador perguntou se há necessidade de arcabouço regulatório para o provimento de serviço de pagamento que autorize instituições não bancárias a entrarem no serviço de pagamentos. Haveria, ainda, a necessidade de criação de um fórum para mitigar conflitos e chegar a um modelo de negócios eficiente (ideia: diminuir custos de transação)? Lembrou que a atividade não é proibida, tanto que a Oi-Paggo oferece serviços de pagamentos sem ser instituição financeira e a PayPal também o faz. Porém, ressaltou não existir arcabouço legal para a prestação desse serviço.

**Claudio:** é importante, sim, uma regulação, que coloque todos em pé de igualdade. O principal é estabelecer quais os controles necessários à prestação do serviço. As regras do jogo devem ser claras, abordando riscos da atividade, por exemplo, a questão da liquidez e do risco operacional, se é uma conta de depósito, se está sujeita a recolhimento de compulsório.

No que diz respeito à criação de um fórum para solução de conflitos de interesses, o representante da FEBRABAN argumentou que um fórum do gênero para discussão e mitigação de conflitos é bem-vindo. Não é mandatário, porém acelerador desse processo.

**Roberto:** já é hora de bancos e operadoras se falarem e fecharem acordos. Dois, três anos atrás, os bancos eram céticos quanto a esse segmento, enxergavam-no mais como ameaça que canibalizava o seu mercado do que como uma oportunidade de expansão de negócios ou como redução dos custos. Hoje é diferente, percebe-se que o celular ataca uma população que não tem uma conta bancária.

Quanto à regulamentação, deve-se começar definindo o que é o produto, se uma conta bancária ou não. Reiterou que um produto básico, com limite baixo, atende grande parcela da população sem trazer risco ao sistema monetário nacional nem ser instrumento de lavagem relevante. A legislação deve estimular a confiança do consumidor, para que o produto a ser oferecido não se torne uma experiência malsucedida e comprometa o mercado em nascimento. Um produto básico, com um limite baixo, atenderia grande parcela da população e deveria poder ser vendido de maneira indiscriminada. Defendeu a participação dos bancos no processo. Eles não devem ser contornados, pois detêm rede e credibilidade.

O debatedor lembrou a limitação de investimento por ele citada no início da mesa. Essa limitação é, em parte, consequência da falta de clareza regulatória sobre o provimento de serviço de pagamento por não bancos. É preciso tomar cuidado porque uma experiência malsucedida nesse mercado pode trazer resultados desastrosos, por isso mais um ponto a favor de que essa atividade não seja explorada por aventureiros.

**Raul:** entende que não é necessária uma regulação específica para *mobile payment*. É preciso uma clarificação de como pode ser aplicada a regulação já existente. Essa clarificação pode vir da ideia do fórum. Quanto a uma regulação para fazer o mercado se movimentar, ele considera que isso está sendo feito. Porém, essa movimentação é lenta, por se tratar de um tema complexo e recente, motivo pelo qual é favorável à criação de um fórum. É preciso deixar claro a novos entrantes certos cuidados quanto à lavagem de dinheiro, por exemplo.

**Maurício:** o negócio ainda não decolou porque a indústria Telecom é muito nova. Fez um paralelo com o modelo de negócios de cartões de crédito e grande varejistas. A Vivo entra hoje num banco como se fosse um grande varejista. Em todo caso, é preciso tratar do custo de transação (reduzir custos), sendo que a solução passa por ganhos de escala. Julga que não é necessário um incentivo governamental, devendo-se ter o cuidado de não “engessar” o mercado. A intervenção governamental poderia ser no sentido de reduzir custos.

**Sergio:** concorda que é preciso clarificar o arcabouço atual. Mais ainda, que o arcabouço, além de existente, torne mais competitivo o setor e esclareça quem seria o responsável pela supervisão.

## PERGUNTAS

Houve uma pergunta/comentário por parte da plateia a respeito de:

- a. necessidade de marco para *e-money*. O marco deve considerar também a proteção ao consumidor;
- b. importância do marco regulatório que, ao estabelecer condições de operação, coíba a atuação, que já viria ocorrendo, de empresas pequenas, operando de forma altamente amadora;
- c. indagação a respeito do papel da Anatel. Foi esclarecido pela mesa que a Anatel, por sua preocupação adstrita ao mercado de telefonia, não teria interesse em regulamentar serviços financeiros.

## PROPOSTAS APRESENTADAS

**1. Criação do fórum de discussão:** foi aceita pelos participantes do debate como instrumento indutor e facilitador para a diminuição de dúvidas legais e falhas de coordenação e estabelecimento de padrões técnicos e de negócio.

### 2. Regulação

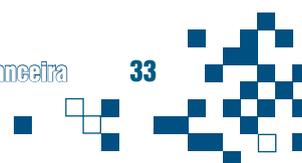
**2.1.** Foi quase unânime a posição quanto à necessidade de uma regulação que defina o serviço e que estabeleça os controles necessários para sua prestação, preparando o terreno para o segmento, nivelando as condições de competição e afastando incertezas que ainda pairam no campo.

**2.2.** Outros pontos que, conforme argumentaram alguns, deveriam ser esclarecidos: i) quem é o responsável pela supervisão; ii) se o *mobile payment* (pré-pago) é ou não conta de depósito; iii) se conta de depósito bancário estaria sujeita a recolhimento compulsório e/ou a cobertura de fundo garantidor.

**2.3.** Se o modelo permitir agentes não bancários, deveria estabelecer: requerimentos prudenciais proporcionais (liquidez, capital mínimo, adequação operacional) e regras proporcionais contra lavagem de dinheiro, sujeição a um ente supervisor.

## CONCLUSÕES

Já há padrões tecnológicos na plataforma de comunicação móvel para que seja viável a oferta de serviço de pagamento a não bancarizados, mas falta definição ou coordenação dos agentes para que definam modelo de negócio que seja interoperável, universal e que agregue valor (conveniência, rapidez e facilidade) a um custo aceitável. A Anatel não tem interesse em regulamentar serviços financeiros. Em seu arcabouço, existe a categoria de serviço de valor adicionado, no qual podem ser caracterizados serviços financeiros, mas não há interesse específico daquela agência nesse tipo de segmento.



## **PAINEL I – Marco Regulatório para Inclusão Financeira**

**Coordenador-Geral: Sergio Odilon dos Anjos – BCB**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 16:45**

### **MESA 4 – Modelo de Instituição de Microfinanças: experiências e tendências**

**Coordenador técnico: Luiz Edson Feltrim – BCB**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Rubens Andrade Neto (RA) – Diretor da ABSCM

**Debatedor 2** – Valdi Dantas (VD) – Diretor da FINSOL

**Debatedor 3** – Luis Ovalle Gates (LO) – Gerente-Geral do Grupo ACP/PERU

**Debatedor 4** – Alexandre Darze – *Operations Officers* do IFC

#### **REDATORES:**

Alexandre Martins Bastos e Lucas Scatulin Bocca

O tema desta mesa é fundamental para o incremento da inclusão financeira. Nesse sentido, algumas questões surgem no debate:

- a. Considerando a demanda existente e a experiência acumulada, como pode ser avaliada a atuação das instituições especializadas na oferta de microcrédito?
- b. Existe modelo único de instituição microfinanceira ou devemos conviver com multiplicidade de opções?
- c. Quais são as características essenciais para uma instituição de microfinanças, sob o ponto de vista da governança?
- d. Como tem sido a experiência em outros países?
- e. Como se dá a sustentabilidade de uma instituição microfinanceira, ou seja, como devem realizar as operações ativas e passivas?
- f. Os programas de subsídio representam solução ou entrave ao desenvolvimento do microcrédito pelas instituições especializadas?

#### **DEBATEDOR 1: Valdi Dantas – Finsol**

Iniciou sua fala defendendo que a heterogeneidade e amplitude do setor de microfinanças no Brasil exigem multiplicidade de tipos de instituições para atender massivamente a população, tais como OSCIP, SCMEPP, Cooperativas de Crédito, Bancos Comerciais e eventuais novas instituições. Seguiu dizendo que a diversidade é uma necessidade, porque cada instituição produz diferentes impactos no atendimento do setor e novos modelos ainda podem e devem surgir, tornando-se cada vez mais eficientes. Esclareceu que quanto mais próximas essas instituições conseguirem chegar do sistema financeiro, maior possibilidade de maximizar o seu impacto e ter sustentabilidade e governança.

Em seguida, enfatizou que o atual marco regulatório apresenta alguns entraves ao crescimento do setor de microcrédito e inibe o desenvolvimento das instituições. Acrescentou que as dificuldades e deficiências dos próprios modelos inibem a sua governança. Nesse contexto, entende que os preceitos que deveriam ser revistos são: (i) existência de valor máximo dos empréstimos; (ii) baixos limites de renda dos clientes potenciais; (iii) restrições preestabelecidas ao valor do microcrédito; (iv) “engessamento” e

dificuldades para acesso a recursos financeiros (*funding*); (v) limitação de taxa de juros; e (vi) inexistência de diversidade de produtos financeiros direcionados ao setor (“monoproduto”).

Exemplificou a situação com o caso das OSCIPs, cuja legalização se deu por meio da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e na qual essas limitações ao crescimento ficam claras. Salientou que essas organizações estão sob a jurisdição do Ministério da Justiça, colocando-as separadas das demais instituições financeiras no tocante ao crédito. Afirmou que a própria regulamentação se mostrou insuficiente e já não responde mais às necessidades de evolução das OSCIPs como entes de intermediação financeira. Ademais, lembrou que o “monoproduto” teve seu papel há uma década, e que o próprio conceito de inclusão financeira foi ampliado de forma a atender a necessidade financeira das famílias pobres como um todo.

Nesse contexto, ressaltou que o PNMPO trouxe avanços ao setor, mas também apresenta falhas, padecendo de excesso de regulamentação e falta de estrutura do Ministério da Trabalho (orçamentária e organizacional), o que justificaria a criação de uma Secretaria Nacional do Microcrédito.

Defendeu a ampliação do “monoproduto” dessas entidades, o que estaria em linha com a própria perspectiva do BCB, que passou a tratar o assunto sob o guarda-chuva mais amplo da inclusão financeira. O debatedor destacou também a importância da governança, segundo ele, pedra-angular para boa prestação de serviços no sistema financeiro.

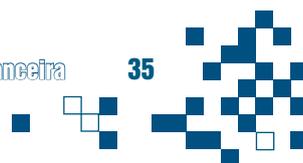
Segundo Valdir Dantas, estão postos os desafios, e as organizações que queiram ter um impacto mais efetivo no campo do microcrédito e garantir a sustentabilidade terão de fazer uma navegação de aproximação para o setor financeiro. Especificamente, as instituições de microfinanças devem tratar com grande atenção os seguintes aspectos: (i) cultura e gestão estratégica; (ii) gestão participativa; (iii) qualificação dos recursos humanos; (iv) cultura de produtividade; (v) gestão de risco; (vi) tecnologia da informação; e (vii) auditoria interna.

## **DEBATEDOR 2: Rubens Andrade Neto – ABSCM**

Iniciou sua exposição trazendo a informação de que o objetivo principal da criação, em 1999, das SCMs era induzir as OSCIPs, voltadas ao microcrédito, a migrarem para o SFN, por meio de controle de SCMs. Explicou que a constituição dessa última, pelo seu perfil, atrairia investidores e *funding*, ao mesmo tempo em que preservaria o objetivo do microcrédito: garantia de provimento de crédito para empreendedores de baixa renda.

Em seguida, acrescentou que esse modelo, que visava conjugar o viés social e a experiência em microcrédito das ONGs com atributos de instituições reguladas, o que garantiria crescimento e perenidade, era similar aos criados em outros países. No entanto, após dez anos da criação do modelo, as OSCIPs não o adotaram e, portanto, a migração para SFN não ocorreu.

Na sequência, ressaltou que as SCMEPPs foram constituídas por pequenos investidores e por pessoas que trabalharam no mercado financeiro tradicional e viram uma oportunidade de voltar ao mercado formal como proprietários. Esses investidores caracterizam-se, em sua maioria, pelo desconhecimento e até desconfiança da filosofia pregada por Yunus, pela pouca disponibilidade de capital para financiar um aprendizado nesse novo mercado e pela falta de experiência de captação internacional (*funding*). Destarte, as atuais SCMEPPs não atingiram os empreendedores de baixa renda.



Para Rubens Andrade, as possíveis causas da não constituição de SCMEPP por parte das OSCIPs foram: (i) não concordância com o modelo; (ii) receios acerca da atuação e fiscalização do BCB; (iii) entendimento que a supervisão ensejaria custos de observância altos demais ou desnecessários; (iv) inércia; (v) percepção de que o ambiente regulatório das SCMs seria mais desfavorável (operação mais engessada); (vi) possibilidade de receber mais apoio como OSCIP ou ONG; e (vii) falta de incentivos.

Assim, sugeriu, entre outras, as seguintes medidas para tornar as SCMEPPs mais atrativas: (i) possibilitar a captação de recursos junto ao público mediante controles e exigências maiores; (ii) melhorar as condições de captação, em especial o custo do *funding*; (iii) flexibilizar condições e requisitos para a aplicação dos recursos do PNMPO, em especial aquelas restrições relacionadas a limites máximos de valores de financiamento, taxas, renda e perfil do tomador de crédito; (iv) eliminar relatórios, direcionados aos credores e aos órgãos públicos, que contenham informações redundantes ou duplicadas; (v) possibilitar a captação de recursos de outras fontes (por exemplo, fundos de pensão); (vi) eliminar todas as normas cujos custos derivados sejam maiores do que os benefícios gerados por elas; (vii) permitir a prestação de outros serviços financeiros; (viii) permitir que pequenas empresas tomem recursos junto ao PNMPO; e (ix) permitir a abertura de capital das SCMs em bolsa de valores.

Adicionalmente, destacou a existência de outros custos que poderiam ser cortados, gerando maior eficiência às IMFs. Como exemplo, citou a obrigatoriedade de se manter ouvidoria, uma vez que o conjunto de todas as SCMEPPs havia recebido apenas uma reclamação, e o registro de aplicações na Cetip, mesmo se tratando de entidade com pequenas carteiras.

Por fim, defendeu a criação de um programa agressivo para mudanças de modelo que abranja todas as mudanças necessárias para o completo desenvolvimento e a emancipação das instituições de microfinanças, incluindo até mesmo a concepção de como o modelo poderá, quando atingir sua maturidade, contemplar aquelas instituições que tenham interesse em abrir suas ações para a bolsa de valores.

### **DEBATEDOR 3: Luis Ovalle Gates – ACP/PERU**

Iniciou sua apresentação observando que esse debate é muito importante para os brasileiros de baixa renda.

Segundo o debatedor, há diversas formas de se atender ao segmento de microempreendedores. Pode ser via OSCIP, via SCM. No entanto, na concepção da ACP, o caminho final seria atuar sob a figura de banco, pois permitiria: (i) melhores práticas de governança corporativa; (ii) melhor controle de riscos; (iii) melhor gestão; (iv) maior eficiência; (v) possibilidade de atendimento especializado (que é o fim do microcrédito); (vi) oferta de um maior rol de produtos, incluindo as inovações; (vii) captação de recursos no mercado de capitais e demais linhas comerciais; (viii) e, o mais importante, atender um maior número de clientes e acompanhar seu crescimento. Além disso, permite diversificar a captação, o que é importante para enfrentar momentos de crise.

Nesse contexto, ressaltou que, ao transformar uma instituição de microcrédito em instituição bancária, é necessário observar algumas condições, entre elas: (i) apoio da alta administração e dos acionistas; (ii) criação de “comitê de transformação”; (iii) criação de “plano de transformação”; (iv) desenvolvimento de tecnologia específica para microfinanças; (v) preparação dos recursos humanos para a transição cultural; (vi) capacitação; e (vii) desenvolvimento de novos produtos e

serviços especializados. Boa ênfase, destacou o debatedor, deve recair sobre o desenvolvimento de tecnologia de microfinanças, já que é um produto totalmente distinto. Além disso, muitos dos fracassos resultaram de bancos grandes pegarem os seus produtos e simplesmente oferecerem aos menores empreendedores.

Complementarmente, destacou que as instituições reguladas trazem consigo maiores responsabilidades e maiores cobranças, portanto necessitam de maiores investimentos em capacitação e treinamento, o que torna os recursos humanos a parte mais importante desse processo de transformação.

Na sequência, enfatizou que cada empreendedor tem produtos especializados e exclusivos, motivo pelo qual o seu atendimento também tem de ser especializado e exclusivo, o que requer tecnologia distinta. Nessa linha, lembrou que, no Peru, se costuma dizer que “microempresários, na verdade, são grandes empresários cuidando de microempresas”.

Por fim, informou que o banco do grupo (Mibanco), em 1997, era uma ONG com 32.000 clientes. Atualmente, o grupo ACP tem mais de 500 mil clientes e não limita suas atividades ao microcrédito, possuindo um conjunto de empresas sem fins lucrativos, cujas plataformas de serviços atendem a mais de um milhão de pessoas, pois entendem que a pobreza está relacionada não só ao crédito, mas a um conjunto de fatores como: segurança, educação e saúde.

#### **DEBATEDOR 4: Alexandre Darzé – IFC**

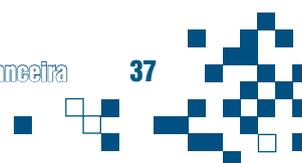
De início, o debatedor observou que a IFC vem atuando prioritariamente com instituições especializadas, com uma carteira bastante ampla (não no Brasil, infelizmente). Esse segmento especializado, segundo o expositor, foi o que levantou as microfinanças no mundo. Em todos os países, inclusive nos que deram certo, as entidades cresceram e se transformaram, o que nos coloca a seguinte questão: por que no Brasil não?

A IFC participou de vários processos de transformação. Atualmente, deve estar engajada em oito transformações na América Latina.

Primeiramente, a IFC entende haver uma evolução natural e gradual dos organismos de microcrédito em direção à integração com o sistema financeiro. Por isso, vem trabalhando com o segmento de microfinanças e apoiando OSCIPs que atuam no setor. Não há modelo único de instituição de microfinanças. Na carteira do IFC, tem o Banco Triângulo, com uma das maiores carteiras, e ninguém discute. O IFC tem interesse enorme em apoiar OSCIPs. O que se requer dessas entidades é um mínimo de massa crítica e tamanho.

No entanto, também admitiu que a IFC não vislumbra a transformação de OSCIPs e SCMs em instituições financeiras bancárias. Isso seria um último passo; muitas vezes necessário (por exemplo, quando vem uma crise de liquidez, as IMFs sem captação do público balançam), mas, ainda assim, último.

Nesse contexto, o maior desafio das OSCIPs atuantes no microcrédito seria menos o marco regulatório e mais a necessidade de ganho de escala, portanto essa questão (“como ganhar escala?”) deveria estar sendo discutida antes do debate acerca do modelo de instituição adequada ao setor de microfinanças.



Adicionalmente, a IFC entende que a captação de poupança, por parte de OSCIPs e SCMs, seria possível para as instituições que já atingiram um determinado tamanho e escala. Porém, para as pequenas, tal prerrogativa seria um equívoco, pois a complexidade dessas operações estaria sendo subestimada, o que poderia gerar custos maiores que benefícios. Destarte, a permissão para captação de poupança junto ao público estaria sendo discutida no momento errado.

Na sequência, o debatedor afirmou haver três tipos de subsídio: (i) para a entidade, na construção das capacidades e competências; (ii) na captação da entidade, que é interessante para instituição pequena e recente, enquanto cria musculatura; e (iii) na ponta, na taxa ao tomador, que, a seu ver, é um problema por ser uma solução incompatível com a plena inclusão creditícia dos microempreendedores. Com milhões, bilhões de empreendedores, nenhuma entidade ou governo terá um trilhão para subsidiar crédito não comercial. Seria impossível subsidiar os clientes em escala global, não havendo solução para o desenvolvimento do setor de microfinanças que não seguisse a lógica comercial.

No entanto, também admitiu que a IFC não vislumbra a transformação de OSCIPs e SCMs em instituições financeiras bancárias.

As operações de microcrédito são complexas e ensejam riscos. Há, ainda, recorrente falta de liquidez e *fundings* em tempos de crise. Nesse contexto, o maior desafio das OSCIPs atuantes no microcrédito seria menos o marco regulatório e mais a necessidade de ganho de escala, portanto essa questão (“como ganhar escala?”) deveria estar sendo discutida antes do debate acerca do modelo de instituição adequada ao setor de microfinanças.

Adicionalmente, a IFC entende que a captação de poupança, por parte das OSCIPs e SCMs, seria possível para as instituições que já atingiram determinado tamanho e escala. Porém, para as pequenas, tal prerrogativa seria um equívoco, pois a complexidade dessas operações estaria sendo subestimada, o que poderia gerar custos maiores que benefícios. Destarte, a permissão para captação de poupança junto ao público estaria sendo discutida no momento errado.

Na sequência, também externou a percepção de que seria impossível subsidiar os clientes em escala global, embora subsídios direcionados às instituições pudessem ajudá-las a se estruturar e se capitalizar quando ainda não maturadas enquanto negócios. Dessa forma, não haveria solução para o desenvolvimento do setor de microfinanças que não seguisse a lógica comercial.

Finalmente, expôs o entendimento da IFC de que o fomento ao microcrédito é um projeto de longo prazo e que, no Brasil, o setor de microfinanças está, atualmente, muito dependente do governo e, com esse viés, segue aos soluços, refém dos períodos políticos.

## DEBATE

**Luis Edson Feltrim (moderador):** as OSCIPs deveriam buscar transformar-se em SCMs, em um banco ou em um novo tipo de instituição financeira?

**Luis Ovalle:** antes de tudo, as empresas precisam ter volume de operações. Adicionalmente, são necessárias transparência (em que os balanços e índices estejam claros para investidores), equipe qualificada e experiência no mercado.

**Alexandre Darzé:** o ideal seria parceria entre uma instituição de microfinanças e outra que já possui as ferramentas do setor bancário. Isso legitimaria o modelo e exigiria mudanças na regulação. Adicionalmente, com a exceção de casos específicos, quando a OSCIP possui *know-how*, volume de operações e capilaridade, os custos de observação inviabilizam sua transformação em instituição bancária. Assim, OSCIPs deveriam, por conservadorismo, se transformar em SCMs e não em bancos.

**Rubens Andrade Neto:** para organizações voltadas ao microcrédito que possuem carteiras de até R\$50 milhões, não compensaria a sua transformação em instituição financeira somente para ter a prerrogativa de captar recursos.

**Valdi Dantas:** são necessários um longo processo de aproximação e um crescimento robusto para a entrada das IMF's (OSCIPs) no sistema financeiro. O marco regulatório atrapalha e impede esse processo. É necessário que haja condições para fazer essa transformação.

**Luís Ovalle:** o atual marco regulatório constitui um entrave ao crescimento das OSCIPs.

**Almir da Abcred (plateia):** o Brasil domina a tecnologia de grupos sociais, bancos comunitários e empréstimos individuais. Todavia, o ambiente financeiro no Brasil é muito formal, pois o SFN é mais desenvolvido e sofisticado do que os demais da América Latina, o que poderia ser fator desfavorável ao fomento das IMF's.

**Valdi Dantas:** é verdade que economias menos desenvolvidas e sistemas financeiros menos estruturados favorecem a ampliação e o crescimento das IMF's. Esse aspecto macro tem sua influência, porém não é determinante a ponto de impedir o desenvolvimento das microfinanças no país. Nosso problema não é o mercado, mas sim o desenvolvimento institucional, que está defasado.

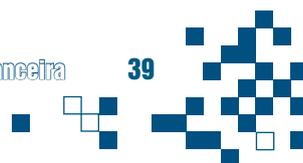
**Evander – CAIXA (plateia):** do ponto de vista das instituições que emprestam dinheiro, é muito difícil oferecer esse *funding* para as IMF's, pois não existe base de dados, as informações estão dispersas e são de difícil acesso. Quando o Brasil (BCB e MTE) vai montar essa base de dados?

**Alexandre Darzé:** o processo de criação dessa base de dados é muito complexo. As associações de classe deveriam montar essa matriz de informações, o que não impede a seleção de uma dúzia de boas instituições e possíveis negócios com elas. Há uma percepção de risco completamente descolada da realidade. O risco sempre vai parecer maior do que realmente é.

**Rubens Andrade:** o BCB está exigindo um novo relatório, que poderá gerar uma fotografia interessante do mercado. A ABSCM pode receber esses relatórios das SCMEPPs e agrupar os dados.

**Guilherme Montoro – BNDES:** concorda que é difícil conseguir informações sobre IMF's. Entende que é preciso dar um salto de qualidade, de transparência e de governança para atingir o objetivo. O BNDES empresta recursos para metade das instituições que estão no PNMPO e o nível de inadimplência é próximo de zero. O nível de inadimplência depende mais da metodologia do que de indicadores.

**Floriani – Abcred:** são doze anos de existência das OSCIPs e talvez tenha chegado o momento de flexibilizá-las, diminuindo o engessamento com mais produtos e mais possibilidade de se captar recursos, de forma que ela possa maximizar sua capacidade de gerar empréstimos.



**Alexandre Darzé:** as OSCIPs sofreram muito ao longo dos últimos anos, de forma que a lista de demandas se tornou tão grande, que o foco foi perdido. Existe espaço para melhoria, mas os problemas são outros. O Brasil tem uma das melhores taxas para o mercado, contando com muita participação do BNDES. Não acredita que o problema no Brasil seja o *funding*. Existe hoje mais disponibilidade de recursos do que o mercado é capaz de absorver. O PNMPO tem uma política definida de forma tão rígida, que parece ter sido desenhada para nunca funcionar. O debate deve ser refrescado e algumas dessas reivindicações podem ser colocadas na gaveta para abrir espaço a novas questões.

**Lauro – FGV:** quais são os graus de liberdade de que OSCIPs e SCMEPPs dispõem? A lista de reivindicações pode ser iniciada pelas OSCIPs e SCMEPPs. Uma base de informações e indicadores pode ser criada, propiciando um fluxo de informações até para os investidores. A inexistência de um mapeamento adequado reflete-se nos *rankings* mundiais.

**Haroldo – SCMEPP de Santa Catarina:** o fato de a SCMEPP ser regulada pelo BCB influenciou a decisão de constituí-la há dois anos. Falta um pouco de maturidade no desenvolvimento da regulamentação por parte dos agentes. Os agentes mais maduros hoje são as cooperativas de crédito. Parece que às OSCIPs e às SCMEPPs ainda falta essa maturidade.

**Rubens Andrade:** o setor ainda é embrionário e tem espaço para todos, OSCIPs, SCMEPPs e outros modelos que ainda possam surgir. A regulamentação é positiva em vários aspectos, no entanto os exageros podem atrasar todo o processo. O relatório 3040 poderia ser usado por todos os órgãos do governo, porque tem todas as informações sobre as SCMEPPs. Seria interessante criar um novo modelo, com um novo nome, que possa receber tanto OSCIPs quanto SCMEPPs e que possa abarcar a captação de recursos. No entanto, pelo tamanho dessas instituições hoje, não faria sentido.

**Valdi Dantas:** a regulamentação é necessária, porém há exageros. Deveria ser criado um novo modelo de instituição financeira para que as SCMs e OSCIPs migrem.

**Luis Edson Feltrim (moderador):** existe espaço para ONGs e bancos no Peru?

**Luis Ovalle:** sim, no Peru tem espaço para ONGs e bancos. E, no Brasil, tem mais ainda. Para ser eficiente, no entanto, é necessária a regulação. Investidores querem estar protegidos. É custoso e difícil, mas é necessário.

**Valdi Dantas:** é importante deixar claro que não há ninguém contra a regulação, o que há é um contrassenso. Não tem como a intermediação financeira não possuir regulação. O que existe é regulamentação inadequada, segundo Valdi Dantas.

## PROPOSTAS

As propostas para alteração do marco regulatório acerca da atuação de SCMEPP estão, em parte, relacionadas à revisão do modelo previsto no PNMPO, no sentido de maior flexibilidade de condições e requisitos para a aplicação dos recursos do programa, em especial aquelas restrições relacionadas a limites máximos de valores de financiamento, taxas, renda e perfil do tomador de crédito. Sugeriu-se, em particular:

- a. revisão de limites nas taxas de juros (eliminar tabelamento);
- b. revisão do valor máximo de empréstimos;
- c. revisão do limite de renda dos clientes potenciais;
- d. revisão de restrições preestabelecidas ao valor do microcrédito; permissão para que pequenas empresas tomem recursos junto ao PNMPO.

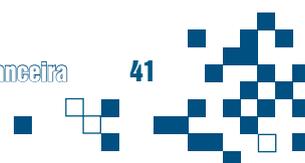
Algumas propostas requerem alteração do marco legal de criação das SCMEPPs, em especial as seguintes:

- a. autorização para as SCMEPPs captarem recursos de outras fontes (por exemplo, fundos de pensão), inclusive do público mediante controles e exigências maiores;
- b. permissão para abertura de capital das SCMEPPs em bolsa de valores;
- c. criação de novos produtos.

As alterações propostas também atingem as OSCIPs, no sentido de inseri-las no escopo da regulamentação e ampliar as possibilidades de atuação, em complemento às SCMEPPs. Assim, sugere-se que haja permissão para captação de poupança, por parte das OSCIPs e SCMEPPs que já atingiram determinado tamanho e escala, além de flexibilização da regulamentação das OSCIPs, visando ao menor engessamento de suas atividades e à possibilidade de ofertar novos produtos.

Ademais, propõem-se:

- a. eliminação de relatórios, direcionados aos credores e aos órgãos públicos, que contenham informações redundantes ou duplicadas;
- b. eliminação de todas as normas cujos custos derivados sejam maiores do que os benefícios gerados por elas;
- c. prestação de outros serviços financeiros por SCMEPPs;
- d. maiores investimentos em capacitação e treinamento dos recursos humanos;
- e. criação de base de dados e informações, de modo a aumentar a transparência ao investidor;
- f. criação de novo modelo de instituição financeira, com permissão para captar recursos.



## **PAINEL II – Inclusão Financeira de Pequenos Negócios**

**Coordenador-Geral: Alexandre Guerra de Araújo – SEBRAE**

**Data: 18/11/2010**  
**Horário: 9:00**

### **MESA 1 – A Inclusão Financeira de Empreendedores Individuais, Micro e Pequenas Empresas: a visão dos sistemas organizados**

**Coordenador técnico: José Humberto Mauricio de Lira – PNMPO/MTE**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Almir Pereira da Costa – Abcred

**Debatedor 2** – Luiz Gonzaga Viana Lage – CECO/OCB

**Debatedor 3** – Luiz Alberto Pititinga – ABDE

**Debatedor 4** – Marcelo Gonzaga Rocha – ABSCM

#### **REDADORES:**

Sidney Soares e Ailton Guimarães

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

Os sistemas organizados e representativos das Instituições Financeiras de Desenvolvimento, ONGs/OSCIP, SCMEPPs e Cooperativismo de Crédito têm buscado atender ao segmento de pequenos negócios com produtos e serviços que desafiam suas estruturas tradicionais, promovendo a inclusão financeira de empreendedores individuais, micro e pequenas empresas. Para tanto, é necessário promover alterações no marco legal das microfinanças que estejam aliadas às principais políticas públicas direcionadas a pequenos negócios, a exemplo da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, de 14 de dezembro de 2006. A discussão dos problemas e das soluções que poderiam ser adotadas para reversão desse cenário é o objetivo desta mesa, que se guiará pelas seguintes questões-chaves:

- a. Qual é o papel do estado, da sociedade civil e do sistema financeiro quando da definição de modelos de atuação em microfinanças e inclusão financeira?
- b. Como a inclusão financeira pode contribuir para o desenvolvimento de pequenos negócios em territórios mais deprimidos economicamente?
- c. A formalização de empreendedores individuais é significativa para o segmento de microfinanças no Brasil?

A mesa objetivou discutir problemas e possíveis soluções relacionadas à inclusão financeira de pequenos negócios sob o ponto de vista dos sistemas organizados e representativos do segmento de microfinanças do Brasil, os quais têm buscado atender ao segmento de pequenos negócios com produtos e serviços que desafiam suas estruturas tradicionais, tendo como parâmetro a discussão sobre o papel do estado, da sociedade civil e do sistema financeiro quando da definição de modelos de atuação em microfinanças e inclusão financeira, como a inclusão financeira pode contribuir para o desenvolvimento de pequenos negócios em territórios mais deprimidos economicamente e se a formalização de empreendedores individuais é significativa para o segmento de microfinanças no Brasil.

Para a Abcred, persiste a carência (ausência) de projeto organizado pela sociedade civil que busque a massificação e a expansão das operações de microcrédito, as quais, atualmente, encontram-se dispersas e desiguais perante a população brasileira. Nesse contexto, a sociedade civil deve ser a porta de entrada para a inclusão financeira das pessoas que estão localizadas na base da pirâmide social. Argumentou ainda que o sistema financeiro brasileiro deve fornecer mais linhas de crédito adequadas aos excluídos financeiramente, principalmente para o fortalecimento de pequenos empreendimentos, tendo o setor público o papel de iniciar esse processo, complementado pelo segmento privado.

Para a Abcred, além do crédito – considerado um direito de todos os atores econômicos –, fica o destaque sobre a necessidade de permissão para que as instituições possam ofertar mais produtos e serviços, tais como seguros e crédito para moradia.

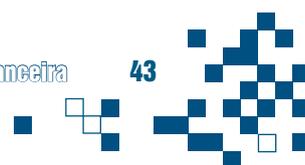
No que se refere à oferta de recursos, as linhas de crédito para empresas que estão iniciando suas atividades devem ser diferenciadas das demais (espécie de capital semente), uma vez que, além dos gastos com a implantação do projeto, o custo de aprendizagem e o risco incorrido são maiores nessa fase inicial.

Em relação ao papel do Estado, destacou a função de impulsionar o desenvolvimento do segmento de microfinanças, seja promovendo o fortalecimento do PNMPO, transformando-o em verdadeira política de Estado; seja eliminando significativos obstáculos que estão travando a expansão das instituições, tais como o teto de 4% das taxas de juros; seja ofertando linhas de microcrédito a taxas de juros zero ou negativas (subsidiadas por fundos governamentais), o que provocará menor custo de capital para os empresários de pequeno porte. Por fim, o presidente da Abcred, Sr. Almir Pereira da Costa, discorreu sobre a necessidade de se impulsionar a formalização dos pequenos empreendimentos, visto que essa atitude, além de diminuir os riscos dos negócios, contribui para o desenvolvimento econômico da nação.

O representante do CECO da OCB, Sr. Luiz Lage, relatou que algumas modalidades de cooperativa de crédito (mais especificamente a de empregados) estão apresentando algumas dificuldades, devido à aplicação de exigências similares às dos bancos, produzindo dificuldades concorrenciais, culminando na sua insatisfação com as atuais regras do crédito consignado, o que impede a dilatação dos negócios desse tipo de cooperativa de crédito.

O vice-presidente da ABDE e presidente da Desenhahia, Sr. Luiz Pititinga, chama a atenção para a importância da participação do Estado no desenvolvimento do segmento de microfinanças, uma vez que este deve estimular e articular a oferta de crédito, assegurando o nível de *funding* necessário para o incremento dos negócios das instituições. Também apresentou dados de programas de microcrédito de algumas de suas afiliadas (BADESC, BANDES, Desenhahia e BNB), que corroboram a importância do Estado na promoção do desenvolvimento dos pequenos negócios.

O representante da ABDE destacou a importância do acesso ao crédito no processo de inclusão financeira, lembrando, entretanto, da necessidade de serem oferecidos outros produtos e serviços financeiros aos demandantes do segmento de microfinanças, tais como cobrança, utilização de terminais de cartões de débito e crédito, transferências eletrônicas e atividades de seguros. Para a ABDE, a necessidade de articular mudanças no foco regulatório, a promoção de melhorias na qualificação do agente de crédito, a busca pelo aumento da diversificação de produtos e a criação de novos elementos de *funding* são pontos que devem ser observados na busca da expansão do crédito financeiro a pequenos negócios.



Para confirmar a importância do microcrédito no desenvolvimento de territórios que apresentam economias deprimidas, foi realizada exposição sobre projeto que visava auxiliar os comerciantes de carnes no município de Euclides da Cunha, localizado no interior da Bahia, ao atendimento de exigências normativas de caráter higiênico e sanitário. O referido projeto ajudou 44 clientes, liberou R\$192,1 mil, e apresentou inadimplência de 0,56%.

Por fim, foi dado destaque para os seguintes tópicos: a) a importância da formalização dos pequenos empreendedores, visto que a fuga da informalidade proporcionará aumento do acesso aos serviços microfinanceiros, a utilização de benefícios previdenciários e a minimização de riscos; b) a necessidade de diversificação dos produtos financeiros; c) a relevância da educação financeira; d) a necessidade da criação do seguro de crédito; e) a ampliação do limite de crédito.

Para a ABSCM, representada pelo seu presidente, Sr. Marcelo Rocha, a atuação do Estado deve ser primordial em duas linhas de ação: na regulação e no incentivo de todos os programas de geração de renda por meio do microcrédito produtivo; e na promoção da educação financeira, sendo que esta deveria ser uma disciplina curricular nos estabelecimentos educacionais do país. Além desses pontos principais, o representante da ABSCM defendeu que o Estado precisa criar meios para aumentar o grau de formalização dos pequenos empreendedores, que será fundamental para o desenvolvimento dos negócios.

Com relação ao papel do SFN, o representante da ABSCM acredita que este deve regular e fiscalizar todas as operações de microfinanças, além de promover a flexibilização de *funding* oriundo do setor público, adequando-o às necessidades do mercado. Para a ABSCM, além de crédito, as operadoras de microcrédito devem ofertar outros produtos financeiros, adequados à necessidade dos tomadores (por exemplo, a atividade de cobrança), sendo para isso necessária a flexibilização das normas vigentes.

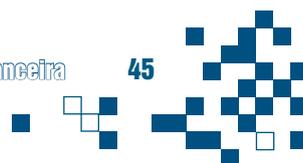
Na fase de discussão geral, registra-se a participação reflexiva da superintendente do Banco do Nordeste, Sra. Anadete Torres, que perguntou ao Sr. Lauro Emilio, professor e pesquisador do Centro de Estudos em Microfinanças da Eaesp – FGV/SP (palestra inaugural), se as operações de microfinanças não deveriam ser feitas pelos grandes bancos. Ele respondeu que, apesar do sucesso do programa do Crediamigo do BNB, ainda falta a transparência necessária para criar o efetivo efeito demonstração para o segmento privado.

O Sr. Guilherme Montoro, representante do BNDES, dirigiu-se ao Sr. Luiz Gonzaga para que este explicasse a discrepância sobre o crescimento dos ativos das cooperativas mostrados no dia anterior e o cenário de dificuldade apresentado pelo segundo debatedor em sua palestra, pedindo também mais detalhes sobre bancos de microcrédito ao professor Lauro Emilio.

O Sr. Luiz Gonzaga, então, esclareceu que sua fala era apenas sobre um setor específico do cooperativismo de crédito e não sobre o segmento todo, enquanto o professor Lauro argumentou que os bancos de microcrédito são fatos recentes e enfatizou que esse interesse, inclusive de instituições estrangeiras, na constituição desse tipo de instituição financeira se deve ao mercado potencial.

## PROPOSTAS APRESENTADAS

1. Adoção de tratamento diferenciado no fornecimento de crédito, conforme o estágio de vida da empresa, qual seja: no momento inicial; quando estabelecida no mercado; ou quando no processo de expansão de seus negócios.
2. Criação de projeto de governo, visando massificar e expandir o microcrédito no país.
3. Proporcionar às instituições de microfinanças a disponibilização de maior oferta de produtos e serviços, além do crédito, tais como seguros e crédito para moradia.
4. Flexibilizar o limite máximo das taxas de juros.
5. Fortalecer as campanhas de formalização para empreendedores individuais.
6. Necessidade que o Estado se articule para criar um nível maior de *funding* para as instituições de microcrédito.
7. Implementar e fortalecer a educação financeira.
8. Necessidade de o Estado formar, capacitar e qualificar o agente de crédito, considerado um elemento muito importante para o segmento de microcrédito.
9. Necessidade de o SFN regular e fiscalizar todas as operações de microfinanças.



## **PAINEL II – Inclusão Financeira de Pequenos Negócios**

**Coordenador-Geral: Alexandre Guerra de Araújo – SEBRAE**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 9:00**

### **MESA 2 – A Visão de Organismos Internacionais de Fomento: o contexto brasileiro em debate**

**Coordenador técnico:** Guilherme Montoro – BNDES

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Matthias Knoch – Coordenador Brasil Nordeste e Moçambique DGRV

**Debatedor 2** – Maud Chalamet – Diretora-Executiva *Planet Finance* Brasil

**Debatedor 3** – Terence Gallagher – *Microfinance Specialist* – IFC

#### **REDADORES:**

Ricardo Melo e Denise Silva Fernandes

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

Organismos internacionais de apoio ao setor produtivo têm buscado contribuir para a discussão em torno dos desafios das microfinanças, assim como das possibilidades de avanço a partir de experiências exitosas. A discussão dos problemas e das soluções que poderiam ser adotadas para reversão desse cenário é o objetivo desta mesa, que se guiará pelas seguintes questões-chaves:

- a. Quais os entraves ao fomento efetivo dos organismos internacionais às microfinanças no Brasil?
- b. Qual a importância dos pequenos negócios no contexto da inclusão financeira, quando comparada a experiências internacionais similares?
- c. O mercado de crédito para pequenos negócios do Brasil está preparado para a concorrência internacional? Como grandes *players* internacionais percebem o mercado brasileiro de microfinanças?

Esta mesa, composta por representantes de organismos internacionais de apoio ao setor produtivo atuantes no Brasil, buscou contribuir para a discussão sobre os desafios das microfinanças, assim como sobre as possibilidades de avanço a partir de experiências exitosas, com o levantamento de temas que têm permeado debates no setor, principalmente no que toca aos entraves encontrados no efetivo fomento de organismos internacionais às microfinanças no Brasil, à importância dos pequenos negócios no contexto da inclusão financeira – quando comparadas a experiências internacionais similares, à adequação dos ofertantes de crédito para pequenos negócios do Brasil quanto à preparação para a concorrência internacional e a como grandes *players* internacionais percebem o mercado brasileiro de microfinanças.

Para Maud Chalamet, diretora-executiva da *Planet Finance* Brasil, o Brasil, como primeira economia da América Latina, tem se destacado no cenário político, econômico e de microfinanças nos últimos anos. Os organismos internacionais veem no mercado brasileiro um grande potencial, pois: (i) embora em declínio, os níveis de pobreza continuam altos, na faixa de 22% a 30% da população; (ii) o segmento das microempresas é um dos maiores da América Latina (88% do total de empreendimentos

são informais); (iii) o mercado das microfinanças é relativamente jovem (sete anos) se comparado com outros mercados, como os da Bolívia (17 anos), do Peru e da Nicarágua (cada um com catorze anos); e (iv) a taxa de penetração do setor das microfinanças é baixa (entre 5% e 8%).

Além dessas informações, a *Planet Finance* apresenta dados divulgados pelo IBGE indicando forte demanda para crédito (39%) e serviços de formação profissional dos microempreendedores (27%), o que corrobora o seu ponto de vista, com destaque para a elevada concentração das operações (73,7%) nas cinco maiores instituições de microfinanças (IMFs) do país e o elevado custo por mutuário nas instituições de menor porte – US\$400 por operação, mais do que o dobro verificado nas outras sub-regiões –, evidenciando a necessidade de economia de escala para diminuir o custo por operação. Salientou que as instituições com menor visibilidade precisam melhorar a questão relativa à transparência, de modo a viabilizar aos organismos internacionais de fomento o acesso às informações.

Mencionou ainda, a *Planet Finance*, por meio das informações do MIX, que a visão que os organismos internacionais têm é que o patrimônio é uma das principais fontes de financiamento das OSCIPs e Cooperativas, pois a receita oriunda de suas operações ainda é pouco significativa. Além disso, as baixas taxas de juros oferecidas pelo BNDES, principal fonte de financiamento das instituições de microfinanças, contribuem para inibir os concorrentes internacionais, que não veem como disputar o mercado, pois precisam agregar o risco cambial em suas taxas de juros.

As informações referentes ao Brasil, extraídas do MIX, demonstraram uma elevada concentração de financiamentos com prazos inferiores a um ano (48,6%), o que representa um custo financeiro mais elevado para as IMFs. As informações do MIX revelaram também que a maior parte dos financiamentos (78,7%) são concedidos a taxas fixas e praticamente a totalidade é contratada em moeda local.

No cenário mundial, Maud informa sua constatação de que o investimento nas IMFs tem aumentado bastante, alcançando US\$2 bilhões em 2006. Há 74 fundos de microfinanças especializados, com dezesseis novos fundos criados em 2005 e catorze, em 2006. Um acentuado aumento em investimento direto nas IMFs alcançou US\$1,5 bilhão em 2006. Esses recursos são procedentes de instituições financeiras internacionais, que utilizam seus braços privados de agências públicas, como o IFC, KFW alemão e FMO holandês.

Em relação ao mercado brasileiro, dois aspectos foram destacados: poucos fundos internacionais oferecendo empréstimos no Brasil e a inexistência de um modelo comercial e competitivo de acesso a *fundings*, com forte concentração dos devedores aos financiamentos concedidos pelo BNDES. São vários os desafios para as microfinanças no Brasil, sendo o mais relevante a estratégia de longo prazo focada em crescimento, sustentabilidade e acesso a *fundings* internacionais para garantir escalas, de modo a investir na transparência e na implementação dos padrões internacionais, essencial para atrair os financiamentos externos.

Maud também mencionou a utilização de ferramentas-chaves para transparência, como a divulgação, por parte das IMFs, do rol de indicadores de desempenho constantes no *site* do MIX (<[www.themix.org](http://www.themix.org)>) e a divulgação dos *ratings* de desempenho financeiro e social. Recomendou a implementação de novos produtos adaptados à demanda, como microsseguros, crédito para educação etc. Lembrou, ainda, uma excelente oferta de produto com valor agregado para os clientes: a educação financeira.



Para finalizar, comentou sobre a utilização de canais de distribuição inovadores e de baixo custo, como *mobile banking*, agente de crédito etc., e recomendou a ampliação do uso da tecnologia: segurança, mobilidade, decisões automáticas de concessão (*scoring*) etc.

Para Matthias Knoch, representante da DGRV, o fortalecimento do setor em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, concentra o apoio nas regiões mais carentes, a exemplo do Norte e Nordeste.

Comentando sobre os entraves ao desenvolvimento das microfinanças no país, Matthias citou a taxa de juros de 2% ao mês atrelada aos DIM como desestimulante para a utilização desses recursos. Mencionou que praticamente nenhuma instituição microfinanceira jovem consegue se sustentar com taxas tão baixas e citou que as experiências mostram que, inicialmente, as instituições operam com taxas em torno de 6% ao mês e, após atingirem a maturidade, conseguem reduzir para o patamar de 2%.

Exemplificou que instituições indianas, somente após quinze anos de desenvolvimento, conseguiram reduzir suas taxas para 2% ao mês, indicando como proposta a elevação do patamar das taxas de juros a serem aplicadas em empréstimos que utilizem os recursos do DIM. Outro entrave apontado foi a falta de demanda qualificada.

O debatedor criticou ainda a cultura brasileira de endividamento, sugerindo a criação de uma central de risco com informações de todos os compromissos assumidos por CPF (crédito para consumo, financiamento imobiliário, endividamento bancário etc.), pois, em sua visão, somente dessa forma será possível o fornecimento do crédito responsável.

Em contraponto, criticou Moçambique por possuir apenas alguns megaempreendimentos, o que resulta em alta concentração de riqueza – poucos com muitos recursos e muitos com pouco –, aumentando a criminalidade e a violência. A ausência do empreendedorismo acaba gerando problemas econômicos e sociais.

Quanto à importância dos pequenos negócios, relatou que, na Alemanha, as pequenas e microempresas representam 99% da totalidade. Esse segmento responde por 40% do faturamento total das empresas, por 70% dos empregos e por 80% dos aprendizes. Para ele, é fundamental que os clientes das microfinanças tenham acesso a serviços de orientação empresarial, pois precisam ter noções básicas de gestão empresarial, noções de como aplicar os recursos, e destacou a importância da atuação do SEBRAE na área do empreendedorismo brasileiro.

No que tange aos *players* internacionais, diversas ponderações foram feitas, com destaque para o mercado brasileiro, que é visto como muito atraente devido ao seu crescimento, porém com elevado risco cambial. Segundo o Banco Goldman Sachs, atualmente o real é a moeda mais sobrevalorizada no mundo, o que acaba dificultando a entrada de alguns atores internacionais, salientando a importância da concorrência no mercado das microfinanças como redutora de custos para os pobres.

O representante da IFC, Sr. Terence Gallagher, destaca que a sua instituição, braço do BID, trabalha com o setor privado, sempre focado na questão do desenvolvimento, analisando os impactos dos financiamentos, cobrando taxas de mercado e visando ao retorno financeiro. A IFC não atua diretamente com as microempresas, mas com as instituições financeiras, facilitando o acesso aos recursos financeiros. O grupo Banco Mundial trabalha com microfinanças há quase trinta anos e as reconhece como ferramentas importantes no combate à pobreza.

Destaca que a IFC é o principal investidor em microfinanças no mundo, acrescentando que também oferece assistência técnica por meio de contratação de consultorias, podendo subsidiar até 50% desses custos. Essa modalidade de apoio é o único serviço oferecido pela IFC com viabilidade de subsídio, ressaltando que empresas que trabalham com a IFC despertam o interesse de outros *players*, e comparou a atuação da IFC junto às empresas como uma concessão de um selo de qualidade.

Gallagher citou o sistema financeiro brasileiro como um dos mais fortes do mundo, entretanto precisa ser mais inclusivo. Destacou a importância das instituições internacionais de desenvolvimento, que são responsáveis por mais de 50% do *funding* das instituições no mundo, ressaltando que o custo de trabalhar diretamente com a IFC é muito elevado para as instituições de microfinanças, pois, embora atue cobrando taxas de mercado, os custos com advogados, contratos em inglês e monitoramento ao longo dos anos encarecem as operações. Esse alto custo impede a maior parte das instituições que trabalham com microfinanças no Brasil de operarem diretamente com a IFC.

O representante da IFC destaca que o maior dos entraves ao fomento efetivo dos organismos internacionais às microfinanças no Brasil é que os poucos investidores de grande porte, interessados em microfinanças e aptos a atuar junto aos organismos internacionais, preferem trabalhar com as taxas subsidiadas do BNDES, e lembrou a falta de estratégia com foco comercial, pois, como as microfinanças têm forte impacto social, não podem perder o foco comercial.

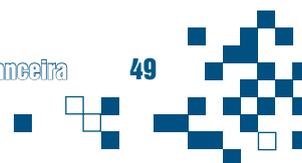
Ressaltou o Sr. Gallagher que o marco regulatório dificulta as transformações institucionais no Brasil, mencionando também a necessidade da criação de um fundo garantidor com intuito de facilitar a aquisição de *funding* pelas menores instituições de microfinanças. Ao final, foi apresentado um *slide* listando as instituições internacionais que já atuam no Brasil – Banco Azteca, FINSOL e ACCION – e também as que pretendem ingressar no mercado brasileiro nos próximos doze meses: ACP, GRAMEEN, LFS/ACCESS BANK e Compartamos.

No tempo aberto para o debate, Maud acrescentou três observações relativas ao mercado das microfinanças. A mais relevante foi sobre a entrada de novos participantes no mercado, que ele vê como muito positiva, pois possibilita alcançar um número maior de pessoas, estimulando, assim, o desenvolvimento do país. Observou também que, devido ao risco cambial, vários fundos internacionais estão com taxas de juros elevadas, o que atrapalha a concessão de financiamentos. Como alternativa, propôs parcerias entre os tomadores de recursos para que façam um *hedge* conjunto, visando estimular os fundos dispostos a assumir esse risco. Lembrou, ainda, que a troca de experiências bem-sucedidas entre países também é muito importante na busca das melhores alternativas.

Ao final de suas ponderações, Maud solicitou a Gallagher mais detalhes referentes à criação de um fundo garantidor mencionado em sua explanação.

A respeito desse fundo garantidor, Gallagher respondeu que ainda não há experiência bem-sucedida para relatar, apenas frustrações nas tentativas de implementar o produto. Exemplificou com o caso da maior OSCIP do país, o CEAP Maranhão, argumentando que essa instituição tem balanço e indicadores financeiros para satisfazer qualquer banco, é uma das instituições de microfinanças mais rentáveis da América Latina, com retorno sobre o patrimônio acima de 30%, porém, como os bancos não entendem de microcrédito, o CEAP Maranhão não consegue se financiar com os recursos dos DIM.

A IFC propôs, então, dar uma garantia para o banco, assumindo o risco da operação. Como os recursos dos DIM não têm custo para o banco, o empréstimo sairia com baixo custo para o CEAP Maranhão. Entretanto, por problemas operacionais, o empréstimo não saiu. O banco financiador tem



grandes dúvidas quanto à aceitação dessa operação, se ela seria realmente considerada como passível de compulsório por parte da fiscalização do BCB. Gallagher acrescentou que, por parte das OSCIPs, há receio de repassar seus créditos como garantia para os bancos, temendo que, no futuro, o banco opere diretamente com seus clientes. O executivo argumentou que operações que parecem simples acabam não funcionando, e aconselhou ao governo um conhecimento melhor dos detalhes das operações para possibilitar seu funcionamento e facilitar o acesso das instituições de microfinanças aos recursos dos DIM. Mencionou, ainda, que falta no Brasil a visão de que microfinanças é uma atividade comercial com forte impacto social e que o capital investido precisa ser devidamente remunerado.

Citou o melhor exemplo de microfinanças já acontecido na América Latina, o famoso caso do Banco Compartamos, no México, que teve origem numa ONG com 60 mil clientes. Em 2001, a IFC fez um aporte de capital de US\$650 mil nessa instituição. Sete anos mais tarde, quando o Banco Compartamos lançou suas ações no mercado, a IFC vendeu as ações compradas com seu investimento de US\$650 mil por aproximadamente US\$200 milhões. Atualmente, o Banco Compartamos é a maior instituição de microfinanças da América Latina, continua remunerando seus investidores e cresce 40% ao ano. Dentre seus 1.800.000 milhão de clientes, mais de 95% são mulheres que atuam na área rural. Matias concordou com Gallagher e complementou, ressaltando que um grande entrave para o desenvolvimento das cooperativas é convencer as pessoas da abordagem comercial do negócio das microfinanças.

Após a exposição dos debatedores, a plateia apresentou seus questionamentos, iniciando com o Sr. Marcelo Barroso do SEBRAE/MG, que questionou se podemos concluir que o futuro das OSCIPs pequenas é a extinção, uma vez que as grandes acabaram migrando para instituições reguladas pelo BCB. Ele questionou, também, qual é o futuro das OSCIPs no Brasil. Em resposta, Terence ponderou que existem várias possibilidades, citando que algumas OSCIPs podem se desenvolver e acabar se transformando em um banco, porém são poucas as que atingem um patamar de crescimento que permite chegar a esse estágio; e que, por outro lado, as OSCIPs no Brasil podem se tornar sustentáveis com cerca de 3 mil clientes, em razão dos subsídios existentes; e lembrou ainda que as OSCIPs podem formar parcerias com os bancos, atuando como prestadoras de serviços para o segmento de baixa renda.

Também houve questionamento sobre se o marco regulatório atual beneficia ou é entrave para atrair investimento. A Sra. Maud respondeu, dizendo que o principal entrave é o risco cambial e, em função disso, o fundo garantidor poderia ser uma ferramenta muito útil para facilitar a aquisição de *funding* por parte das OSCIPs e das Cooperativas que precisam de garantias.

De forma contributiva, o presidente da AMCRED/SC, Sr. Floriani, discorreu que “considerando os números da economia brasileira, os custos de *funding* e os custos dos operadores de microcrédito, é praticamente impossível concorrer com a capacidade dos *players* internacionais”. Tal afirmação deu-se em função das apresentações realizadas, em que foi citada a presença, no mercado brasileiro, de três *players* internacionais, e a iminência da entrada de mais quatro outros no horizonte de doze meses. Indagou se tais *players* estão entrando no mercado para especular ou para dominar o mercado.

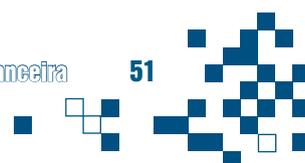
Iniciando a resposta, o Sr. Terence (IFC) argumentou que, por meio do foco de atuação dos *players* internacionais que já entraram no mercado brasileiro, pode-se observar que o objetivo até agora foi o de preencher as lacunas de mercado existentes, e que, dessa forma, não irão “competir com ninguém”.

Maud (*Planet Finance*) continuou, citando a entrada em Manaus da ACCION como um fato importante para despertar as pessoas que ainda não acreditam nesse modelo, acrescentando que, até hoje, não se tem conhecimento do fechamento de alguma OSCIP em decorrência da atuação da FINSOL no mercado brasileiro.

Finalizando, Matthias (DGRV) respondeu que a sobrevivência das instituições de microfinanças está atrelada a sua profissionalização e que, para permanecerem no mercado, é necessário ter visão comercial.

## PROPOSTAS APRESENTADAS

1. Elevação da taxa de juros de 2% atrelada à utilização dos recursos do DIM como forma de estimular a utilização desses recursos.
2. Implementação de um fundo garantidor para as instituições de microfinanças com intuito de facilitar a obtenção de *funding*.
3. Aumentar a transparência das instituições que têm baixa visibilidade, inclusive com disponibilização de dados na base do MIX, de modo a facilitar o acesso às informações pelos organismos internacionais de fomento e atrair investimentos. Mencionou a troca de experiências bem-sucedidas entre os países na busca de alternativas viáveis dentro das microfinanças. Em relação ao entrave do risco cambial, propôs a atuação das instituições em parceria com bancos dispostos a correr esse risco ou, então, a associação entre instituições para obtenção de uma operação de *hedge* que os proteja das flutuações do câmbio.



## **PAINEL II – Inclusão Financeira de Pequenos Negócios**

**Coordenador-Geral: Alexandre Guerra de Araújo – SEBRAE**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 9:00**

### **MESA 3 – Fundos e Sociedades de Garantia de Crédito**

**Coordenador técnico: Gilson Bittencourt – MF**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – José de Alencar de Souza e Silva – Analista UASF SEBRAE

**Debatedor 2** – Marcelo Porteiro Cardoso – Gerente Depto. BNDES

**Debatedor 3** – Ricardo Cavinato – Diretor-Executivo Garantiserra

**Debatedor 4** – Maurílio Barcellos – Gerente-Executivo do Banco do Brasil

#### **REDATORES:**

Epitácio da Silva Ribeiro e Lucas Scatullim Bocca

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

A falta de garantias é um dos principais entraves relacionados ao acesso a crédito pelas micro e pequenas empresas e empreendedores individuais brasileiros, sendo necessário entender de forma mais profunda como os atuais instrumentos alternativos e complementares de garantias de crédito atuam no sentido de aumentar o acesso a serviços financeiros, com possibilidades de redução de custos e atendimento das necessidades de crédito de pequenos negócios formais. A discussão dos problemas e das soluções que poderiam ser adotadas para reversão desse cenário é o objetivo desta mesa, que se guiará pelas seguintes questões-chaves:

- a. Quais os principais limites e riscos envolvidos na utilização de instrumentos de garantias em pequenos negócios, frente à recente proliferação e ao crescimento dos fundos?
- b. Qual a importância dos mecanismos de garantia para o acesso dos pequenos negócios a crédito e financiamento?
- c. Qual a relação das sociedades de garantias de crédito com a inclusão financeira?

A discussão de problemas e possíveis soluções relacionadas à falta de garantias é o objetivo desta mesa, sendo esse tema um dos principais entraves relacionados ao acesso a crédito pelas micro e pequenas empresas e empreendedores individuais brasileiros, sendo necessário entender de forma mais profunda como os atuais instrumentos alternativos e complementares de garantias de crédito atuam no sentido de aumentar o acesso a serviços financeiros, com possibilidades de redução de custos e atendimento das necessidades de crédito de pequenos negócios formais. Com isso, buscou-se levantar quais os principais limites e riscos envolvidos na utilização de instrumentos de garantias em pequenos negócios, frente à recente proliferação e ao crescimento dos fundos, a importância dos mecanismos de garantia para o acesso dos pequenos negócios a crédito e financiamento e a relação das Sociedades de Garantias de Crédito com a inclusão financeira.

Os trabalhos da mesa foram abertos com a participação do representante da UASF do SEBRAE Nacional, Sr. José de Alencar de Souza Silva, destacando os projetos que tratam de garantias de crédito do SEBRAE, dado que as pequenas empresas apresentam sérias dificuldades

de oferecer garantias aos financiamentos. Segundo ele, o FAMPE, criado em 1995, foi pioneiro no tema e destaca que, para a sua utilização, o empresário requisita seu aval em operações junto a bancos que firmaram convênios com o SEBRAE, sendo o Banco do Brasil a instituição que mais realiza operações com o fundo.

O FAMPE possui recursos apartados do SEBRAE, garante até 80% do valor do financiamento e somente analisa a operação quando chamado a cobrir a inadimplência, uma vez que a análise por ocasião da concessão do crédito é de responsabilidade do agente financiador. O total avalizado pelo fundo até hoje supera o valor de R\$4 bilhões, sendo o valor do “aval ativo” atual da ordem de R\$2,8 bilhões. Já as perdas que foram cobertas pelo fundo ao longo de sua existência totalizam R\$91 milhões.

Em 2005, o SEBRAE promoveu o 1º Fórum Nacional de Sistemas de Garantias de Crédito e, em 2008, efetuou uma chamada pública para constituição de SGC. Houve dezenove propostas, sendo que sete estão em processo de habilitação.

De acordo com o representante do SEBRAE, os maiores desafios do FAMPE são: i) aumentar a sinergia empresarial; ii) criar o marco regulatório para as SGC, atualmente constituídas como OSCIPs; iii) reduzir custos e aumentar a escala das operações; iv) evitar “atalhos populistas”; e v) gerar gradativo *know-how* nas SGC.

O Sr. Marcelo Porteiro Cardoso, gerente de departamento do BNDES, discorreu sobre os fundos administrados por aquele banco de desenvolvimento, como o FGE, cujo objetivo é garantir financiamentos na modalidade “pós-embarque”, e o FGPC, que atingiu o total garantido de R\$5,9 bilhões em financiamentos. Esse último, no entanto, por se tratar de um fundo público, tinha seu orçamento passível de contingenciamento, o que gerava inseguranças, impedindo que se alcançasse a sustentabilidade.

Em 2009, foi criado o FGI, substituto do FGPC, porém de natureza privada, cuja gestão de ativos e garantias prestadas está a cargo do BNDES. Entre os sócios do FGI, figuram, ou estão em vias de figurar, dezesseis instituições financeiras de diversos tipos: bancos de varejo, bancos de montadora e cooperativos, entre outros. Tais IFs são responsáveis por 70% do “repasse” para as MPME, que, ao lado de transportadores rodoviários e de microempreendedores individuais, constituem o nicho de atuação do FGI, embora haja perspectivas de que, futuramente, o fundo venha a garantir todas as operações do BNDES.

Segundo Porteiro Cardoso, o fundo já prestou garantias em financiamentos que totalizam R\$2,5 bilhões, sendo que o montante máximo de operações garantidas está limitado a doze vezes o seu patrimônio líquido. Adicionalmente, o FGI somente aceita garantir novas operações, geradas em uma determinada instituição, se a inadimplência da carteira garantida naquela IF estiver abaixo dos 7%. Para Cardoso, os atuais desafios do fundo são: i) agregar novos produtos; ii) efetuar cobertura para operações originadas pelos cotistas; iii) atuar como uma espécie de “resseguradora” para as SGC; e iv) prestar garantias para a cadeia de fornecedores da Petrobras.

Já o Sr. Ricardo Cavinato, diretor-executivo da Garantiserra, explanou sobre a entidade, que é uma sociedade de garantia recíproca formada em 2005 cuja operação realmente tomou vulto a partir de convênio firmado com o SEBRAE. Segundo o diretor, a Garantiserra detém o pioneirismo em relação às SGC, com 465 sócios e patrimônio líquido em torno de R\$1,8 milhão, garantindo empréstimos de no mínimo R\$5 mil e no máximo R\$100 mil, por CNPJ.



O Conselho de Administração da Garantisserra é formado por onze membros. Três compõem o Conselho Fiscal, sendo sua estrutura administrativa composta por quatro funcionários e, adicionalmente, um conselho técnico independente.

Quanto às questões operacionais, a Garantisserra faz a própria análise de risco da operação, utilizando, inclusive, a metodologia de *credit score*, e, complementarmente, presta assistência financeira aos tomadores de crédito. Os benefícios gerados para as empresas são: i) menor burocracia; ii) maior prazo de pagamento e carência; e iii) menor taxa de juros e tarifas. Atualmente, a entidade presta garantias a operações que totalizam R\$4 milhões, sendo que a associação já foi chamada a honrar empréstimos no total de R\$51,5 mil, dos quais R\$16,5 mil vieram a se configurar como “perdas efetivas”.

Na sequência, o Sr. Maurilo Alves Barcelos, representante do Banco do Brasil, corroborando o entendimento de que o principal problema das MPE é a insuficiência de garantias, discorreu sobre o FGO, administrado pelo BB e de natureza privada, embora entre os cotistas, predominantemente agentes financeiros, figure o Governo Federal.

O FGO possui abrangência nacional e garante atualmente carteira de empréstimos que totaliza R\$7 bilhões, e sua alavancagem é de até doze vezes seu patrimônio líquido. O fundo presta garantias de até R\$500 mil no caso de investimento e de R\$100 mil para financiamento de capital de giro e, em ambas as situações, as coberturas estão limitadas a 80% da operação.

Para o debatedor, os maiores benefícios proporcionados pelo fundo são: i) maior acesso ao crédito; ii) mitigação de riscos; e iii) redução de custos e taxas. Por sua vez, entende que, na administração do FGO, são fundamentais: i) existência de sistema de TI adequado; e ii) segregação das funções (gestão e concessão de garantias/operações de financiamento).

Na fase de debates, o coordenador técnico da mesa, Sr. Gilson Bittencourt, do Ministério da Fazenda, observou que, apesar de os fundos serem uma opção mais rápida para obtenção de garantias, as SGC constituem um mecanismo mais moderno, pelo seu caráter mutualista e pelo fomento à economia local. Também sinalizou que está em estudo a regulamentação das SGC como instituições financeiras e pontuou a necessidade de as garantias reduzirem o custo das operações.

Foram levantadas as seguintes questões, em caráter geral: i) quais os principais riscos e limites dos instrumentos de garantia de crédito? ii) há tendência estatizante na constituição de fundos garantidores? iii) os fundos garantidores podem gerar resultados? iv) por que não utilizar seguros?

José de Alencar de Souza Silva (SEBRAE) argumentou que, no tocante aos riscos, o FAMPE não se relaciona com clientes, apenas com os bancos. Nesse contexto, o fundo centra sua análise na metodologia de concessão de crédito da IF e somente vem a “conhecer” o cliente quando este não honra o empréstimo e o fundo é chamado a cobrir a inadimplência. Acrescentou que os fundos de garantias podem ensinar “risco moral”.

Já Maurílio Alves Barcelos (BB) ponderou que não há necessidade de novos fundos, pois os existentes são suficientes para, ao longo do tempo, atender toda a demanda sustentavelmente. Segundo ele, a utilização de garantias promovidas por fundos garantidores deve diminuir o custo para o tomador de empréstimo, de forma que o CET do empréstimo somado à comissão cobrada pela garantia seja menor que o CET sem cobertura de um fundo garantidor. Observou, porém, que para grandes empreendimentos os fundos garantidores não seriam adequados, lembrando que o Banco do Brasil formatou um fundo de garantia para o FIES.

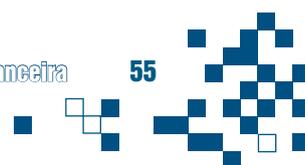
José de Alencar de Souza Silva (SEBRAE) reitera que os fundos têm caráter impessoal e que se deve adotar o *stop loss* no curso das operações de um fundo de garantias para não comprometer sua higidez.

Marcelo Porteiro Cardoso (BNDES) salientou que a participação estatal via PPP mitiga riscos, e que os fundos agem estimulando as IF a ampliarem o leque de operações. Adicionalmente, ponderou que há insegurança das IFs na classificação contábil das operações.

O Sr. Gilson Bittencourt observou que o Ministério da Fazenda vem estudando a gestão de fundos garantidores com o objetivo de reduzir custos e que os projetos técnicos dos empreendimentos e investimentos a serem financiados deveriam ser melhorados. A reforma tributária viria a contribuir. Também enfatizou que a contabilidade das MPE deve ser transparente e refletir fielmente as situações econômico-financeiras daquelas empresas.

## PROPOSTAS APRESENTADAS

1. Criação de marco regulatório para as SGC.
2. Criação de novos produtos.
3. Atuação dos fundos de garantia como uma espécie de “resseguradora” para as SGC.
4. Reforma tributária.
5. Promover a adoção de balanços e demonstrações financeiras mais transparentes e fiéis à situação econômico-financeira das pequenas, médias e microempresas.



## **PAINEL II – Inclusão Financeira de Pequenos Negócios**

**Coordenador-Geral: Alexandre Guerra de Araújo – SEBRAE**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 9:00**

### **MESA 4 – Projetos de Inclusão Financeira e Pequenos Negócios: experiências e casos práticos**

**Coordenador técnico: Silvio Cesar Giusti – OCB/CECO**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Anadete Apoliano Albuquerque Torres – Superintendente da área de microfinanças urbana e MPE Crediamigo

**Debatedor 2** – Edney Souza Sacramento – Coordenador de Educação Cooperativa Ascoob Serrinha (BA)

**Debatedor 3** – Jerônimo Rafael Ramos – Superintendente Santander Microcrédito

**Debatedor 4** – Juliana Paz – Gerente ANDE

#### **REDATORES:**

Sidney Soares e Carlos Tadeu Pimenta

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

Projetos e programas de microcrédito e microfinanças podem e devem ser ampliados caso se pretenda atuar efetivamente no atendimento do mercado potencial de crédito para pequenos negócios formais e informais. Diversos modelos têm sido utilizados, desde os operados por ONGs, passando por bancos públicos e privados, até cooperativas de crédito, demonstrando pluralidade de modelos, em que o desenho institucional (regional, estadual e local) é fator decisivo quando da definição do modelo a ser adotado. A discussão dos problemas e das soluções que poderiam ser adotadas para reversão desse cenário é o objetivo desta mesa, que se guiará pelas seguintes questões-chaves:

- a. Para a sua instituição/organização, o que é ser sustentável, considerando o atual marco legal das microfinanças brasileiras?
- b. Como o atual nível de desenvolvimento do país interfere na forma de atuação das instituições de microcrédito/microfinanças?
- c. De que forma projetos e programas de microfinanças beneficiam a economia local? Como grandes empresas podem se beneficiar de programas de inclusão financeira direcionados à base da pirâmide/mercado de baixa renda?

Projetos e programas de microcrédito/microfinanças podem e devem ser ampliados caso se pretenda atuar efetivamente no atendimento do mercado potencial de crédito para pequenos negócios formais e informais. Diversos modelos têm sido utilizados, desde os operados por ONGs, passando por bancos públicos e privados, até cooperativas de crédito, demonstrando pluralidade de modelos, em que o desenho institucional (regional, estadual e local) é fator decisivo quando da definição do modelo a ser adotado.

Por tais motivos, esta mesa pretende discutir os problemas e as soluções que poderiam ser adotadas para ampliação de ações realizadas em prol da inclusão financeira de pequenos negócios, tendo como parâmetro questões como sustentabilidade das IMF, considerado o atual marco legal das microfinanças brasileiras, o atual nível de desenvolvimento do país e a forma de atuação das instituições de microcrédito/microfinanças, a forma como projetos e programas de microfinanças beneficiam a economia local e como grandes empresas podem se beneficiar de programas de inclusão financeira direcionados à base da pirâmide/mercado de baixa renda.

O Sr. Jerônimo Ramos, Superintendente da Santander Microcrédito, iniciou sua apresentação argumentando sobre a necessidade de se criar um PAM, em analogia ao PAC, que é um projeto do Governo Federal sustentado em investimentos em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, visa estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, gerar benefícios sociais para os brasileiros. Portanto, nesse contexto, o representante do Santander revelou a importância de uma verdadeira política governamental para a expansão do segmento de microcrédito. Também destacou a importância da atividade de microcrédito (produtivo e orientado) para os pequenos empreendedores, principalmente para aqueles de baixa renda e que não têm acesso (ou grande dificuldade) às formas convencionais de crédito. De forma complementar, argumentou que o microcrédito é muito importante para a geração de emprego e renda, e para a alavancagem dos negócios.

De forma ilustrativa, sua apresentação trouxe diversos dados referentes ao mês de setembro de 2010, do Santander Microcrédito, com destaque para o crédito solidário, cuja representação é de 95% e tem mais de 600 mil beneficiados, com o acúmulo de R\$760 milhões desembolsados e inadimplência de 3%. Para alcançar esses números, a instituição opera em 22 agências e atende cerca de 600 municípios, com destaque para a região Nordeste.

Visando solidificar as atividades de microcrédito, o representante do Santander destaca a necessidade de se implementar e fortalecer a educação financeira, a importância da qualificação e atuação do agente de crédito – que normalmente age como um educador para o público-alvo – bem como de buscar lucro para tornar o segmento sustentável.

O Sr. Edney Sacramento, representante da Cooperativa de Crédito Singular Ascoob Serrinha, iniciou sua palestra mostrando a importância econômica e social da cooperativa de crédito rural para o município de Serrinha e região, localizado no semi-árido baiano. Destaca que a instituição foi constituída em 1992 e dados mais recentes (junho/2010) apontam para sua trajetória de sucesso: são R\$6,8 milhões de ativos; R\$3,6 milhões em operações de crédito; R\$4,8 milhões em depósitos e R\$1,0 milhão de Patrimônio Líquido.

De forma complementar, destacou a política de inclusão social implantada na instituição, que reduziu o custo de adesão de R\$500,00 para R\$30,00. Esse ato administrativo tem proporcionado o aumento no número de associados e vem contribuindo para combater o grau de pobreza na região, cuja economia é muito influenciada pelas condições climáticas.

Por fim, o Sr. Edney Sacramento elencou algumas variáveis consideradas importantes para a sustentabilidade da instituição, tais como: i) as parcerias estratégicas com a Desenbahia (imprescindível no fomento); ii) SEBRAE (muito relevante na educação financeira e na capacitação); iii) BNB (atuação junto ao Pronaf); iv) a qualidade do agente de crédito; v) o *mix* de produtos que consiga atender a real necessidade de seus clientes; e vi) a aproximação dos clientes, seguindo a lógica das finanças de proximidade que proporciona redução da assimetria de informações e baixo grau de inadimplência.



A Sra. Anadete Torres Crediamigo, Superintendente do Banco do Nordeste/Crediamigo, iniciou sua apresentação mostrando a atuação do banco e sua importância para o desenvolvimento da região Nordeste. Destacou que o BNB se encontra inserido em 1.989 municípios e está hospedado em onze estados brasileiros.

Conforme a Sra. Anadete, ao despertar para a importância em atender a camada mais pobre da população, o BNB firmou parceria com o INEC para operacionalizar o Programa Crediamigo, atualmente o maior do país, o qual adota a metodologia de microcrédito produtivo orientado em 1º piso, específico para o público urbano, com o objetivo de atender aos empreendedores formais ou informais.

Elencou, ainda, algumas variáveis que têm auxiliado a performance do programa: i) ter a autossustentabilidade como princípio básico; ii) atuar como *downscaler* num banco público; iii) realizar investimento constante na capacitação do agente de crédito; iv) possuir suas unidades especializadas e independentes – seus empréstimos têm trâmite ágil, são adequados ao ciclo de negócios, com prazos curtos e de pequenos montantes; v) risco do crédito minimizado por grupo solidário – priorização estratégica pela alta administração; vi) estabelecer parcerias com instituições governamentais e do segmento privado; e vii) ter competência técnica e comprometimento do quadro de funcionários.

Por fim, foram mostrados alguns dados quantitativos, relativos a 2010 (outubro), que revelam a força do Crediamigo: 7,5 milhões de empréstimos, R\$9,7 bilhões desembolsados, 1.474 mil clientes atendidos e índice de inadimplência de 0,81 (atrasos de um a noventa dias sobre a carteira ativa). Além dessas informações, foram apresentados alguns resultados qualitativos, a partir de pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, tais como: 60% dos usuários do Crediamigo conseguiram sair da linha de pobreza, 35% aumentaram seus rendimentos e 15% expandiram seu poder de compra.

A última debatedora da mesa, Sra. Juliana Paz, gerente da ANDE, iniciou sua palestra descrevendo a instituição e seus objetivos, dentre os quais apoiar microempreendedores a realizar sonhos de iniciar ou expandir um negócio de forma sustentável. Citou que, em nível geográfico, a OSCIP atua em sete estados do Nordeste e no Norte de Minas Gerais, tendo, portanto, como foco contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias brasileiras menos favorecidas, principalmente aquelas que moram na região Nordeste.

Ao discutir o tema sustentabilidade, a debatedora criticou o atual marco legal, pois este tem direcionado seu foco para o produto, como a limitação do nível máximo para as taxas de juros. Em seu entendimento, esse fato apresenta as duas faces da mesma moeda: se, por um lado, contribui para a redução de custos, o que é muito bom; por outro lado, pode tornar a instituição vulnerável e comprometer sua sustentabilidade.

Mesmo diante de tal posicionamento, a Sra. Juliana Paz mostrou-se otimista com o atual nível de desenvolvimento do país, que vem sendo impulsionado pela economia e tem auxiliado o desempenho do segmento de microcrédito. Entretanto, mostrou-se preocupada com um possível crescimento da inadimplência.

Como participação final, comentou ainda que grandes empresas podem obter grandes benefícios com os programas de inclusão financeira direcionados à base da pirâmide de baixa renda, se trabalharem em parceria com instituições que atuam no microcrédito e com a promoção da expansão das OSCIPs.

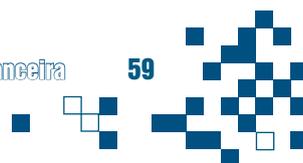
Na fase de debates, a plateia perguntou sobre o nível de taxas de juros cobrado pela instituição. As respostas, de modo geral, foram homogêneas: as taxas variam de 0,99% a 3,0% ao mês, acrescidas da TAC, que oscilava entre 3,0% a 4,0%.

A segunda pergunta feita pela plateia (Sr. Marcelo Guimarães, do BNB) referiu-se aos planos das instituições para os próximos três anos. Como esse é um assunto que faz parte da estratégia mercadológica de cada instituição, as respostas foram homogêneas, afirmando que os planos dependerão da conjuntura econômica do país, do foco na expansão do número de clientes e da promoção do crescimento da instituição.

De forma contributiva, um terceiro participante quis saber a opinião dos debatedores sobre a melhor forma de equacionar a ausência de uma política pública para o microcrédito. Como resposta, os debatedores disseram acreditar que esse tipo de problema se resolve a partir de encontros e conversas com todos os agentes econômicos envolvidos no tema. Nesse contexto, elogiaram os coordenadores do II Fórum pela iniciativa de provocar a discussão das microfinanças, visando amplificar sua inserção no território brasileiro.

## **PROPOSTAS APRESENTADAS**

1. Necessidade de criação de uma política governamental para a expansão do segmento de microcrédito.
2. Necessidade de se implementar e fortalecer a educação financeira.
3. Necessidade de o estado formar, capacitar e qualificar agentes de crédito, considerados elementos muito importantes para o segmento de microcrédito.
4. Eliminar o teto máximo das taxas de juros do DIM.



## **PAINEL III – Finanças Solidárias e Desenvolvimento Territorial**

**Coordenadora-Geral: Marusa Vasconcelos Freire – BCB**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 9:00**

### **MESA 1 – Papel da Inclusão Financeira para o Desenvolvimento Territorial**

**Coordenador técnico: Deoclécio Pereira de Souza – BCB**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – José Ricardo da Costa e Silva – Assessor Pleno do Departamento de Estudos e Pesquisas do BCB

**Debatedor 2** – Diogo Jamra Tsukumo – Pesquisador do Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo e representante do Instituto Kairós

**Debatedor 3** – Armando de Melo Lisboa – Professor e pesquisador do Departamento de Economia da Universidade de Santa Catarina

**Debatedor 4** – Manoel Vital de Carvalho Filho – Assessor do MDA

#### **REDADORES:**

Francisco Fernando Viana Ferreira e Valdo Cesar Duarte Rodrigues

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

Os territórios onde se empregam os instrumentos das finanças solidárias de maneira mais expressiva são, em geral, aqueles com maior dimensão comunitária e, simultaneamente, frágil inserção no mercado. Nesta primeira mesa, será apresentada a Política de Desenvolvimento Territorial do Governo Federal pelo representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário e discutida a relação entre o desenvolvimento desses territórios e a inclusão financeira da comunidade que neles reside, debatendo-se em que medida um fator influencia o outro, ou seja, de que maneira ocorre essa interação na prática, bem como os efeitos e impactos da implantação de ferramentas de Finanças Solidárias nesses territórios, onde, em geral, circuitos de intercâmbio não monetarizados são mais expressivos.

- a. Como as políticas existentes podem apoiar a inclusão financeira nos territórios como estratégia de desenvolvimento sustentável?
- b. Como a inclusão financeira contribui no processo de dinamização da economia do território e que outras ações devem ser implementadas paralelamente?
- c. As finanças solidárias são uma alternativa de democratização de acesso ao crédito, que tem o potencial de promover a inclusão financeira e o desenvolvimento das comunidades nos territórios?
- d. Quais os efeitos de programas de finanças solidárias sobre os laços comunitários e as práticas sociais locais decorrentes da inserção de moedas comunitárias em territórios “desmonetarizados”?

### ABERTURA DO PAINEL 3

Marusa Vasconcelos Freire, procuradora-geral adjunta da PGBC e coordenadora-geral do Painel 3, realizou a abertura do painel e a apresentação dos membros da mesa e do coordenador técnico, Deoclécio Pereira de Souza, chefe-adjunto da Gerop do BCB. Em seguida, Armando de Melo Lisboa, professor e pesquisador do Departamento de Economia da UFSC, proferiu sua palestra, traçando um panorama geral acerca do tema “Finanças Solidárias e Desenvolvimento Territorial”.

Armando Lisboa iniciou a palestra afirmando que o debate acerca dos sistemas financeiros locais é recente e que há uma ideia errada de que os pobres não possuem vida financeira. Ressaltou que os sistemas financeiros locais nos trazem algumas lições acerca de nossa cegueira relativa à vida financeira dos territórios empobrecidos. Mesmo os excluídos do sistema bancário têm vida financeira, pois todos consomem em algum nível.

Observou que uma lição que se depreende dos sistemas financeiros locais é que as diversas práticas financeiras são baseadas na confiança, sendo os laços comunitários a grande força responsável pelo êxito econômico. Os mercados locais são baseados na reciprocidade, que se sobrepõe ao ganho individual.

De acordo com o professor, em sistemas financeiros locais, as transações financeiras são de baixo custo e seu desenvolvimento está baseado em laços comunitários. O mercado não é visto como um mecanismo impessoal, mas sim como ambiente de sociabilidade primária baseado na reciprocidade. O território das microfinanças é híbrido e ambíguo; a racionalidade econômica mescla-se à lógica emocional, afetiva. Faz-se necessária uma distinção conceitual com a concepção clássica de mercado, em que os ambientes institucionais são impregnados de racionalidade.

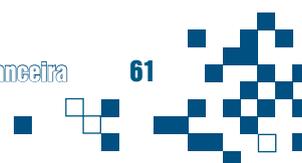
Afirmou que as organizações de microfinanças rejeitam as relações de reciprocidade em decorrência dos aspectos negativos envolvidos em tais relações. Ressaltou que o crédito é como uma forma de dominação, pois mantém o devedor manietado à miséria. As políticas de microfinanças consideram a reciprocidade apenas em sua forma negativa. Entretanto, o fim do princípio da reciprocidade é um erro, uma vez que a reciprocidade é a principal vantagem das finanças locais.

Asseverou que, apesar de serem instituições exitosas, as cooperativas de crédito não estão preservadas das relações de dominação (cooperativa x cooperado) e, com cada vez mais frequência, observa-se maior distanciamento entre os cooperados e a organização. Dessa forma, a cooperativa passa a ser vista como um simples banco.

O professor alertou que a restrição aos laços de reciprocidade é um reducionismo irresponsável, pois os valores morais são economicamente importantes e dependem das práticas de reciprocidade. Não há dúvida de que o acesso ao mercado é um processo libertador, contudo é preciso combinar as lógicas da troca capitalista e da reciprocidade, reconhecendo que a economia da reciprocidade é um fator de desenvolvimento. Aconselhou que o caminho é conjugar a economia da reciprocidade e as lógicas competitivas de mercado.

Concluiu afirmando que o marco teórico atualmente adotado, assim como os imensos territórios não monetarizados ainda existentes no Brasil, representam dilemas para as finanças populares<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Anexo, encontra-se o texto da palestra proferida pelo prof. Armando Lisboa.



## **DEBATEDOR 1: José Ricardo da Costa e Silva**

Na sequência, o economista José Ricardo da Costa e Silva, assessor pleno do Depep do BCB, destacou a importância da transferência de poupança para o desenvolvimento econômico. Afirmou que, em ambiente de globalização, esse mecanismo é muito importante, visto que os processos produtivos estão muito integrados.

Salientou que o debate histórico mostra que o processo de transferência de poupança é fundamental para a integração dos processos produtivos e que a circulação de poupança permite a redução da pobreza e o fortalecimento do desenvolvimento territorial. O excedente de um, o poupador, é a base da produção do outro, o empreendedor. A boa transferência de poupança traz crescimento econômico e redução da pobreza. Surge, então, um paradoxo: se todos resolverem poupar, por medo do futuro, esse será um problema para a economia como um todo.

Ressaltou que o sistema financeiro, para cobrir o risco dos maus pagadores, cobra uma taxa de juros muito alta, o que exclui bons projetos (seleção adversa), sobretudo aqueles com retornos menores. Para diminuir o risco das operações de concessão de crédito, buscam-se garantias, de forma a assegurar que quem poupa vai receber seu dinheiro de volta. Esse mecanismo é mais complexo nas comunidades carentes, cujos problemas se referem, principalmente, às garantias e às dificuldades de se produzir poupança endógena, levando à necessidade de se acessar poupança externa. A falta de crédito mantém essas comunidades presas ao ciclo da pobreza: não têm dinheiro para empreender, não há garantias, portanto não há acesso ao crédito.

Finalizando, José Ricardo apontou dois desafios a serem superados para o sucesso da inclusão financeira das comunidades carentes: redução da incerteza do poupador, ou seja, garantia de que o dinheiro por ele emprestado ao empreendedor será pago por este (retorno do dinheiro investido); autossustentabilidade do processo, isto é, o empréstimo deve gerar retorno para o poupador, o que implica que deve ser concedido mediante a cobrança de juros.

## **DEBATEDOR 2: Diogo Jamra Tsukumo**

Diogo Jamra Tsukumo, pesquisador do Núcleo de Economia Solidária da USP e representante do Instituto Kairós, iniciou sua exposição afirmando que é preciso pensar o modelo de desenvolvimento a partir de um novo prisma. Pensar o desenvolvimento territorial pressupõe definir o que é economia solidária, que corresponderia a uma nova unidade de produção, um movimento recente de produção, que busca formar empreendedores em comunidades carentes.

Explicou que o fomento ao empreendimento solidário ocorre por meio da formação de redes, que se articulam em uma cadeia de empreendimentos gerando desenvolvimento local, estimulando a circulação interna de riquezas em um território e promovendo o desenvolvimento da região inteira. O crescimento do mercado favorece o desenvolvimento de outros empreendimentos localizados no mesmo território.

Para Diogo Tsukumo, o banco comunitário facilita esse processo ao possibilitar o acesso ao crédito, permitindo que a própria comunidade defina os critérios de concessão e as garantias necessárias. Além disso, a criação de uma moeda social traz identidade para o território, o que é um ponto fundamental, pois possibilita que a riqueza ali produzida permaneça e circule na própria comunidade. A circulação da moeda social ocorre dentro dos bairros, entre os estabelecimentos que a aceitam, de forma que o fluxo monetário se mantém (interno) no próprio território.

Os bancos comunitários têm o papel de organizar e dinamizar as finanças locais, mas estão limitados por falta de um marco regulatório. Esses bancos não podem captar poupança, gerando problemas de *funding*, o que limita sua atuação. O desafio atual é a definição de um marco regulatório que permita superar esse problema.

A base de serviços para as finanças solidárias, além de serviços e produtos financeiros propriamente ditos, engloba a promoção comercial, a assessoria para contratos, a educação financeira etc.

### **DEBATEDOR 3: Armando de Melo Lisboa**

O professor Armando, inicialmente, afirmou que a discussão do desenvolvimento local envolve dois problemas: o conceito de “desenvolvimento” e o conceito de “local”.

Alertou para a necessidade de se entender o sentido de desenvolvimento, conceito hoje em ampla discussão nos países desenvolvidos. Ressaltou que o capital natural está se erodindo e, assim, para alguns, a tendência para o futuro seria um “decréscimento, a reversão do desenvolvimento”.

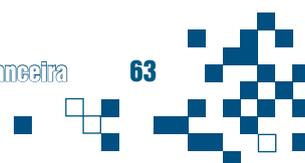
Observou que, no que concerne a finanças populares, geralmente “se olha muito para a árvore, mas deixamos de olhar para a floresta”. Segundo ele, os locais são regulados por forças globais, visto que não existem territórios autônomos. Logo, para pensar o conceito de desenvolvimento territorial, ficar só no local não é suficiente, é preciso pensar global.

O debatedor concluiu afirmando que o Brasil não vai renunciar a ser um império, ou seja, grande economia, mas há uma vocação natural para outro tipo de desenvolvimento, voltado para a economia solidária.

### **DEBATEDOR 4: Manoel Vital de Carvalho Filho**

De acordo com Manoel Vital de Carvalho Filho, assessor do MDA, o debate acerca de finanças solidárias e desenvolvimento territorial iniciou-se em 2003. O espaço geográfico para promover o desenvolvimento é o território, e o elemento definidor do território é a identidade cultural. Para ele, quem faz o desenvolvimento é o povo, e quem junta o povo e dá unidade ao território é a cultura, pois cria um sentimento de pertença (pertencer). Se há um sentimento de pertença, então há interesse pelo desenvolvimento do espaço geográfico.

Asseverou que pensar microfinanças e microcrédito sem pensar em desenvolvimento leva em conta apenas o crédito: se não se define o território, fica o crédito pelo crédito, sem planejamento, pois o processo burocrático não respeita a cultura local. A legislação foi pensada sob uma ótica mais geral. E o desenvolvimento envolve diversas dimensões, sendo a econômica apenas uma delas.



Prossigui dizendo que o Brasil vem adotando, em suas políticas públicas, o modelo de desenvolvimento sustentável (crescimento econômico é fundamental, porém de forma sustentável). Na economia solidária, não se pode trabalhar a dimensão econômica de forma tradicional, e sim sob a ótica da sustentabilidade. É necessário um modelo econômico diferente, baseado na solidariedade, na inclusão, na cooperação, na justiça e na ética.

Por fim, Manoel Vital destacou que o Brasil tem elementos para fomentar políticas públicas nacionais baseadas nas experiências locais bem-sucedidas, para tornar realidade a experiência da economia solidária, respeitando as especificidades de cada região. Finanças solidárias e desenvolvimento territorial têm de estar juntos.

## DEBATE

O coordenador técnico Deoclécio Pereira dos Santos agradeceu aos palestrantes, elogiando o conteúdo de suas exposições e, devido à escassez de tempo, evitou fazer comentários específicos, abrindo em seguida o espaço para as perguntas da plateia.

O debate iniciou-se com Idalvo Toscano, representante do Sinal, que afirmou não haver a menor possibilidade de se fazer a inclusão financeira com a lógica do atual Sistema Financeiro, motivo pelo qual é preciso construir uma nova institucionalidade. Para ele, seria necessária a criação de um marco regulatório específico para as finanças solidárias. Em seguida, questionou se seria possível “pegar” uma instituição do sistema financeiro e sensibilizá-la para ir até as comunidades mais remotas.

O palestrante José Ricardo da Costa e Silva, assessor pleno do Depep do BCB, sustentou que, onde não existe transferência de poupança, não há desenvolvimento. Para tanto, é preciso dar garantias para o poupador independentemente do nível de renda, pois sem garantias não há poupança. Na economia solidária, os laços são importantes, são a razão do sucesso.

Genauto França Filho, coordenador da ITES/UFBA, considerando os dois desafios para a inclusão financeira levantados pelo palestrante José Ricardo, a saber, reduzir a incerteza e promover a autossustentabilidade, perguntou sobre a possibilidade de um empreendimento ser sustentável, mas inviável economicamente. Questionou ainda o que poderia ser feito nesse caso e qual seria a resposta do pensamento econômico vigente.

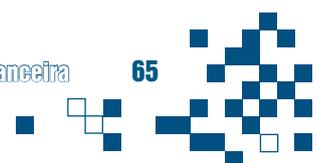
Em resposta, José Ricardo afirmou que não há solução na teoria econômica. A comunidade deve decidir politicamente se vale a pena investir no empreendimento cuja atividade é importante, mas não se sustenta, pois nessa hipótese haverá drenagem de recursos de outras áreas. Não há outro caminho.

Idalvo Toscano rebateu dizendo que, embora não haja retorno em dinheiro, há benefícios para a comunidade mais importantes do que a questão meramente financeira, razão pela qual não se pode pensar apenas em trocas capitalistas.

Armando de Melo Lisboa, professor e pesquisador do Departamento de Economia da UFSC, argumentou que, se não há retorno econômico, mas o resultado é um trabalho importante para a sociedade, é preciso saber se vai ter apoio ou não da sociedade. Concluiu dizendo que se faz necessário repensar o cálculo econômico e que o futuro exige ruptura com o modelo tradicional.

## PROPOSTAS APRESENTADAS

1. Pensar mecanismos que facilitem às OSCIPs o acesso a *funding* (ex.: mudanças no marco regulatório).
2. Definir marco regulatório para bancos comunitários.
3. Promover a educação financeira.
4. Pensar um sistema de garantia de crédito específico para as finanças solidárias (considerando-se que, nesses sistemas, os vínculos sociais surgem, talvez, como a principal garantia).



## **PAINEL III – Finanças Solidárias e Desenvolvimento Territorial**

**Coordenadora-Geral: Marusa Vasconcelos Freire – BCB**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 9:00**

### **MESA 2 – Sistemas Territoriais de Finanças Solidárias**

**Coordenador técnico: Fabiano Costa Coelho – BCB**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Manoel Vital de Carvalho Filho – Assessor Especial – MDA

**Debatedor 2** – Adriano Michelon – Presidente da Confesol

**Debatedor 3** – Ademar Bertucci – Cáritas Brasileira e Coordenação Executiva do Fórum Brasileiro de Economia Solidária

**Debatedor 4** – Luiz Sérgio Farias Machado – BNB

#### **REDADORES:**

Janaína Fabiana Soares e Valdo Cesar Duarte Rodrigues

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

Discutir sobre a necessidade de organização das ferramentas de finanças solidárias em um Sistema Territorial de Finanças Solidárias não somente nos locais onde já são aplicadas, mas igualmente naqueles em que venham a ser administradas, bem como delinear os principais contornos desse sistema e definir as estratégias de sua eventual implantação nos territórios, com foco na atuação das cooperativas de crédito e dos demais agentes de desenvolvimento local, são os objetivos desta segunda mesa.

- a. Existe ambiência para se pensar em “sistema” nos lugares onde já operam ferramentas isoladas de finanças solidárias (cooperativas de crédito, bancos comunitários, moedas sociais, fundos rotativos solidários)?
- b. Quais as vantagens de pensar um “sistema” e não apenas ferramentas?
- c. Quais são os principais componentes de um Sistema Territorial de Finanças Solidárias?
- d. Qual a estratégia para inserir esse tema na pauta dos Colegiados Territoriais?

#### **DEBATEDOR 1: Manoel Vital de Carvalho Filho**

Manoel Vital de Carvalho Filho, assessor especial no Ministério MDA, iniciou sua apresentação questionando o conceito de sistema. Em seguida, lembrou que, de acordo com o dicionário Aurélio, sistema é um conjunto de elementos que se organizam de forma integrada para atingir um objetivo comum. Assim embasado, ao definir um sistema de finanças solidárias como um conjunto de elementos integrados, perguntou qual seria o objetivo desse sistema.

Ressaltou que o sistema tem de ser territorial, inserido em um plano sustentável, integrado por sujeitos que dão a sua sustentação política e formado pelos conjuntos representativos da sociedade, que devem se ajustar solidariamente, geralmente via formação de um colegiado, com a finalidade de gerir e administrar a comunidade e o território. Portanto, é necessária a interação e integração de toda a comunidade.

Segundo Manoel Vital, para que haja a plena mobilização comunitária, é necessário que os membros da comunidade se conscientizem de que todos são importantes, pois estão integrados ao território, têm vínculos com a comunidade e, principalmente, devem estar engajados como corresponsáveis pela criação de um eficiente sistema de gestão. Com a implantação desse sistema, busca-se o desenvolvimento local sustentável – econômico, cultural, político, ambiental e social – com vistas à melhoria na qualidade de vida do participante, da comunidade e do território em todas as suas dimensões.

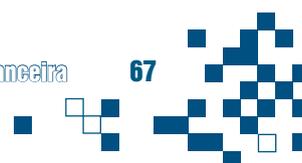
Afirmou que existe um conjunto de ferramentas que precisam ser articuladas para dar sustentação à formação de um sistema territorial e comunitário. Oferecer crédito por crédito não é suficiente; é necessário haver um contexto territorial, de forma que o crédito que foi oferecido gere não só o desenvolvimento individual, mas de toda a comunidade e do respectivo território. Assim, é necessário o diálogo entre os diferentes componentes de um sistema para que ele funcione eficientemente.

Salientou, como condição básica e imprescindível para o sucesso dos empreendimentos a serem implantados, a prestação de assessoramento técnico. Na ausência desse assessoramento, as expectativas de sucesso dos empreendimentos geralmente são frustradas – a não ser que haja pessoas da comunidade com conhecimento e formação apropriados. O insucesso das iniciativas acaba instaurando a descrença local. Logo, são essenciais a sintonia e o diálogo entre as diversas ferramentas. No Nordeste, por exemplo, a dificuldade para se trabalhar sistemas é maior do que na região Sudeste, pois naquela região há locais em que nem mesmo existem as ferramentas, tais como políticas adequadas, assessoramento técnico e crédito, de forma que o importante é, primeiramente, tratar da criação dessas ferramentas.

Para Manoel Vital, além do assessoramento técnico, os principais componentes para o desenvolvimento dos sistemas territoriais seriam: a) modelo de organização, gerido pela própria comunidade (“gestão social”) e b) conjunto de políticas, especialmente de crédito.

Apontou o balanço financeiro do respectivo território como ponto crucial para o bom funcionamento de um sistema. Em muitas cidades, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, a riqueza gerada dentro dos territórios mais pobres flui para os territórios mais ricos, e do território rural para o urbano, empobrecendo cada vez mais as áreas carentes. A questão a se pensar é como fazer com que essa circulação de recursos aconteça dentro do próprio território, cidade ou município, gerando emprego, renda e, conseqüentemente, qualidade de vida. Nesse contexto, a grande vantagem dos sistemas territoriais é a integração de diversos componentes, articulando políticas, crédito e modelo de organização, otimizando as diversas ferramentas e invertendo o balanço deficitário dos territórios, de maneira que a poupança gerada passe a ser investida no próprio território.

Informou que ainda é um desafio levar os temas das finanças e das economias solidárias para os Colegiados Territoriais, mas essa discussão já ocorre no âmbito dos movimentos sociais e, aos poucos, tem sido conduzida aos Colegiados. Essa é uma estratégia para fazer com que os Colegiados tenham acesso à informação. Para o planejamento das ações, é necessário que se tenha acesso a informações de qualidade com vistas ao conhecimento das potencialidades do território e dos fatores limitantes, inclusive das deficiências, entre as quais as carências de tecnologia, de conhecimento, de estrutura e de ferramentas.



Manoel Vital concluiu sua apresentação defendendo a construção de um sistema financeiro de economia solidária com a integração sólida das ferramentas que fazem parte desse sistema, como moedas sociais, entidades supervisoras e entidades promotoras, aliada a uma mudança no marco legal. No entanto, essa integração deve ocorrer junto à transformação, alterando o quadro de estruturas para permitir o processo de desenvolvimento global.

### **DEBATEDOR 2: Adriano Michelin**

Adriano Michelin, presidente da Confesol, iniciou sua exposição destacando a importância da Confesol, constituída e dirigida por agricultores familiares e trabalhadores urbanos, para a inclusão financeira sustentável. Atualmente, estão integradas em confederação, Centrais, Cooperativas Singulares e Bases de Serviços Regionais, sendo que essas bases não são acompanhadas pelo BCB. Sua missão é promover inclusão social, facilitando o acesso do público-alvo e da economia local a produtos e serviços financeiros com a devida sustentabilidade. A confederação encontra-se em processo de fusão com a Ancosol.

Enfatizou o trabalho da confederação como forte operador de política pública, com destaque para o Pronaf. A cooperativa insere-se em um nicho ao qual as instituições financeiras não atendem adequadamente. Anteriormente, a média de recurso que girava na cooperativa do cooperado era de R\$400,00. Atualmente, essa média subiu para R\$6 mil.

Lembrou o programa de habitação em parceria com o Governo Federal, que reduziu consistentemente o êxodo rural, aumentando qualitativamente e quantitativamente as casas financiadas, que somam mais de 28 mil. Com o programa, houve melhora na qualidade de vida, o que resultou no aumento da demanda por produtos e serviços oferecidos pela comunidade e pela cooperativa, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

A participação do poder público, observou, tem de ser constante, pois a concorrência com bancos públicos e privados é pesada e o crescimento da demanda por tecnologia é bastante onerosa. Assim, considerando que a busca pela inovação deve ser diária, o custo decorrente é alto.

Ao final da exposição, Adriano Michelin alertou que continuar atendendo o público menos rentável, considerado de maior risco, é um desafio, pois requer inovação constante dos produtos e serviços oferecidos, o que gera despesa e pouca receita. O fortalecimento da marca é de extrema importância nesse processo, pois infunde confiança e atrai mais investimentos. O objetivo é superar esse desafio sem perder ou ameaçar o foco social.

### **DEBATEDOR 3: Ademar Bertucci**

Ademar Bertucci, membro da Coordenação Colegiada da Cáritas Brasileira e da Coordenação Executiva do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, expôs, inicialmente, que o público-alvo da economia solidária não pode ser tratado apenas via políticas compensatórias. Os beneficiários do Programa Bolsa Família, por exemplo, não conseguem financiamento para iniciar atividades verdadeiramente produtivas. Destarte, os Fundos Solidários podem ser uma resposta quando se busca a evolução dos programas de transferência de renda em programas de inclusão produtiva.

Narrou que, por muito tempo, predominou o pensamento de que somente o microcrédito resolveria o problema das pessoas pobres no Brasil. Era uma fase denominada “encantamento”, advindo da concepção neoliberal. No entanto, os atuais governantes buscam outros componentes que complementem as políticas de microcrédito, de forma a não abandonar seus tomadores à própria sorte, sem nenhum tipo de acompanhamento ou assessoramento.

Questionou a razão pela qual os bancos públicos lucram tanto, quando deveriam priorizar a lógica social que motivou seu surgimento. Os dirigentes dessas instituições parecem estar mais preocupados com o processo da eficiência e, por isso, estão perdendo o foco.

As políticas públicas voltadas à economia solidária, aconselhou, não podem ficar a cargo de uma área específica do governo. Deve haver a atuação integrada de todas as áreas pertinentes. A economia solidária envolve conceitos que passam por áreas como saúde, educação, segurança, sustentabilidade e habitação.

Afirmou que o desenvolvimento sustentável não se restringe à sustentabilidade econômica e que, no campo da economia solidária, desenvolvimento sustentável tem outro sentido. É necessário ter cuidado com o conceito de sistema, para não se cair na ideia positivista, correndo o risco de que o conceito de sistema despolitize a discussão acerca da economia solidária.

Para Ademar Bertucci, o microcrédito, *per se*, sem o acompanhamento de outras políticas públicas, não atinge o seu objetivo, razão pela qual o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento foi elaborado com base no modelo do Pronaf. É preciso o fortalecimento das cooperativas de crédito, dos fundos solidários, dos bancos comunitários.

Por fim, salientou que alguns desafios precisam ser superados: mudança no marco legal, avanço na questão dos fundos solidários e inserção da matéria no PPA – 2011/2014.

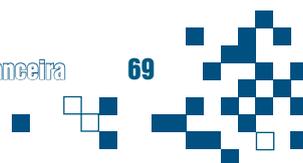
#### **DEBATEDOR 4: Luiz Sérgio Farias Machado**

Luiz Sérgio Farias Machado, representante do BNB, asseverou que o crédito isoladamente não promove desenvolvimento nem riqueza. Logo, um banco de desenvolvimento tem de buscar a integração com a comunidade. O BNB realizou várias ações com base nessa ideia e obteve sucessos em diversos empreendimentos.

Ressaltou a adequada atuação dos agentes de desenvolvimento, bem treinados e conscientes de seu papel social, e o foco territorial, que fez com que o crédito chegasse com sustentabilidade a comunidades carentes.

Apresentou o Crediamigo, programa de sucesso do BNB, e outro que se tem mostrado muito importante, o Agroamigo, no qual 90% da carteira são de atividades rurais. Esse programa foca em microfinanças rurais voltadas aos mais carentes, cujo ingresso no Sistema Financeiro via Pronaf, Grupo “B”, era intenso, mas sem nenhum tipo de acompanhamento, assessoramento técnico e instrumentos protetores do crédito. Não eram levadas em consideração as diferentes agriculturas familiares, que se distinguem tanto regionalmente como dentro das mesmas regiões.

Finalizou a apresentação enaltecendo o sucesso do programa e reconhecendo a necessidade de maior sinergia com uma política clara de desenvolvimento, apoio à organização dos produtores, educação financeira, acompanhamento e programa de garantias.



## DEBATE

Marusa Vasconcelos Freire questionou se não seria mais adequado falar-se em “rede” ao invés de sistema, conciliando a padronização normativa com uma diversidade de atores e objetivos, pois é necessária a articulação e adequação de ferramentas com interesses diferentes. Chamou atenção para os Fundos Solidários, base de todo sistema de economia solidária, como um ponto importante para a normatização.

Idalvo Toscano lembrou, quanto à problemática da transferência de riquezas dos territórios pobres para os territórios ricos, o art. 29 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que estabelece o dever das instituições financeiras de aplicar os recursos nelas movimentados no local onde elas têm sede. Salientou que tal dispositivo não foi revogado, mas não tem sido aplicado, de maneira que os recursos são aplicados em qualquer região. Defendeu que o cumprimento do preceito legal promoveria o desenvolvimento dos territórios.

Silvana, presente na plateia, enfatizou a necessidade da efetivação da conexão das redes de finanças solidárias com os fundos de financiamento oficiais, visto que hoje apenas o Pronaf chega às áreas necessitadas por meio das redes solidárias, e é importante que os recursos (créditos) efetivamente cheguem às áreas carentes. Mencionou a necessidade de atuação em diversas frentes, com os diferentes modelos integrados ao território. Por fim, perguntou ao representante do BNB o motivo pelo qual este banco havia optado pelo modelo de financiamento direto, ao invés de fortalecer as redes de economia solidária.

Vanderley, que também compunha a plateia, ressaltou que o governo tem de fazer sua discussão interna, principalmente sobre o conceito de território, que não é igual para todos os Ministérios e, em geral, todos os setores governamentais. E, quanto ao crédito, levantou a questão de que, quando institucionalizado, ele engessa, perguntando, ao final, como o BNB procedeu para isso não acontecer.

## RESPOSTAS DOS DEBATEDORES

Luiz Sérgio Farias Machado disse que, em sua opinião, o art. 29 da Lei nº 4.595, de 1964, realmente não tem sido cumprido, pois, do contrário, haveria outro perfil de desenvolvimento, uma vez que maior volume de recursos seria aplicado nas regiões Norte e Nordeste. Em relação ao modelo de financiamento, explicou que foi necessário ao BNB adequar as fontes de recursos ao objeto do financiamento, e o modelo adotado respondeu à necessidade atual de alavancar as operações de crédito, que era urgente. Lembrou que a mobilização das redes é um processo mais demorado.

Manoel Vital de Carvalho Filho esclareceu que a composição partidária dos ministérios dificulta a convergência dos conceitos e dos interesses. Reconheceu que a política do MDA é excelente, mas é um voo solo. E, além disso, nos pequenos municípios, a integração rural/urbana é muito próxima, necessitando, muitas vezes, da atuação de diversos atores governamentais concomitantemente.

Ademar Bertucci, ao abordar a questão da melhor opção entre rede ou sistema de Finanças Solidárias, afirmou que é difícil pensar em um sistema de finanças quando o movimento está lutando pelo reconhecimento da Economia Solidária, de forma que, inicialmente, é necessário valorizar esse movimento, para depois discutir essa questão. Em relação à normatização dos fundos solidários, defendeu que suas diretrizes cabem para todos os instrumentos de economia solidária. Sugeriu, ainda, a criação de Planos Diretores para a gestão dos territórios, porque eles vão muito além do aspecto financeiro.

Adriano Michelin, presidente da Confesol, disse que os fundos rotativos são a base inicial de qualquer sistema organizado, os quais podem vir a se transformar em outro tipo de organização, desde que tenham bases técnicas. Sustentou que as bases técnicas de serviços de apoio são necessárias ao desenvolvimento e são o motivo de sucesso das cooperativas de crédito solidário.

## PROPOSTAS APRESENTADAS

1. Programas de economia solidária precisam vir acompanhados de assessoramento, de modelo de organização gerido pela própria comunidade (“gestão social”) e de conjunto de políticas, especialmente de crédito.
2. As diversas esferas do governo e da sociedade precisam dialogar entre si para integrar as ações que desenvolvem nos territórios (ex.: é necessária discussão interna no governo para se definir o conceito oficial de “território”).
3. Os temas das finanças e das economias solidárias devem ser levados para os Colegiados Territoriais.
4. O marco legal precisa de revisão, sendo necessário ainda avançar na questão dos fundos solidários e proceder a sua inserção da matéria no PPA – 2011/2014.
5. É necessário pensar mecanismos para se estimular a “circulação local do dinheiro”, ou seja, que a poupança seja investida no próprio território (ex.: fiscalização quanto ao cumprimento do art. 29 da Lei nº 4.595, de 1964).



## **PAINEL III – Finanças Solidárias e Desenvolvimento Territorial**

**Coordenadora-Geral: Marusa Vasconcelos Freire – BCB**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 14:30**

### **MESA 3 – Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários**

**Coordenador técnico:** Marden Marques Soares – Sicoob

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Genauto França Filho – ITES/UFBA

**Debatedor 2** – João Joaquim de Melo Neto Segundo – Instituto Palmas e Rede Brasileira de Bancos Comunitários

**Debatedor 3** – Fábio Sanches – Representando Paul Israel Singer – Senaes/MTE

#### **REDADORES:**

Alexandre Martins Bastos e Guilherme Billio Jenkel

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

Os representantes do Ministério da Justiça, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do BNDES, além de outros parceiros da iniciativa que estiverem presentes, poderão ser chamados para compor a mesa.

Esta mesa promoverá o lançamento da Ação de Fomento às Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários, desenvolvida no contexto do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento da Secretaria Nacional de Economia Solidária do MTE. Serão apresentados os elementos constituintes, objetivos, metas e perspectivas desse projeto nacional, além de expor a visão das entidades parceiras executoras e das instituições parceiras do projeto, como os bancos públicos e outros órgãos de governo, como o Ministério da Justiça. O foco do debate será no papel dos bancos comunitários para o processo de democratização do sistema financeiro e em questões relacionadas às limitações e possibilidades de financiamento da economia solidária.

### **APRESENTAÇÃO – DEBATEDORES**

Na apresentação da mesa, o coordenador técnico, Marden Marques Soares, iniciou sua preleção enfatizando que a questão das finanças solidárias vem sendo tratada no âmbito do BCB, de forma a mostrar como tem sido essa experiência e como ela pode ajudar a combater a desigualdade, atendendo à necessidade do público.

A mesa também teve como objetivo o lançamento da Ação de Fomento às Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários, desenvolvida no contexto do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento da Senaes do MTE. Para o lançamento, foi convidado João Joaquim de Melo Neto Segundo, coordenador-geral do Instituto Palmas e representante da Rede Brasileira de Bancos Comunitários. Em sua fala inicial, Joaquim agradeceu ao Banco Central e à Senaes pelo apoio no lançamento de um programa de apoio à multiplicação e ao fomento aos bancos comunitários.

Em seguida, Joaquim convidou alguns parceiros para compor a mesa de lançamento, como Marcelo, representante do BB, Ana Canton, representando a CAIXA, Leonardo, representando o BNDES, Cristina Ferreira, representando o BASA, e Marusa Vasconcelos Freire, representando o BCB.

Iniciando as falas, Marusa Freire (BCB) saudou Joaquim, registrando que os bancos comunitários representam um novo modelo de extensão da capilaridade do SFN e a possibilidade de fundação de uma economia com base em princípios de economia solidária, cooperação e empreendedorismo social, com o objetivo de melhorar as condições de vida da população.

Marcelo (BB), em nome da instituição, agradeceu o convite e reafirmou que o BB tem dado apoio às questões da economia solidária.

Ana (CAIXA) também agradeceu a oportunidade e reafirmou o apoio da CAIXA às questões da economia solidária, ressaltando que estão juntos e abertos a recebê-los.

Leonardo (BNDES) igualmente agradeceu o fato de poder participar dessas ações e comentou que, desde 1996, o BNDES já realizava ações voltadas ao microcrédito, passando posteriormente a realizar ações também no campo da economia solidária. Destacou a importância de se buscar a convergência entre as ações de microcrédito e as ações de economia solidária.

Por fim, Cristina (BASA) informou que o BASA está completando três anos de experiência com microcrédito produtivo e orientado, tem observado a experiência com bancos comunitários e economia solidária e há um projeto de abertura de quinze bancos comunitários na Amazônia.

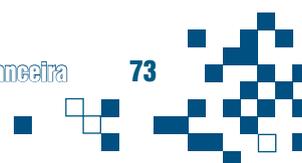
Concluído o lançamento da Ação de Fomento às Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários, o coordenador técnico convidou Genauto França Filho, João Joaquim de Melo Segundo e Fábio Sanches – representando o Sr. Paul Israel Singer, que, em virtude de compromissos com a equipe de transição de governo no MTE, não pôde comparecer – a comporem a mesa de debate sobre “Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários”.

### **DEBATEDOR 1: Fábio Sanches, representando Paul Israel Singer**

Fábio José Bechara Sanchez, secretário-adjunto da Senaes/MTE, iniciou a apresentação comentando que, antes mesmo do surgimento da Senaes, já se tinha como desafio, nas políticas públicas, o fomento das finanças solidárias e o acesso ao financiamento e ao crédito, em virtude das dificuldades enfrentadas pelas instituições de economia solidária no campo financeiro. Asseverou que uma das maiores necessidades das instituições de economia solidária é o acesso a linhas de crédito e financiamento para o fomento de suas atividades.

A partir do surgimento da Senaes, segundo ele, foi estabelecida parceria com uma rede de bancos comunitários e fundos rotativos solidários, discutindo-se como fortalecer as instituições e o financiamento de linhas de crédito para as finanças solidárias. Posteriormente, comentou que o MTE, o Banco Palmas e o BB, em conjunto, buscaram ampliar a metodologia utilizada pelo banco comunitário Palmas para outros empreendimentos, mencionando, como exemplo, os Quilombolas.

Lembrou o trabalho que vem sendo realizado com os fundos rotativos solidários nos estados, com participação do Bando do Nordeste, e o apoio que tem sido dado para que essas entidades se ampliem e se fortaleçam. Ressaltou sua importância, por chegar a regiões que o próprio estado não alcança e enfrentar o desafio de assegurar o direito de acesso por parte da população brasileira a recursos financeiros.



Destacou o resultado da Conferência Nacional de Economia Solidária, cujo foco foi o fortalecimento das finanças solidárias, na qual se apontou como desafio futuro o fortalecimento de três grandes eixos: formação e assessoria técnica para os empreendimentos de economia solidária, abertura de canais de comercialização e acesso ao mercado dos produtos e serviços de economia solidária e fortalecimento e acesso ao crédito. Para isso, é essencial ampliar o número de instituições e avançar nas mudanças legais necessárias para se destravar o desenvolvimento no setor.

Concluiu afirmando que a Senaes entende ser necessário fortalecer os bancos comunitários e os fundos rotativos, buscando a ampliação da rede de bancos comunitários no Brasil, e propôs a criação de instrumentos que viabilizem o desenvolvimento dessa rede, com ênfase no acesso aos serviços financeiros pela população brasileira.

## **DEBATEDOR 2: Genauto França Filho**

Genauto França Filho, coordenador da ITES/UFBA, iniciou a apresentação com considerações acerca da influência das práticas predominantes de finanças solidárias no paradigma econômico e social.

Revelou que aprendeu muito com João Joaquim de Melo Neto Segundo, com quem adquiriu conhecimento além das teorias acadêmicas formais, e fez uma analogia entre fé e finanças solidárias no campo ético: “fé não é para quem quer, é para quem pode, pois fé você tem ou não, assim como as finanças solidárias não é para quem quer, é para quem pode”.

Em seguida, questionou qual seria a natureza das finanças solidárias que impediria os bancos normais de as realizarem. Esclareceu que é errado dizer que finanças solidárias equivalem a empréstimos de pequenos valores, pois o microcrédito está contido nas finanças solidárias. Por meio delas, busca-se estabelecer outro tipo de relação econômica com o crédito, ao introduzir valores morais, como confiança, lealdade e solidariedade, no centro das operações financeiras, aproximando o discurso da economia com o discurso ético, e não permitindo a dicotomia entre ética e economia.

Comentou que estabelecer relações econômicas com base na confiança significa restituir práticas outrora habituais nas comunidades, representando um processo de “reaprendizado”.

Em seguida, apontou três características comuns aos bancos comunitários, às cooperativas de crédito solidário e aos fundos solidários: garantias sociais, controle social e gestão social. Explicou que garantia social minimiza os custos de operação, por exemplo, das cooperativas de crédito. Referiu-se ao sistema de controle social que acompanha o microcrédito, o qual consiste na vigilância exercida pela comunidade sobre o comportamento, a atitude e o caráter das pessoas. Falou também da necessidade de autogestão social por meio de um sistema de tomada de decisão.

Quanto ao procedimento de concessão de crédito em um banco comunitário de desenvolvimento, explicou que existe uma instância administrativa, o Cacre – composto por agentes de crédito, representantes da comunidade etc. –, que analisa a solicitação de empréstimo trazida pelo morador sob o prisma da capacidade de pagamento dessa pessoa, mas também adota outros critérios sociais/éticos nessa análise, como a trajetória do morador no bairro, por exemplo.

Explicou que bancos comunitários são organizações diferentes, em que se combinam a relação entre as pessoas e as relações profissionais ou semiprofissionais. Assim, um agente de crédito, por exemplo, exerce também outro papel, qual seja, o de mediador social.

Por fim, acrescentou que bancos comunitários criam espaços públicos de tipos diferentes, citando um determinado professor, que os chama de espaços públicos de proximidade, combinando nesse conceito duas tendências que na filosofia política estiveram historicamente separadas: princípio societário público e princípio comunitário. Dessa forma, preservam-se as relações comunitárias e, ao mesmo tempo, criam-se relações de natureza pública, uma vez que os moradores passam a discutir problemas de ordem pública e buscam soluções. É também nesses espaços públicos de proximidade que os agentes econômicos – produtores e consumidores – estão juntos discutindo problemas comuns, contrariando uma clássica dicotomia na relação de mercado, que prevê a separação entre os agentes econômicos.

### **DEBATEDOR 3: João Joaquim de Melo Neto Segundo**

João Joaquim de Melo Neto Segundo iniciou sua apresentação esclarecendo que não iria comentar sobre o Banco Palmas, mas mostrar como estão os bancos comunitários hoje no Brasil, e afirmou que um banco comunitário é um serviço financeiro solidário, em rede (organiza o local, a produção e o consumo), de natureza associativa e comunitária, voltado para reorganização das economias locais, na perspectiva da geração de trabalho e renda e seguindo os princípios da economia solidária.

Informou que hoje existem 51 bancos comunitários no Brasil, e a perspectiva é que esse número aumente consideravelmente.

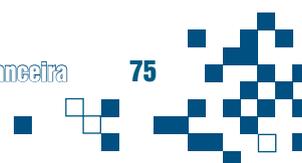
Em seguida, apresentou as ações mais comuns de inclusão financeira (produtos e serviços) realizadas pelos bancos comunitários:

- a. crédito para produção, comércio ou prestação de serviço – 30 mil operações – R\$10 milhões;
- b. crédito para inclusão produtiva, para quem ganha Bolsa Família (ex.: sacoleira) – 800 créditos concedidos – R\$100 mil;
- c. crédito para consumo local – 150 mil créditos em circulação em todo Brasil;
- d. crédito para reforma de moradia – 130 operações – R\$200 mil;
- e. microsseguros – 450 famílias, o prêmio pago pela apólice é de R\$27,00 por ano;
- f. correspondentes bancários – geram economia de transporte e ajudam a incrementar os serviços oferecidos – 35 milhões de operações com R\$140 milhões de recursos transacionados.

Enfaticou que o banco comunitário é de propriedade da comunidade, por isso existe um comitê gestor formado por representantes da própria comunidade, do mais rico ao mais pobre, que decide, por exemplo, a taxa de juros cobrada.

Ao final, apresentou a estrutura do programa (ação de fomento), em que a coordenação e o suporte nacional ficarão a cargo do Instituto Palmas e cada região terá uma entidade executora regional:

- a. Capital Social – Norte;
- b. ITES/UFBA – Nordeste;
- c. USP/NESOL – Sudeste;
- d. Ateliê de Ideias – Centro-Oeste.



Ações do programa:

- a. criar mais 43 novos bancos comunitários, chegando a pelo menos um banco em cada estado;
- b. consolidar 38 bancos comunitários, dentro dos 51 já existentes;
- c. oferecer oficinas e cursos, em um total de 1.407, com 28.140 pessoas treinadas;
- d. contratar 110 novos agentes;
- e. fortalecer a rede de parceiros: BB (buscando crédito), BNB (material didático), BNDES (linhas de crédito, estudos e infraestrutura física), CAIXA (já é parceira no correspondente e também irá criar linhas de crédito), BANDES (também na parte do crédito);
- f. meta: 12 milhões de pessoas beneficiadas com produtos e serviços financeiros fornecidos pelos bancos comunitários.

## DEBATE

O coordenador técnico iniciou o debate perguntando a João Joaquim de Melo Neto Segundo como funciona o microsseguro dos bancos comunitários e o que falta para que esses cresçam com segurança e rapidez. Em relação ao que está faltando, João Joaquim respondeu em uma única palavra: dinheiro. Acrescentou que os bancos comunitários não têm lucro, mas excedente, e não possuem garantias para dar. Informou ainda que todos os bancos precisariam de R\$100 milhões para atender toda a demanda, além de tecnologia e treinamento, e que há limitações que podem ser superadas. Quanto ao seguro, respondeu que trabalham com parceiras como a seguradora Zurick e a corretora Camed, e que hoje 25% do prêmio gera renda para o banco (para a comunidade), colaborando com o desenvolvimento econômico local, pois, com o sinistro, as pessoas beneficiadas não ficam desamparadas.

Nicolau Alfredo Assali, analista da Gerop/BCB, perguntou que entidade jurídica eram os bancos comunitários, de onde surgiram os recursos para o Banco Palmas e como o BCB entende essa relação de negócios do banco comunitário. O coordenador técnico, Marden Marques Soares, respondeu que o banco comunitário se apresenta como uma organização comunitária sem fins lucrativos, geralmente sob a forma de ONG, qualificada ou não como OSCIP, podendo operar com microcrédito. Acrescentou que, como os Fundos Solidários, as ONGs não qualificadas como OSCIPs submetem-se à Lei da Usura (Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1993, alterado pela Medida Provisória nº 2.172-32, de 23 de agosto de 2001) em relação à aplicação e cobrança de juros remuneratórios em suas operações.

Outra discussão versou sobre o fato de que os bancos comunitários também emitem moeda, todavia essas moedas não possuem todos os requisitos legais exigidos para a moeda oficial. Ademais, os bancos comunitários não podem captar depósitos a vista. Tais observações foram reafirmadas por Joaquim. Ele comentou que não existia dinheiro para criação do banco Palmas e iniciaram com a pequena quantia de R\$2.000,00.

Um membro da plateia perguntou a Fábio Sanches como o governo não consegue recursos para *fundings* do banco comunitário. Ele comentou que é um desafio conseguir *fundings* e que várias legislações limitam essa arrecadação. Acredita que é um desafio conseguir esses recursos e que seria necessário realizar alterações na legislação e incluir esse assunto na agenda do próximo período legislativo.

## PROPOSTAS APRESENTADAS

1. Maior transparência de informações.
2. Criação de instrumentos para o fortalecimento dos fundos rotativos e a ampliação da rede de bancos comunitários, com ênfase no acesso aos serviços financeiros.
3. Alterações na legislação para promover acesso a *funding* aos bancos comunitários (inclusão desse assunto na agenda do próximo período legislativo).



## **PAINEL III – Finanças Solidárias e Desenvolvimento Territorial**

**Coordenadora-Geral: Marusa Vasconcelos Freire – BCB**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 16:45**

### **MESA 4 – Desafios e Obstáculos para o Desenvolvimento das Finanças Solidárias**

**Coordenador técnico: Marusa Vasconcelos Freire – BCB**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Patrícia Andrade Machado – *Care* do Brasil

**Debatedor 2** – Gilson Schwartz – Secretaria de Política Econômica – MF

**Debatedor 3** – Genauto França Filho, em substituição a Leonora M. L. Mol – UFBA

#### **REDADORES:**

Sara Moreira de Souza e Denise Silva Fernandes

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

Tema recorrente nos debates sobre tendências no mundo financeiro, a questão do desenvolvimento tecnológico não poderia deixar de ser abordada, especialmente em se tratando da utilização de TICs no âmbito das finanças solidárias e do aperfeiçoamento de suas instituições e ferramentas (cooperativas de crédito, bancos comunitários, moedas sociais circulantes locais e fundos rotativos solidários). Os desafios e obstáculos para o desenvolvimento das Finanças Solidárias e o exame de soluções envolvendo TICs serão o centro dos debates nesta última mesa. Nesse sentido, serão discutidas estratégias para obter apoio de políticas públicas para o desenvolvimento tecnológico de ferramentas de finanças solidárias.

- a. Quais os atuais desafios e obstáculos para o desenvolvimento das finanças solidárias?
- b. Como conseguir apoio de políticas para custear não apenas a organização e implantação de ferramentas de finanças solidárias (cooperativas de crédito, bancos comunitários, moedas sociais circulantes locais e fundos rotativos solidários) como instrumentos de fomento ao desenvolvimento de territórios, mas também o avanço tecnológico dessas ferramentas?
- c. Quais as possibilidades de aumento de transparência, boa governança e escala em finanças solidárias a partir do uso de sistemas digitalizados?
- d. Em que medida as TICs e as redes sociais podem desenvolver novas formas de bancarização e finanças solidárias e sustentáveis?

### **APRESENTAÇÃO – DEBATEDORES**

#### **DEBATEDOR 1: Patrícia Andrade Machado**

A primeira debatedora foi Patrícia Andrade Machado, coordenadora do Programa de Bancos Comunitários da *Care* Brasil. Iniciou sua exposição com a apresentação da *Care*, ONG que trabalha com algumas ações que fomentam a inclusão e educação financeira e o empreendedorismo. Suas atividades focam-se no desenvolvimento local, envolvendo cinco dimensões: inclusão social, fortalecimento e diversificação da economia local, inovação da gestão pública, proteção ambiental e gestão dos recursos naturais, e mobilização social.

Citou as tecnologias testadas pela *Care* no período de 2006 a 2010, a saber: parceria com Banco do Povo de Itabuna para criação de um fundo de microcrédito dirigido a mulheres catadoras de mariscos em Itacaré; parceria com programa de microcrédito do Banco Real para crédito e capacitação em gestão para nano empreendedoras na periferia de São Paulo, atuando a *Care* como intermediadora do crédito e capacitadora das empreendedoras; parceria com Banco Palmas para expansão de bancos comunitários em municípios rurais do norte do Piauí; implantação de bancos comunitários e programas de educação financeira e extensão empresarial para nano e microempreendedores no norte de Goiás.

Em seguida, apresentou os desafios e obstáculos para o desenvolvimento das finanças solidárias. Inicialmente, ressaltou que o microcrédito, por si só, não é um mecanismo de inclusão financeira, ele é uma das ferramentas de microfinanças. O empreendedor necessita não apenas de crédito, mas também de ações complementares, como capacitação e extensão com elaboração de um plano de negócios simplificado e monitoramento da gestão empresarial por um período de tempo.

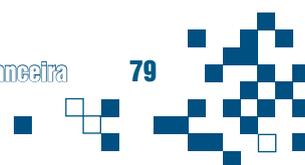
Asseverou que a alta taxa de juros do país se reflete em altas taxas também no microcrédito, como forma de garantir sua sustentabilidade quando o volume subsidiado é pequeno, o que acarreta redução da atratividade junto ao cliente, especialmente no meio rural. Afirmou que existe uma limitação de alternativas, visto que a pequena monta de capital social em muitos territórios vulneráveis, principalmente no Norte e Nordeste do país, limita a expansão de cooperativas de crédito, restringindo as opções institucionais aos bancos comunitários. Ademais, o banco comunitário somente tem viabilidade financeira potencial como correspondente bancário ou por meio de fornecimento de microcrédito, uma vez que os demais serviços – moeda social, educação financeira, extensão empresarial, capacitação –, quando agregados, necessitam de fonte de doação (subsídio) permanente.

Destacou, ainda, que as organizações sem fins lucrativos e as empresas que atuam como correspondentes bancários são tratadas do mesmo modo, e que aquelas, tendo em vista sua finalidade, deveriam ter tratamento diferenciado. Além disso, os correspondentes com fins lucrativos, ou seja, os correspondentes comerciais, cada vez mais ocupam os espaços mais rentáveis dos territórios, deixando para as iniciativas sem fins lucrativos os espaços de baixa densidade e baixa rentabilidade, que demandam mais subsídio.

Por fim, ressaltou a preocupação com a sustentabilidade e a gestão profissional dos bancos comunitários, que marca o debate do microcrédito, mas ainda não ocupa o mesmo patamar nas microfinanças.

## **DEBATEDOR 2: Gilson Schwartz**

Após a apresentação da representante da *Care*, manifestou-se Gilson Schwartz, coordenador da Cidade do Conhecimento, professor da Escola de Comunicações e Artes da USP e autor do curta-metragem que foi exibido no início dos trabalhos da mesa – “Moedas Criativas” –, em processo de produção no âmbito do Projeto Moedas Criativas, selecionado pelo Programa Interações Estéticas – Residências Artísticas em Pontos de Cultura, do Ministério da Cultura. O filme apresenta algumas questões polêmicas em relação aos programas de bancos comunitários, correspondentes bancários e moedas sociais.



Segundo o professor, é necessário gerar conteúdo acessível para discussão das moedas sociais e das finanças solidárias, o que resultará em avanços no segmento. Mencionou também a utilidade da produção de conteúdos audiovisuais destinados aos processos de capacitação em grande escala.

Apresentou, ao final, uma questão polêmica para ser debatida: a função de correspondente bancário desnatura o banco comunitário como instrumento de finanças solidárias?

### **DEBATEDOR 3: Genauto França Filho**

Genauto França Filho, coordenador da ITES/UFBA, abordou inicialmente a questão trazida por Gilson quanto à atuação de bancos comunitários como correspondentes bancários. Esclareceu que atuar como correspondente não é a finalidade do banco comunitário, mas um de seus instrumentos. As atividades de um banco comunitário não se resumem aos serviços de correspondente bancário, vão muito além, caracterizando-se tanto pela lógica da economia mercantil quanto pela de reciprocidade ou dádiva. Esta relaciona-se com valores, como o da solidariedade, que constitui o alicerce desses bancos. Acrescentou que o fato de o banco comunitário atuar como correspondente bancário não interfere em sua autogestão.

Apresentou ainda a questão da sustentabilidade e viabilidade dos bancos comunitários. É comum que os bancos comunitários sejam sustentáveis socialmente (função de utilidade social), mas inviáveis economicamente.

É preciso uma releitura desses conceitos e uma análise profunda dessa questão na busca por soluções adequadas.

## **DEBATE**

Iniciaram-se os debates com participação da plateia. Questionado pela coordenadora da mesa, Marusa Vasconcelos Freire, acerca do custo da moeda social, João Sidney de Figueiredo Filho, chefe do Mecir do BCB, explicou que essa não é a única preocupação em relação ao assunto. Com o aumento e a crescente complexidade das operações envolvendo moedas sociais, deve-se atentar para outros problemas, como mecanismos de segurança da moeda social, segurança do armazenamento do numerário e outras questões logísticas.

João Joaquim de Melo Neto Segundo, coordenador-geral do Instituto Palmas e representante da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, destacou a importância da função dos bancos comunitários como correspondentes bancários no que tange à efetivação do direito de todos ao amplo acesso a serviços financeiros de qualidade, o que confirma sua natureza de ferramenta de finanças solidárias. Aproveitou a oportunidade para questionar os representantes do BCB quanto à possibilidade de esta Autarquia emitir moeda social, ao que foi respondido pela Procuradora-Geral Adjunta da Procuradoria-Geral do BCB, Marusa Freire, que moeda social não é moeda oficial e, logo, não seria competência desta Autarquia a sua emissão. Ademais, é exatamente pelo fato de não ser moeda oficial que ocorre sua emissão pelos bancos comunitários, visto que a emissão de moeda oficial é competência da União e deve ser exercida exclusivamente pelo BCB, conforme previsão constitucional.

Outra pessoa na plateia questionou se não haveria superávit no campo da Economia Solidária suficiente para fomento próprio (*fundings*). Marusa Freire respondeu que algumas cooperativas de crédito solidário já apresentam índices de eficiência maiores que os das cooperativas convencionais,

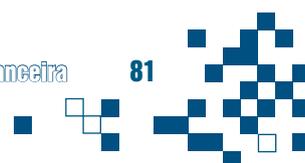
entretanto a dificuldade hoje se deve ao fato de a economia solidária estar se desenvolvendo intensamente em territórios de extrema carência, muito descapitalizados, com ausência até mesmo de serviços básicos, como saneamento, o que torna difícil um excedente para *funding*. A tendência é que, em sua evolução, a economia solidária atinja resultados superavitários e/ou sustentabilidade social.

Gilson Schwartz ressaltou que um tema ausente nas discussões, mas de extrema importância, é a definição do montante necessário de subsídio a ser investido no campo da Economia Solidária. Marusa Freire asseverou que, mais importante do que definir a quantidade de subsídio, é determinar qual ou quais ferramentas de finanças solidárias são adequadas a cada situação e região.

Genauto Filho trouxe ao debate a visão utilitária da natureza humana de Adam Smith, cuja origem remonta à visão utilitarista escocesa do século XVIII, e, discordando da visão do economista e filósofo escocês, defendeu que o mercado não é capaz de resolver por si só todos os problemas, razão pela qual se impõe o desenvolvimento da Economia Solidária como modelo alternativo ao atual, porém não exclusivo, e sim complementar.

## PROPOSTAS APRESENTADAS

1. Desenvolvimento da Economia Solidária como modelo alternativo ao atual, de forma não exclusiva, e sim complementar.
2. Promoção de ações para superar os desafios e obstáculos ao desenvolvimento das finanças solidárias: o empreendedor necessita, além do crédito, de ações complementares, como capacitação e extensão com elaboração de um plano de negócios simplificado e monitoramento da gestão empresarial por um período de tempo; as organizações sem fins lucrativos que atuam como correspondentes bancários devem receber tratamento diferenciado em relação às empresas que também são correspondentes bancários, visto que a finalidade daquelas não é o lucro, e sim o desenvolvimento social local.
3. Definição de quais ferramentas de finanças solidárias são adequadas a cada situação e região.
4. Atenção à sustentabilidade e gestão profissional dos bancos comunitários, tema que deve marcar o debate sobre microfinanças.
5. Provimento de conteúdo acessível para discussão das moedas sociais e das finanças solidárias, o que resultaria em avanços no segmento.
6. Produção de conteúdos audiovisuais para capacitação em grande escala.
7. Releitura dos conceitos envolvidos com o tema finanças solidárias e análise profunda da questão na busca por soluções adequadas.



## **PAINEL IV – Educação Financeira e Proteção ao Consumidor**

**Coordenador-Geral: José Linaldo Gomes de Aguiar – BCB**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 9:00**

### **MESAS 1 e 2 – Educação Financeira: elemento-chave para inclusão responsável**

**Coordenador técnico: José Linaldo Gomes de Aguiar – BCB**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Fábio Moraes – Diretor de Educação Financeira da FEBRABAN

**Debatedor 2** – José Dutra Vieira Sobrinho – Professor e vice-presidente da OEB

**Debatedor 3** – Tércia Bispo Rocha – BMF&Bovespa

**Debatedor 4** – Paulo Rossi – Presidente executivo da Abac

**Debatedor 5** – Vera Rita de Mello Ferreira – Representante no Brasil da Iarep

#### **REDADORES:**

Fabio de Almeida Lopes Araujo e Marcos Aguerri Pimenta de Souza

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

Na última década, milhões de novos clientes chegaram ao mercado. É um grande contingente populacional de baixa renda e pouca instrução que passa a usufruir de produtos e serviços financeiros. Estudos demonstram que um consumidor educado financeiramente tende a planejar melhor seus gastos, pesquisar e comparar preços para aumentar seu poder de compra, estimulando o desenvolvimento e a livre concorrência e contribuindo para o controle da inflação.

Se a educação financeira auxilia os consumidores a fazerem as perguntas corretas e a buscarem informação sobre produtos e organizações, de forma a tomarem as melhores decisões, também minimiza os riscos das instituições financeiras, pois cidadãos com maior conhecimento são menos vulneráveis a fraudes e superendividamento.

Nesse cenário, cabe verificar a responsabilidade dos órgãos reguladores e das demais instituições no processo de educação financeira, visando à inclusão responsável desses novos consumidores. O objetivo desta mesa é discutir de que forma a educação financeira auxilia o processo de inclusão financeira, a responsabilidade de cada ator nesse processo e os desafios para que a educação financeira seja eficaz no processo de inclusão. Assim, o debate visa responder às seguintes questões:

- a. Que aspectos da educação financeira devem ser abordados e priorizados para a adequada inclusão financeira do brasileiro?
- b. Como a educação financeira pode ser fator de mitigação de riscos para os cidadãos e para as instituições financeiras?
- c. Quais são os grandes desafios para uma educação financeira eficaz, que produza resultados efetivos para o cidadão e para a economia do país?

## APRESENTAÇÃO

### PALESTRA DE ABERTURA – José Alexandre Vasco

O painel foi iniciado com a palestra intitulada “Proposta de Estratégia Nacional de Educação Financeira (Enef)”, proferida pelo Sr. José Alexandre Vasco, da CVM.

Ressaltou que a Enef nasceu antes do estouro da crise americana. A ideia do Coremec, de criação do grupo de trabalho em educação financeira, em 2007, antecipou um pouco a moda da educação financeira que vivemos atualmente.

A Enef é um trabalho conjunto dos órgãos reguladores do SFN, BCB, CVM, Susep e Previc.

A educação financeira é, hoje, um consenso na sociedade, embora já houvesse iniciativas desde a década de 70. Todos reconhecem sua importância. Nos EUA, para criação de uma estratégia nacional sobre o tema, vinte instituições governamentais foram envolvidas, porém sem a participação da sociedade civil nem do setor privado, ao contrário do que ocorreu no Reino Unido e na Austrália.

No caso do Brasil, já em janeiro de 2008, quando do início do processo, foi realizada reunião, no BCB, com a presença de representantes dos quatro órgãos reguladores do SFN e de outras dezessete instituições que manifestaram interesse em participar do projeto. O grupo de trabalho criou o *site* [www.vidaedinheiro.gov.br](http://www.vidaedinheiro.gov.br) para divulgar o que estava sendo feito e para cadastrar as iniciativas de educação financeira no país, desde que sem viés comercial ou ideológico. Foram cadastradas aproximadamente cem ações de entidades de todo o país, que passaram a ser identificadas como parceiras da Enef.

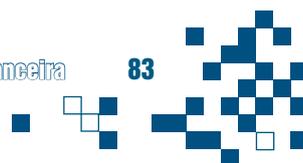
Foi realizada uma pesquisa acerca do grau de educação financeira da população brasileira. O resultado ainda não foi divulgado, pois se aguarda a edição do decreto presidencial que criará formalmente a Enef, como política de Estado.

As diretrizes da Enef são: programa de Estado, de caráter permanente; ações de interesse público; âmbito nacional; gestão centralizada e execução descentralizada; três níveis de atuação (informação, formação e orientação) e avaliação e revisão permanentes e periódicas.

Já os objetivos são: formar uma cultura de educação financeira no país, desenvolver na sociedade escolhas conscientes na administração de recursos e promover a eficiência e solidez dos mercados.

Sobre a medição de resultados, nos EUA, a medição era a avaliação da adesão da população aos produtos financeiros. Na Indonésia, a medida era a abertura de conta-corrente ou poupança. Essas métricas não foram utilizadas no Brasil. Aqui, a medição está relacionada aos conhecimentos adquiridos, ao comportamento e à atitude.

Para que a Enef não se desfragmente, espera-se um ato normativo que crie uma esfera consultiva, no âmbito governamental, enquanto, no âmbito das entidades do setor financeiro privado, seria criada uma entidade de propósito exclusivo, que cuidaria da implementação das iniciativas de educação financeira preconizadas no Plano de Ação da Estratégia.



Sobre uma das principais iniciativas – o programa de educação financeira nas escolas –, foram selecionadas 899 escolas do Ensino Médio para o projeto-piloto, cujo tema será inserido de maneira transversal na grade curricular.

Segundo a OCDE, a educação financeira para estudantes parte de uma estratégia mais ampla para aumentar a capacidade da população de lidar com finanças.<sup>2</sup>

São parceiros no projeto-piloto o MEC, as Secretarias de Educação de CE, RJ, SP, TO, DF e Juiz de Fora, a ANBIMA, o Banco Mundial, a BM&FBovespa, a FEBRABAN e o Instituto Unibanco.

O projeto conta com uma avaliação de impacto, desenvolvida em parceria com o Banco Mundial e que será aplicada nas escolas de tratamento e de controle, em três fases, a ser concluída em 2011.

Também existe uma proposta para o Ensino Fundamental, com conteúdos formais, tendo por base os conteúdos produzidos para o material do Ensino Médio e conteúdos sociais, estes baseados em situações reais cotidianas da faixa etária dos alunos.

### **DEBATEDOR 1: Fábio Moraes**

O Sr. Fábio Moraes, diretor de Educação Financeira da FEBRABAN, iniciou sua apresentação afirmando que a inclusão financeira e a educação financeira levam à qualidade de vida.

Destacou que quatro aspectos críticos devem ser considerados para o debate: educação para o consumo, cardápio de produtos financeiros, superendividamento e estratégia nacional.

Levantou uma série de questionamentos e fez algumas afirmações, ressaltando que as respostas conclusivas ainda estão em construção.

No aspecto “educação para o consumo”, os questionamentos foram:

1. Quais os padrões de consumo possíveis e desejáveis para o futuro?
2. Como equilibrar as necessidades de crédito e a capacidade de poupança da população? Nível de poupança brasileira é muito baixo. Poupança e crédito podem andar juntos. Quem tem poupança tem autonomia.
3. O papel dos juros para as decisões de consumo, crédito e poupança. As pessoas entendem o que são juros? A força dos juros compostos?
4. Educar para o consumo significa mudar crenças, valores e comportamentos. De quem é essa responsabilidade? Os programas devem ser privados ou públicos?
5. A importância da disciplina na elaboração do orçamento doméstico e a priorização da poupança para o consumo futuro. A poupança só faz sentido se objetivar o consumo. Poupança pela poupança não faz sentido para grande parte da população.

---

<sup>2</sup> MUNDY, Shaun. *Financial Education Programmes in Schools*. OECD Journal: General Papers, 2008, issue 3, p. 53-127.

Quanto ao aspecto “cardápio de produtos financeiros”, as colocações foram: qual a aderência dos atuais produtos financeiros com as necessidades da população? Como os consumidores de baixa renda são atendidos pelos produtos financeiros? Os consumidores inovam na utilização de produtos financeiros, utilizando-os de maneira diferente daquela para a qual foram concebidos: conta-poupança torna-se conta-corrente, cartão de crédito torna-se seguro e capitalização, consórcio torna-se poupança. O que fazer para o sistema financeiro falar a linguagem comunitária de relações sociais dos consumidores de baixa renda?

Sobre o tema “superendividamento”, ele questionou:

Como tratar as relações contratuais com os consumidores superendividados? Como a renegociação das dívidas pode preservar os consumidores adimplentes? Quais as mudanças necessárias ao sistema de informações do endividamento das famílias para auxiliar o sistema financeiro na concessão de crédito? Observou que no Portal Meubolsoemdia, que já teve mais de um milhão de acessos, a questão que mais chega é “como faço para limpar o meu nome?”.

Por fim, quanto ao tema “estratégia nacional”, as perguntas foram: quais os públicos prioritários para a educação financeira? Como o tema deve ser tratado nas escolas? O uso das redes sociais e da internet pode ser a solução para disseminar o tema entre as famílias? A estratégia nacional deve tratar da educação para o consumo?

Deve-se refletir sobre o papel do consumo, ou seja, até onde o cidadão pode ir.

## **DEBATEDOR 2: José Dutra Vieira Sobrinho**

O Sr. José Dutra Vieira Sobrinho, professor e vice-presidente da OEB, iniciou sua apresentação fazendo considerações sobre os juros compostos. Disse que poucos no Brasil entendem o seu funcionamento.

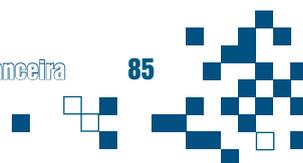
Enfaticou que produtos, serviços e cálculos precisam ser simples e claros, a exemplo do CET. A resolução que o regulamenta foi, para o consumidor, o mais importante ato normativo dos últimos dez anos, pela simplificação e clareza proporcionadas. O CET não saiu 100% como se queria. Mas saiu 80% do modo desejado. O mais importante, porém, foi a participação de diversos setores da sociedade.

O processo de construção de um SFN justo e inclusivo é papel de toda a sociedade: governo, instituições financeiras, órgãos de defesa do consumidor, órgãos reguladores e autorreguladores, ONGs, mídia.

Apresentou seu projeto “reduzindo distâncias”, no qual critica a complexidade absolutamente desnecessária para os cálculos das taxas de produtos financeiros. O objetivo é reduzir o atrito na comunicação entre partes, consumidor, instituições financeiras, lojas de departamento, construtoras etc., causado pela falta de conhecimento de Matemática financeira básica dos interlocutores.

Alguns exemplos claros dessa complexidade são o cálculo dos juros do cheque especial e o cálculo do IOF, em que existem três ou quatro métodos para cada um desses cálculos.

O Sistema de Financiamento Habitacional também apresenta a sua complexidade nas diferentes formas de amortização. Existe o SAC\*, o SAM, o PRICE, o Sacre, o Sistema hamburguês, entre outros. Algumas dessas formas foram inventadas pelo Brasil.



Outro aspecto relevante que contribui para a falta de entendimento dos cidadãos sobre os produtos financeiros é causado pela dificuldade dos jornalistas em entender o tema e levar esse conhecimento à população.

Pela falta de conhecimento sobre os produtos financeiros, pessoas são levadas a cometer erros. Por exemplo, na previdência privada, pessoas que precisaram resgatar dinheiro com dois ou três anos de maturação podem resgatar menos do que aportaram devido ao sistema de tributação regressiva. Quanto à formação de poupança, muitos acreditam que título de capitalização é a melhor opção de aplicação dos recursos, iludidos pela possibilidade de premiação por sorteio. Por fim, a compra de bens e serviços pelo sistema de consórcio é realizada sem que as pessoas entendam o seu funcionamento por inteiro, sendo considerado um dos produtos mais desconhecidos do país. É preciso discutir de maneira responsável sobre tais produtos.

Concluiu dizendo que considera que BCB, CVM, Susep, Previc e Receita Federal devem atuar na promoção da educação financeira da sociedade. Esses órgãos possuem poder fiscalizador e regulatório para tal.

### **DEBATEDOR 3: Tércia Bispo Rocha**

Sra. Tércia Bispo Rocha, da BMF&Bovespa, iniciou sua apresentação mostrando que os cidadãos tomam decisões o tempo todo, muitas vezes sem condições de medir as consequências. A educação financeira deve proporcionar condições para conquistar a estabilidade financeira e mudar a condição socioeconômica das famílias.

Há justificativas para o comportamento atual das famílias, como a ausência da percepção do risco na tomada de decisão e a ausência de precificação dos riscos futuros nas decisões no presente, dificultando a perspectiva de planejamento do uso adequado dos recursos das famílias.

As dificuldades para mudança de comportamento são: falta de visão de futuro, falta de informação, comportamento arraigado, falta de planejamento, falta de disciplina e proteção psicológica etc.

A solução para resolver esse quadro é a educação financeira, uma vez que ela possibilitará disciplinar a dedicação de tempo à tomada de decisão consciente dos perigos envolvidos e desenvolver a mitigação de riscos necessária; valorizar a realização dos sonhos e mostrar que é possível absorver os impactos da instabilidade característica da vida; valorizar o consumo de produtos e serviços de qualidade; incentivar a discussão familiar sobre o assunto; ensinar a elaborar um planejamento familiar adequado, considerando os riscos a que todos estão expostos, e incentivar a mudança de comportamento da população.

Deve-se considerar a importância de tratar do assunto nos currículos escolares, o uso da mídia para formar opinião, a realização de PPP e a participação das empresas do mercado financeiro e seus produtos e serviços no desenho de programas de educação financeira.

Com a adoção das ações educacionais, espera-se que, durante a fase produtiva, momento em que se gera renda do trabalho, seja formada uma poupança para aplicações (ações, imóveis, planos de previdência etc.). Essa poupança complementa a renda do trabalho necessária para a manutenção do consumo durante todo o ciclo de vida. Esse comportamento gera uma poupança fundamental para a tranquilidade financeira nos últimos anos do ciclo.

A educação financeira contribui para a melhoria da condição social e da qualidade de vida das pessoas. Por meio dela, a qualidade de vida deixa de ser uma conquista momentânea e imediata, e passa a ser uma conquista de vida.

A qualidade de vida está diretamente relacionada à tranquilidade financeira das pessoas. Quem vive endividado ou no limite do orçamento sofre mais as consequências da instabilidade natural da vida.

#### **DEBATEDOR 4 – PR: Paulo Rossi**

Paulo Rossi, presidente executivo da Abac, iniciou sua apresentação mostrando a missão da Abac: representar e desenvolver o Sistema de Consórcios, atuando junto a órgãos públicos, mídia, consumidores e parceiros, capacitando seus associados, fixando a imagem, preservando e valorizando o segmento.

São elementos-chave para o sucesso de uma estratégia de educação financeira: metodologia única de avaliação dos esforços; inclusão de todos os segmentos da sociedade no planejamento de ações e conscientização da população sobre a importância de se capacitar.

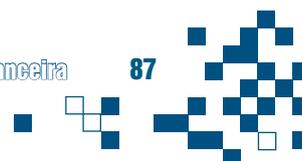
Para a adequada inclusão do consumidor, é importante priorizar sua educação em planejamento financeiro com foco em ações específicas como: avaliar sua saúde financeira; elaborar o planejamento e o orçamento familiar; identificar as necessidades financeiras familiares do presente e do futuro; verificar as opções existentes no mercado para atender a essas necessidades identificadas; analisar as melhores práticas no exercício da compra e as opções para negociação de obrigações financeiras.

As instituições financeiras também têm um importante papel a cumprir. Devem atuar com responsabilidade, orientando adequadamente o consumidor, esclarecendo as melhores opções e analisando a concessão do crédito ao consumidor, de forma a garantir que possa saldar o compromisso financeiro.

A educação financeira impacta a vida dos cidadãos por meio de instrução, informação e conhecimento adquiridos sobre planejamento financeiro, diminuindo as possibilidades de assumirem obrigações que tenham impacto negativo em suas vidas. Além de possibilitar o conhecimento dos direitos e deveres expressos no Código de Defesa do Consumidor e nos contratos, de evitar o superendividamento e de permitir a formação de poupança e a independência financeira.

A educação financeira também impacta as instituições na medida em que preserva e mantém a lucratividade, diminui o risco de inadimplência e aumenta a base de consumidores aptos a adquirir produtos financeiros de maneira responsável.

Os desafios para obtenção de resultados pela educação financeira incluem a implementação de uma estratégia que tenha a adesão dos Governos Federal, estadual e municipal; da rede nacional de Ensino Fundamental, Médio, Universitário e Pós-Universitário em instituições de ensino públicas e privadas; de ONGs, entidades representativas dos setores da sociedade e da iniciativa privada; da mídia (como meio de informação e conscientização), de modo a atingir todas as classes sociais, faixas etárias, de áreas rurais e urbanas.



Deve-se implementar uma estratégia que transforme as pessoas em gestores conscientes de seus potenciais humanos e financeiros, possibilitando-lhes obter saúde financeira e qualidade, utilizando uma linguagem adequada às diferentes realidades sociais, econômicas e culturais que permita atingir o país de Norte a Sul.

Portanto, para que essa estratégia obtenha sucesso, é fundamental o investimento público e privado, a formação de educadores e instrutores em todas as áreas do conhecimento e em todos os segmentos da sociedade, além do apoio da mídia para disseminar uma nova cultura de consumo.

#### **DEBATEDOR 5 – VR: Vera Rita de Mello Ferreira**

Sra. Vera Rita de Mello Ferreira, representante no Brasil da Iarep, focou sua apresentação nas relações entre a psicologia econômica, a educação financeira e a proteção do consumidor.

Ela disse que defende a contribuição da psicologia econômica para aprimorar as decisões financeiras da população, principalmente das pessoas de baixa renda.

A educação financeira tem focado o lado racional, fornecendo informações. Foca no que a psicologia chama de SISTEMA 2. É o lado do indivíduo que pode raciocinar, que pode usar a linguagem, planejar, ter determinadas intenções e considerar o longo prazo, é o “eu frio”.

Porém, as decisões de cada um levam em consideração as emoções, o “eu quente”, que é mais impulsivo, imediatista, que só quer se livrar do que incomoda no curto prazo, sem dar muita importância para as consequências. Funciona numa espécie de piloto automático, simplificando percepções e avaliações de dados, perdendo o rigor na avaliação e ficando sujeito a vieses, que levam a cometer equívocos, mesmo que a vontade seja de acertar.

As pessoas têm ilusões de ótica. As ilusões também podem ser cognitivas e emocionais.

Não é possível dissociar a emoção da razão. Com o avanço da neurociência, não há mais dúvida sobre o poder das emoções sobre todas as funções mentais dos indivíduos. A neurociência mostra que as emoções sempre vêm antes da razão. É como se existisse um semáforo na cabeça de cada um. Se algo dá prazer imediato, tende-se a achar que é real e acende-se um “sinal verde”. Porém, se dá desprazer, tira as pessoas do sossego imediato, evita-se. Um exemplo é o uso do crédito. Se a pessoa deseja ou necessita de algo, nem pensa como vai pagar, quer um alívio imediato. O “eu quente”, sujeito às pressões, toma o crédito sem pensar nas consequências.

No melhor dos casos, há uma integração entre razão e emoção. No pior, reinam as emoções e não se consegue pensar. O mais comum é que as emoções imperem quase sozinhas.

É justamente o SISTEMA 1, o “eu quente”, o mais sujeito às pressões do momento, que é muito mais difícil de ser alcançado e modificado por programas educacionais. É necessário ter uma perspectiva psicológica para entender como o cérebro funciona e, muitas vezes, como não funciona tão bem.

A psicologia econômica tem 130 anos e dois pesquisadores da área já receberam prêmios Nobel de Economia. Em 1978, Herbert Simon, com a Teoria da Racionalidade Limitada; e, em 2002, Kahneman, com a Teoria do Prospecto.

Esses e outros estudos, feitos pelo campo da psicologia econômica, ou economia comportamental ou finanças comportamentais ou, mais recentemente, neuroeconomia, que estuda o comportamento econômico das pessoas na vida real, em especial como as escolhas são feitas – comprar, poupar, se endividar, investir, avaliar risco e também inflação, desemprego, políticas públicas, bolhas e crises – e como tudo isso, quando observado de perto, com suas inconsistências e anomalias, costuma ser bem diferente do que a economia tradicional propõe, com base na sua teoria da racionalidade.

A educação financeira promove a mudança de crenças e intenções, mas não é instrumento para se entender o funcionamento da mente do consumidor de produtos e serviços financeiros, nem é suficiente para influenciar suas ações e comportamentos. Para tanto, deve-se lançar mão da psicologia econômica, que pode atuar sobre as emoções, as quais determinam as ações. Assim, educação financeira e psicologia econômica são complementares e mutuamente enriquecedoras. Medidas comportamentais simples e de baixo custo podem ser mais efetivas que os programas usuais.

É necessário deixar claro que a população de baixa renda não tem mais limitações psicológicas do que qualquer outro estrato socioeconômico. Todos enfrentam problemas de autocontrole, erros de planejamento, autoconfiança e otimismo exagerados, esquecimentos e distrações, hábitos que, mais fortes, ganham das intenções, mesmo quando existem informações disponíveis. Outros fatos relevantes são: as pessoas detestam tomar decisões; e opções e informações demais pioram o processo de escolha.

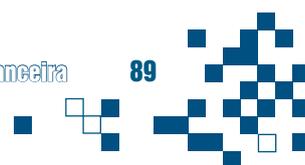
Ou seja, a combinação de limitações psicológicas com características desfavoráveis do contexto resulta em maior vulnerabilidade para as pessoas. Isso é agravado pelas flutuações de renda, pelo baixo acesso às redes de proteção, pela pouca ou nenhuma poupança para enfrentar situações de emergência, montando um contexto em que qualquer erro tem implicações graves para os cidadãos.

Quanto à questão de a educação financeira ser um fator de mitigação de riscos para os cidadãos e para as instituições financeiras, deve-se entender como as informações são processadas, transmitir o conhecimento de modo acessível e desenhar contextos que facilitem o alcance dos objetivos almejados.

Outro questionamento foi quanto aos aspectos da educação financeira que devem ser abordados e priorizados para a adequada inclusão financeira do brasileiro. Nesse caso, além das informações técnicas, necessárias, mas não suficientes para mudar comportamentos, também devem ser levados em consideração: implicações das decisões econômicas e financeiras, fatores comportamentais, armadilhas psicológicas e estratégias para melhorar os contextos, além do desenvolvimento de antídotos individuais e coletivos e de uma arquitetura de escolha com participação.

Um exemplo é sair de casa sem levar o cartão de crédito, quando se encontra numa situação de superendividamento.

Quanto aos grandes desafios para uma educação financeira eficaz, que produza resultados efetivos para o cidadão e para a economia do país, propõe-se que se faça um levantamento inicial, antes de iniciar o programa, da identidade e das características psicossociais particulares a cada região e contexto.



No Brasil, temos dois exemplos de integração da psicologia econômica em políticas públicas: a Enef e o projeto-piloto de tratamento do superendividamento da Fundação Procon/SP e do TJ/SP.

A inclusão implica que as pessoas sejam capazes de apropriar suas escolhas, aprender com sua experiência e se desenvolver, dentro de uma perspectiva de consciência, responsabilidade e emancipação.

## **DEBATE**

Nas mesas 1 e 2, não houve um debate entre os convidados. O tempo foi utilizado para responder perguntas da plateia (PL). As perguntas e respostas estão transcritas abaixo.

### **PL – A intervenção (em educação financeira) nas escolas será obrigatória?**

Sr. José Alexandre Vasco – Não é obrigatório. No projeto-piloto, só foram consideradas escolas voluntárias. E, além disso, como o tema é inserido de forma transversal, não deve ser obrigatório. Quanto ao projeto de lei que está em trâmite no Congresso sobre a obrigatoriedade da inserção do tema nas escolas, a opinião do grupo de reguladores é que não deva ser obrigatório. O resultado positivo que se vê é que, em poucos meses, novecentas escolas voluntárias manifestaram-se no intuito de incluir o tema em seus currículos.

### **PL – Não está na hora de pensar em programas de formação de poupança, pois os programas até o momento focam muito na concessão de crédito?**

Coordenador do Painel – Sr. José Linaldo Gomes de Aguiar – O BCB tem um curso de Gestão de Finanças Pessoais que foca no aspecto comportamental. Foca-se muito na formação de poupança de longo prazo da sociedade.

### **PL – O que a crise financeira trouxe de aprendizado nesse processo de educação financeira?**

Sr. José Alexandre Vasco – Ensinou que é preciso atuar em conjunto com diversos atores da sociedade. Nos EUA, os produtos financeiros tóxicos, existentes por possivelmente por falta de uma regulação ou autorregulação, encontraram uma demanda na sociedade. A Rússia fez uma pesquisa que revelou que as pessoas acham que, quando existe uma perda no investimento, o Estado é que deve repor o dinheiro. Isso é cultural.

Coordenador do Painel – Sr. José Linaldo Gomes de Aguiar – A crise reforçou a necessidade de ação pública nesse tema. Reforçar a importância de uma regulação prudencial e conservadora.

Sra. Vera Rita de Mello Ferreira – Ninguém é racional. O desenvolvimento do cérebro mostra que a parte racional só apareceu nos últimos “quinze minutos” da história da evolução. As pessoas são emocionais e os programas educacionais devem levar em consideração essa condição.

### **PL – Como, na prática, a Psicologia Econômica foi absorvida pela Enef?**

Sra. Vera Rita de Mello Ferreira – Entrei com o projeto da Enef já em andamento. As situações didáticas desenvolvidas me foram passadas e eu adaptei algumas armadilhas para inserção no material por meio de quadros conhecidos como pisca-alerta.

**PL – Existe alguma contribuição em conjunto com outros atores para que não se criem novas armadilhas para os consumidores?**

Sra. Vera Rita de Mello Ferreira – Não é possível sentar com todos os atores. Porém, é nossa obrigação fornecer aos consumidores as mesmas armas dos vendedores. É o que estamos tentando fazer.

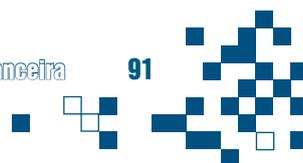
**PL – Qual seria a forma de atingir a população adulta, principalmente a de baixa renda?**

Sr. Fábio Moraes – Há dois caminhos. Um por meio das associações de classe e grupos organizados da sociedade, como os sindicatos. Para quem não está em alguma forma de organização, devem ser utilizadas as redes sociais, principalmente a internet. Devem ser criados canais de comunicação com esses grupos. A solução seria mesclar a linguagem formal com a oferta de entretenimento e prestação de informações.

Coordenador do Painel – Sr. José Linaldo Gomes de Aguiar – Na Polônia, por exemplo, existem programas de auditório, de televisão, voltados para o público adulto, sobre o tema educação financeira.

**PL – É possível resolver o problema da complexidade?**

Sr. José Dutra Vieira Sobrinho – Sim. Perceba-se que não se fala no valor dos juros, e sim do modo como são calculados. No cartão de crédito, por exemplo, há muitos erros nos cálculos.



## PROPOSTAS APRESENTADAS

A Sra. Vera Rita de Mello Ferreira, da Iarep, entende que a educação financeira promove a mudança de crenças e intenções, mas não é instrumento para se entender o funcionamento da mente do consumidor de produtos e serviços financeiros, nem é suficiente para influenciar suas ações e comportamentos. Para tanto, propõe lançar mão da psicologia econômica, que pode atuar sobre as emoções, as quais determinam as ações. Assim, educação financeira e psicologia econômica são complementares e mutuamente enriquecedoras. Medidas comportamentais simples e de baixo custo podem ser mais efetivas que os programas usuais.

O Sr. Fábio Moraes, diretor de Educação Financeira da FEBRABAN, entendeu que como os consumidores inovam na utilização de produtos financeiros, utilizando-os de maneira diferente daquela para a qual foram concebidos – conta-poupança torna-se conta-corrente, cartão de crédito torna-se seguro e capitalização, consórcio torna-se poupança –, propôs que o SFN deve falar a linguagem do consumidor e desenvolver um cardápio de produtos que os atendam plenamente.

O Sr. José Dutra Vieira Sobrinho, professor e vice-presidente da OEB, propôs que os produtos, serviços e cálculos precisam ser simples e claros, a exemplo do CET.

O Sr. José Dutra Vieira Sobrinho propôs que os órgãos reguladores do SFN, BCB, CVM, Susep e Previc e a Secretaria da Receita Federal, devem atuar na promoção da educação financeira da sociedade.

Todos os debatedores entenderam e propuseram que o processo de construção de um SFN justo e inclusivo é papel de toda a sociedade: governo, instituições financeiras, órgãos de defesa do consumidor, órgãos reguladores e autorreguladores, ONGs, mídia.

Além disso, concluíram que os elementos-chave para o sucesso de uma estratégia de educação financeira são: 1) metodologia única de avaliação dos esforços; 2) inclusão de todos os segmentos da sociedade no planejamento de ações; 3) conscientização da população sobre a importância de se capacitar; 4) envolvimento da criança e de seus responsáveis, construindo-se um círculo virtuoso; 5) parcerias público-privadas.

## **PAINEL IV – Educação Financeira e Proteção ao Consumidor**

**Coordenador-Geral: José Linaldo Gomes de Aguiar – BCB**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 14:30**

### **MESA 3 – Inclusão Financeira e Proteção ao Consumidor**

**Coordenador técnico: Ricardo Lião – BCB**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Arício José Menezes Fortes – Subprocurador-Geral da PGBC – BCB

**Debatedor 2** – Eduardo Ferrari de Araújo – Coordenador do Desup – BCB

**Debatedor 3** – Francisco Calazans – Diretor Setorial da FEBRABAN

**Debatedor 4** – Leonardo Roscoe Bessa – Diretor para Assuntos Internacionais do Instituto Brasilcon

**Debatedor 5** – Walquíria Quixadá – Procuradora Regional da República

#### **REDATORES:**

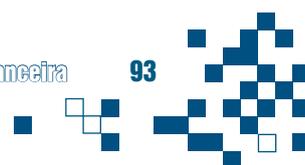
João Roberto dos Santos e Edson Luiz Maciel de Oliveira

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

A educação financeira dos cidadãos e a estrutura institucional de proteção de seus direitos representam um binômio essencial à manutenção dos níveis de solidez e eficiência do Sistema Financeiro Nacional. A utilização adequada de ferramentas de educação financeira auxilia o cliente no processo de escolha e avaliação de riscos de serviços financeiros. Por sua vez, a existência de uma estrutura institucional que viabilize a proteção de seus direitos reforça o papel da educação financeira como elemento mitigador de riscos ao sistema, melhorando a utilização da rede de serviços financeiros.

O processo de inclusão financeira, com base no período de estabilidade econômica e massa salarial crescente, viabiliza a incorporação de um grande número de cidadãos que estão começando uma relação contratual com as instituições financeiras. Nesse cenário:

- a. Como garantir a equidade e a transparência na relação entre consumidor e instituição financeira? Quais são os mecanismos necessários para a resolução efetiva e oportuna dos possíveis conflitos entre as partes?
- b. Qual o papel a ser desempenhado pelo BCB e pelos órgãos de Defesa do Consumidor em relação ao assunto? Como aprimorar as condições de cooperação entre essas instituições?
- c. Qual a percepção de bancos e da sociedade em relação à eficácia das ferramentas adotadas, em conformidade com a legislação e regulamentação em vigor, para reduzir conflitos na prestação de serviços financeiros?
- d. O Código de Defesa do Consumidor obriga a divulgação sobre os riscos vinculados aos produtos e serviços. As instituições financeiras têm essa preocupação, especialmente em relação ao crédito?



## **DEBATEDOR 1: Arício José Menezes Fortes**

Sr. Arício, subprocurador-geral da PGBC (BCB), iniciou sua apresentação comentando sobre a ADIn nº 2.591, que foi uma tentativa das instituições financeiras de colocarem como inconstitucional a expressão “inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária”, constante do § 2º do artigo 3º do Código de Defesa do Consumidor. Tratou-se de um julgamento conturbado que iniciou em 2002 e terminou em 2006, em que se concluiu que todas as instituições financeiras estão sujeitas ao cumprimento das normas do Código de Defesa do Consumidor.

Relatou que, até aquele julgamento, o Banco Central tinha uma grande demanda de atendimento ao público, entrando, às vezes, nos detalhes de cada operação, requisitava enormes recursos de pessoal, material e sistemas computacionais, por conta de uma visão que se tinha de que as instituições financeiras, para efeito do Código de Defesa do Consumidor, estavam sujeitas à atuação do Banco Central.

A partir da decisão da ADIn, o Banco Central teve de mudar sua atuação. Citou trecho do voto do Ministro Eros Grau, do STF:

o Conselho Monetário Nacional é competente apenas para regular – além da sua constituição e da sua fiscalização – o funcionamento das instituições financeiras, isto é, o desempenho de suas atividades no plano do sistema financeiro. Tudo quanto exceda esse desempenho não pode ser objeto de regulação por ato normativo produzido pelo Conselho Monetário Nacional.

Isso quer dizer que as normas do CMN e a forma de atuação do Banco Central foram consideradas, pelo STF, como inconstitucionais. Concluiu a citação do Ministro:

Por isso, as resoluções que dispõem sobre a proteção do consumidor dos serviços prestados pelas instituições financeiras (Código do Consumidor Bancário) – Resolução nº 2.878, alterada pela Resolução nº 2.892, ambas de 2001 – são francamente ilegais.

Com base nesse julgamento, a questão foi submetida à Procuradoria-Geral, e foi proposta à área de normas do Banco Central a revogação, o quanto antes, daquelas resoluções bem como a edição de novas normas, dentro das competências do CMN e do Banco Central, listadas na Lei nº 4.595, de 1964.

Destacou algumas resoluções do novo arcabouço normativo, tais como a Resolução nº 3.516, de 6 de dezembro de 2007, que veda a cobrança de tarifa em decorrência de liquidação antecipada de contratos; a Resolução nº 3.517, de 6 de dezembro de 2007, que dispõem sobre o CET, como ponto relevante para tomada de decisão do cliente; a Resolução nº 3.518, de 6 de dezembro de 2007, que disciplina a cobrança de tarifa de serviço; a Resolução nº 3.683, de 29 de janeiro de 2009, que veda a cobrança de despesas de emissão de boletos e tarifas de prestação de serviço; a Resolução nº 3.694, de 26 de março de 2009, sobre a prevenção de riscos na contratação de operações. Resoluções essas que contaram com enorme participação dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, dos PROCONS e do Ministério da Justiça. Citou também a Resolução nº 3.849, de 25 de março de 2010, que dispõe sobre a instituição de componente organizacional de ouvidoria pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, substituindo as Resoluções nº 3.477, de 26 de julho de 2007, e nº 3.489, de 29 de agosto de 2007, que tinham finalidades semelhantes.

Informou que, desde junho de 2010, o Banco Central, em conjunto com o Ministério Público Federal, o Ministério da Justiça e por convênio com diversas centrais, está buscando ações conjuntas para aperfeiçoamento do fornecimento de produtos e prestação de serviços aos clientes, consumidores e usuários das instituições financeiras, administradoras de consórcios e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central. O objetivo principal dos convênios é a troca de informações, para tomada de medidas corretivas e aperfeiçoamento de normas com base nas demandas junto a PROCONs, ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e ao sistema RDR do Banco Central.

Por fim, encerrando sua palestra, enfatizou que educação financeira deve ser levada além do público bancário. Citou trabalho apresentado pelo chefe do Departamento do Meio Circulante ao Ministério Público sobre cédulas falsas, e concluiu dizendo que a inclusão e educação financeiras não devam ser meramente questão de retórica, e devem ser efetivamente levadas ao consumidor hipossuficiente.

## **DEBATEDOR 2: Walquíria Quixadá**

Walquíria Quixadá, procuradora regional da República, iniciou comentando sobre os aspectos multidisciplinares de proteção do consumidor-bancário para uma inclusão financeira adequada, como a Educação Financeira nas escolas pelo Coremec; a limitação de práticas abusivas por parte das instituições financeiras, realizada pelo Banco Central; a divulgação das normas de Consumidor Bancário (prevenção ao “superendividamento”) e a Supervisão Prudencial e Fiscalização realizadas pela Diretoria de Fiscalização do Banco Central (repressão ao “superendividamento”).

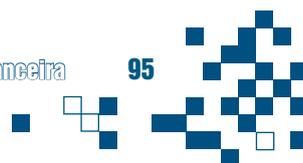
Destacou os mecanismos necessários para a resolução efetiva e oportuna dos possíveis conflitos entre os consumidores bancários e as instituições financeiras, por meio de regulação e fiscalização bancárias eficazes e efetivas.

Ressaltou que, para possibilitar uma inclusão financeira adequada, as autoridades monetárias devem exercer as suas atividades de regulação e fiscalização voltadas a criar mecanismos que permitam ao consumidor bancário uma livre e consciente escolha entre os produtos e serviços oferecidos pelas instituições financeiras. Dessa forma, o CMN, como principal órgão regulamentador do sistema financeiro no Brasil, possui o dever de impor restrições às instituições financeiras na prestação de serviços e fornecimento de produtos que tutelem a proteção ao direito dos consumidores, nos termos do art. 170 da Constituição Federal.

Por outro lado, lembrou a dificuldade de conjugar os elementos de regulação e supervisão com a liberdade de que o sistema precisa para que a livre concorrência permita o lucro justo e a satisfação dos consumidores, ou seja, a eficiência em seu funcionamento.

Além disso, comentou sobre a importância da confiança no sistema como um todo para que o Sistema Financeiro Nacional funcione de modo eficaz, sendo esta adquirida por meio de uma regulação que estimule a transparência, tais como as resoluções relativas às tarifas bancárias e ao custo efetivo total. Ademais, destacou a padronização trazida pela Resolução nº 3.518, de 2007, de forma que o consumidor agora pode comparar e coibir abusos.

Ressaltou a competência do Ministério Público Federal em promover o inquérito civil público e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos ao consumidor.



Comentou a respeito do Grupo do Sistema Financeiro Nacional da 3ª CCR (GT-SFN), antigo Grupo de Serviços Bancários e Crédito Imobiliário (GT-SBCI), que foi formado por ato do procurador-geral da República em 2007, e realiza reuniões com representantes do Conselho Monetário Nacional, do Banco Central, do Ministério da Fazenda (SEAE) e do Congresso Nacional, atuando na correção de distorções, sem interferir na concorrência, de forma a coibir abusos, evitando o ajuizamento de ações.

Como exemplo de trabalhos extrajudiciais realizados com sucesso na tutela do consumidor bancário, citou a padronização de tarifas bancárias, a normatização na indústria de cartões de crédito (por edição de resolução pelo CMN) e a extinção da tarifa de renovação de cadastro.

Sobre os avanços percebidos, principalmente quanto à padronização de tarifas e serviços e à retomada do controle na criação de novas tarifas pelo CMN, enfatizou que não teriam efetividade caso não houvesse uma atuação firme da autoridade fiscalizadora.

Citou que, entre os avanços esperados para a obtenção de uma inclusão financeira que tutele os interesses do consumidor bancário, está o total respeito pelas instituições financeiras aos princípios e normas estabelecidos no Código de Defesa do Consumidor. Nesse sentido, sugeriu a criação de uma rubrica específica para as tarifas bancárias, a fim de melhorar a fiscalização.

Além disso, destacou que um fator que também estimula a necessidade de regulação governamental voltada às instituições financeiras é a existência de deficiências informativas, na relação agentes/cliente. A respeito do assunto, sugeriu que extratos e caixas bancários devam ser utilizados como disseminadores das regras editadas pelo CMN e pelo BCB. Ademais, ressaltou que o GT-SFN defende a exigência pelo BCB do fornecimento de demonstrativo de dívida padronizado obrigatório para aqueles que atuam no SFN, quando da concessão de empréstimos, com linguagem acessível e clara sobre o custo efetivo total correspondente a todos os encargos e despesas cobradas.

Defendeu a não implantação do Sistema de Fomento ao Crédito divulgado pela FEBRABAN, para uma gestão público/privada, sem a edição de norma que proteja os dados dos consumidores bancários, a exemplo da proposta de projeto de lei existente no DPDC, vinculado ao Ministério da Justiça.

Finalmente, concluiu que a fiscalização exercida pela autoridade monetária deve continuar coibindo práticas abusivas e contrárias ao Código do Consumidor com a exigência da correção de atos ilegais e devolução das tarifas cobradas indevidamente, tal como foi realizado com a tarifa de liquidação antecipada e deve ser observado quanto às taxas cobradas indevidamente aos adquirentes de financiamento para automóveis. Não pode, também, a parte hipossuficiente da relação absorver ônus indevidos advindos do ímpeto arrecadador dos conglomerados financeiros.

### **DEBATEDOR 3: Francisco Calazans**

Francisco Calazans, diretor setorial da FEBRABAN, começou discorrendo a respeito da complexidade dos desafios enfrentados no processo de Inclusão Financeira, já que mais de quarenta milhões de novos consumidores estão chegando ao mercado financeiro, sem que muitos deles tenham tido acesso a um processo de educação adequado.

Destacou que o Brasil, por ser um país de dimensões continentais, apresenta muitas diferenças regionais, o que torna o modelo brasileiro bastante diferente de modelos externos. Ademais, comentou que o brasileiro, em geral, não gosta de ler, sendo essa uma das dificuldades relevantes que devem ser vencidas em um processo de educação financeira.

Lembrou que, no Brasil, diferentemente de outros países, o Sistema de Pagamentos é executado por meio do sistema bancário. Por conta disso, a dimensão do papel dos bancos na economia nacional é diferente do que acontece em outros países. Em contrapartida, a tecnologia bancária brasileira é uma das mais avançadas do mundo, sendo a terceira maior rede de caixas eletrônico do mundo. Todavia, fez ressalva ao número significativo de casos de fraudes eletrônicas, ainda sem lei que possa efetivamente aplicar punições.

Comentou que também o consumidor bancário deve ser educado para a segurança das operações de crédito, haja vista a expansão do setor, crescendo a mais de 20% ao ano, assim como a respeito dos canais de atendimento que são colocados a sua disposição.

Destacou que, a partir de 2004, a FEBRABAN iniciou programas de uso consciente do crédito, implantação de SACs e ouvidorias, e está em andamento projeto de implantação de lojas de cartão de crédito para resolução de problemas referentes a esse tipo de produto financeiro. Citou o trabalho da entidade em aprimorar a transparência nas relações, como exemplo o CET-veículos, e a acessibilidade.

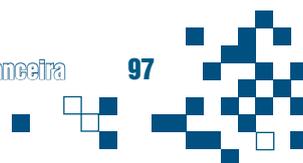
Desde 2008, a FEBRABAN vem implantando e aprimorando projetos de adequação de acessibilidade; simplificação dos canais de atendimento; simplificação, clareza e transparência dos contratos; aprimoramento da concessão de crédito, com melhor informação e modelagem do consumidor com potencial de “superendividamento”; melhor disponibilização de informação – citou como exemplo que 93% das demandas no SAC é para obtenção de informações e destacou que o tema Educação Financeira é fruto do trabalho de diversas entidades.

Ressaltou que SAC e ouvidorias funcionam muito bem dentro da regulamentação do BCB. Contudo, acredita que, no futuro próximo, o consumidor de cartão de crédito terá à sua disposição lojas exclusivas de atendimento, sem finalidade de venda, ou seja, apenas para resolver os problemas dos consumidores.

Comentou que, hoje em dia, existem muitos sites que tratam de Educação Financeira, e acaba havendo competição entre as instituições financeiras sobre o melhor programa de Educação Financeira.

Destacou a evolução na transparência, de forma a possibilitar ao consumidor comparar as instituições bancárias e o programa de acessibilidade que hoje é respeitado por quase 100% das agências.

Ressaltou, ainda, que deve haver simplificação nas telas dos caixas eletrônicos, com adaptação dessas telas a cada tipo de consumidor, bem como nos contratos bancários, com a introdução de um resumo das cláusulas que mais afetam o consumidor.



Por fim, comentou que ainda há muito que fazer, destacando que alguns pontos prioritários devem ser tratados:

1. transparência – em extratos, avisos, cobrança de tarifas, demonstrativos de dívida, devendo ser apresentados com maior clareza e simplicidade;
2. processo de crédito – aperfeiçoamento na concessão, sendo o consumidor mais bem informado dos pontos relevantes nos contratos;
3. informação – deve estar disponível em todos os lugares, agências, internet, de forma divertida e lúdica;
4. educação financeira – deve ser ampla e contar com a participação de toda a sociedade.

#### **DEBATEDOR 4: Eduardo Ferrari de Araújo**

Eduardo Ferrari de Araújo, do BCB, fez uma explanação acerca da evolução do papel de fiscalização do Banco Central. Começou comentando a respeito do cenário nacional, caracterizado pela existência de respaldo regulamentar e legal para o consumidor bancário; maior conscientização do consumidor quanto a seus direitos; aumento dos questionamentos da sociedade quanto às práticas adotadas na prestação de serviços bancários; e elevação do nível de conhecimento do consumidor quanto aos canais de reclamações e demandas a que possa recorrer.

A respeito dos canais de atendimento ao consumidor, ressaltou a importância do papel de gerentes, SAC e ouvidorias nas instituições financeiras, além do papel do Banco Central e dos PROCONs.

No Banco Central, comentou que, inicialmente, é feita uma análise de aderência das normas às práticas das instituições pelo Decic, classificando as demandas do consumidor como denúncia ou reclamação, para, posteriormente, o Desup, com esses dados, atuar na prioridade estratégica de **melhorar o nível de satisfação dos clientes**.

Destacou que um dos objetivos estratégicos para o período 2010-2014 é “promover a eficiência do SFN e a inclusão financeira da população” e que, em julho/2010, o Banco Central firmou acordo de cooperação técnica com o Ministério da Justiça visando promover ações conjuntas para o aperfeiçoamento do fornecimento de produtos e prestação de serviços a clientes e consumidores usuários das instituições financeiras. A partir de então, o DPDC vai divulgar boletins para os PROCONs, informando, por exemplo, qual é o papel da ouvidoria.

Finalmente, concluiu com alguns desafios a serem enfrentados: explicitação de cláusulas relevantes, preenchimento de contratos, clareza das informações, entrega tempestiva de cópias de contratos; simplificação e transparência na cobrança de tarifas e encargos em geral (CET); adequação da oferta de produtos ao perfil do consumidor (*suitability*), de forma a manter uma relação bancária sustentável e benéfica a ambas as partes.

#### **DEBATEDOR 5: Leonardo Roscoe Bessa**

Leonardo Roscoe Bessa, diretor para Assuntos Internacionais do Instituto Brasilcon, iniciou sua apresentação comentando que o Código de Defesa do Consumidor completou vinte anos em 2010, porém, em relação ao sistema financeiro, passou a ter maior efetividade apenas há quatro anos, a partir da decisão do STF em julgamento da ADIn nº 2591, que declarou a plena aplicação do CDC às instituições financeiras.

Ressaltou que, a partir de então, houve maior amadurecimento dos órgãos de defesa do consumidor, do processo de regulação e resultou, também, em mudança de postura das instituições financeiras em relação ao assunto.

Lembrou que a expansão do crédito tem de ser vista como algo positivo, pois bens passaram a ser adquiridos graças ao crédito. Todavia, é preciso haver preocupação com o “superendividamento”. Nesse sentido, comentou que o “superendividamento” é tratado na Europa tanto preventivamente como posteriormente, sendo a educação financeira trabalhada no momento anterior à concessão do crédito.

Destacou a necessidade da prestação de informações corretas, claras e precisas para que o consumidor possa fazer suas opções de forma segura sobre o assunto.

Ressaltou ser o nosso CDC uma norma que estabelece princípios e diretrizes para o intérprete, uma vez que o legislador depara com a dificuldade de regulamentar a respeito de tudo.

Assim, falou de alguns dos princípios do CDC, destacando o da boa-fé objetiva, a partir do qual as partes contratantes devem agir com lealdade e transparência, e o da função social do contrato.

Por fim, comentou a respeito de alguns artigos do CDC (arts. 6º, 31, 46 e 52), que servem de arcabouço para a proteção do consumidor em geral e particularmente do consumidor bancário.

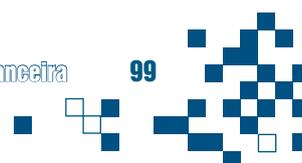
## DEBATE

Após a sequência de apresentações e o intervalo, participaram da mesa de debate: Ricardo Lião, Arício Fortes, Francisco Calazans e Eduardo Ferrari.

O coordenador técnico da mesa, Ricardo Lião, convidou os debatedores e a plateia para discutir as ideias abordadas nas apresentações e outras eventualmente não colocadas, a fim de que, posteriormente, fosse possível fazer o fechamento do painel dentro das questões incluídas na programação, além de buscar respostas para questões a respeito de como garantir equidade e transparência nas relações de consumo; qual o papel do Banco Central e dos órgãos de defesa do consumidor; qual a percepção dos bancos e da sociedade em relação à eficácia das ferramentas disponíveis; e sobre a obrigação da divulgação dos riscos que o Código de Defesa do Consumidor exige.

A primeira questão formulada pela plateia foi feita por João Evangelista, do Banco Central, que pediu aos integrantes da mesa uma definição daquilo que se entende por “proteção ao consumidor”, que, em seu ponto de vista, seria a instrumentalização por meio de informações e conceitos que possam capacitar o consumidor para tomada de decisão consciente.

Francisco Calazans destacou que a proteção ao consumidor bancário está fundada em dois pilares principais: o foco preventivo, formado pelos mecanismos que levam o consumidor a tomar decisões adequadas, inclusive com base em uma série de informações a respeito do que está contratando; e o foco corretivo, que consiste na resolução de problemas por meio de canais acessíveis ao consumidor. Já Arício Fortes enfatizou que a proteção ao consumidor consiste, antes de tudo, na valorização do respeito ao consumidor. Por sua vez, Eduardo Ferrari destacou o aspecto da educação financeira no processo de proteção ao consumidor e, por último, Ricardo Lião ressaltou os aspectos humanos e emocionais que estão envolvidos na relação com aqueles que buscam proteção para serem atendidos, satisfatoriamente, em seus direitos e reivindicações. Sobre isso, comentou a respeito da competência de cada um dos principais agentes envolvidos na defesa do consumidor.



Outra questão levantada foi que, apesar dos avanços na proteção ao consumidor bancário, há muitos pontos frágeis. A educação deficiente expõe o consumidor a riscos decorrentes da incorreta utilização de produtos. Citou-se como exemplo a falta de cuidado na utilização de senhas eletrônicas.

Sobre essa questão, Arício Fortes lembrou os riscos inerentes à atividade bancária, cuja fraude atinge proporções mundiais. Comentou que, apesar de possuir sistemas mais avançados que os de muitos países, o Brasil está sujeito a esse risco e que a tempestiva aplicação das leis penais poderia minimizar a prática. Também disse que as entidades interessadas devem propor ao legislador os ajustes necessários na lei para adequar aos crimes de fraude. Ressaltou ainda que ignorância é combatida com educação.

Francisco Calazans disse que se trata de conscientização do consumidor e que os bancos investiram muito em questão de segurança. Citou como exemplo a implantação de *chip* nos cartões magnéticos, e que a questão toda seria investir na educação e na legislação, pois crê que deficiências na legislação brasileira muitas vezes têm prejudicado o trabalho da Polícia Federal no combate a esse tipo de fraude.

Ricardo Lião disse que a questão fraude é um item recorrente, não necessariamente da pauta do Código de Defesa do Consumidor ou da educação e inclusão financeira, mas do risco reputacional, e a utilização do sistema financeiro para atividades ilícitas, por ser uma de suas preocupações, compõe a pauta da prevenção. Disse já haver no comitê de compliance da FEBRABAN discussão associada ao tema de produtos e serviços bancários oferecidos pelo sistema. Continuou dizendo que existem pessoas que usam os sistemas bancários, de telefonia e seguros para fraudar, pois é no ambiente bancário, onde a principal mercadoria é o dinheiro, que o fraudador tem o mais propício e atraente ambiente para praticar o ato. Propôs para defesa do consumidor a educação, a instrução e algumas precauções, como produtos adequados a cada tipo de público, o que deveria, em tese, ser preocupação dos bancos.

Outra questão vinda da plateia dizia respeito a temas discutidos, como a influência das emoções na tomada de decisões dos consumidores e como prepará-los para uma melhor escolha (arquitetura de escolha); como as instituições financeiras têm se preocupado com a educação financeira dos consumidores e de seus funcionários; a questão da ética, *sociability*; e a educação financeira como instrumento de defesa do consumidor. E como, na prática, esse material tem influenciado – ou não – nas escolhas (dos consumidores), e se já há um formato disponível. Especificamente no caso da normatização, se caberia aos reguladores traduzir essa linguagem jurídica-normativa de forma a ficar mais compreensível.

Arício Fortes começou explicando que, quando da elaboração da norma, existe preocupação em saber se de fato atenderá o cidadão. Lembrou que o fato social é que leva à construção da norma. Assim, a regulação é feita, com a colaboração dos diversos órgãos de defesa do consumidor, por meio de dados sobre as práticas e ocorrências mais frequentes utilizadas pelas instituições financeiras e que o consumidor entende que são erradas.

Nesse momento, Arício Fortes precisou retirar-se do debate e o chefe do Departamento de Normas do Banco Central, Sérgio Odilon, passou a compor a mesa.

De acordo com Sérgio Odilon, em um sistema de livre iniciativa, as normas são feitas para corrigir as falhas de mercado. Ressaltou que os bancos devem estar conscientes e preparados para administrar o risco operacional. O fato de os bancos descumprirem leis e normas os torna passíveis

de futuras ações judiciais, que, por sua vez, não integram o passivo dessas instituições. Dessa forma, a fiscalização tem obrigação de alertar para a falta de *compliance* das instituições. Ao consumidor, a regulação oferece total transparência a respeito da instituição com a qual ele quer operar. Nesse caso, a proteção ao consumidor é mostrar a ele o que está à sua disposição, de forma que o arcabouço normativo oferece um bom instrumental para o exercício de seus direitos, porém não é foco do Banco Central traduzir as normas de forma ilustrativa. Citou o exemplo da portabilidade de crédito, cujas informações devem ser prestadas pelas instituições, pois taxa de juros é apenas um elemento na tomada de decisões, e o consumidor tem de estar atento a isso, pois ao Banco Central cabe apenas fazer o arcabouço normativo e fiscalizar as instituições.

O Sr. Ricardo Lião, complementando o assunto, comentou que o BCB firmou convênio com o Ministério da Justiça, em julho de 2010, de acordo de cooperação técnica, no qual há vários itens abrangidos a cargo do DPDC como divulgação, instrução, oficinas de análise e o esclarecimento de situações para uma inclusão (financeira) mais tranquila. Continuou dizendo que inclusão é um risco. Se não houver preparo do agente regulador/fiscalizador e do fornecedor, seria uma irresponsabilidade jogar no sistema financeiro um contingente de pessoas com pouquíssimo grau de informação acerca dos riscos a que estarão submetidos nessa área de consumo.

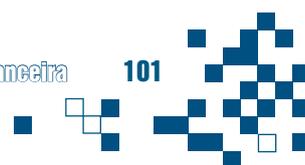
Na plateia, o professor Wilson, que trabalha com cooperativa de crédito, criticou o enfoque demasiado que é dado na proteção ao consumidor, uma vez que muitos consumidores acabam se “superendividando” por conta própria, apesar de serem alertados, e, posteriormente, entram na justiça contra a instituição porque o Código do Consumidor os protege.

João Evangelista, da Secre (BCB), disse haver duas ideias subjacentes desde o início da discussão, ainda não verbalizadas, que dizem respeito à proteção do consumidor. A primeira seria a disponibilização ao consumidor de uma visão completa e integral de seus direitos e seus deveres; e, segundo, que se trata de cidadão, isto é, ainda que possa ser hipossuficiente, é alguém capaz, mas que deve ser educado para ter total condição de assumir responsabilidades pelos seus atos. Também destacou que, quando se fala de proteção ao consumidor, fala-se também de proteção contra alguns de seus próprios atos. Deve-se disponibilizar ferramentas que diminuam a assimetria entre as partes, para que os cidadãos possam concretizar seus sonhos com opções de escolha consciente.

Na plateia, o professor Wilson destacou que o debate sobre a educação financeira não deve ser levado para quem já tem, mas sim para aqueles que precisam. Também não se pode ficar esperando que aqueles que precisam tomem a iniciativa, uma vez que a educação financeira deve, primeiro, ter caráter preventivo. Além disso, o consumidor deve, primeiramente, buscar orientação nos canais adequados, antes de efetivamente fazer suas reclamações.

Ricardo Lião ressaltou a importância do DPDC na conscientização do consumidor, e comentou que a condição de hipossuficiência permite sempre que o consumidor entenda ter o direito de buscar o devido reparo. Ademais, o prejuízo causado nem sempre é financeiro, algumas vezes, inclusive, é irreparável. Citou, como exemplo, o caso em que o consumidor é desrespeitado no atendimento. Por fim, destacou a maturidade dos órgãos envolvidos na proteção ao consumidor na execução de seus papéis dentro do processo de inclusão financeira.

Francisco Calazans destacou que um grupo de trabalho da FEBRABAN já assumiu compromisso formal com o DPDC de conscientizar o consumidor de seus direitos e obrigações por meio da estrutura hoje existente nos PROCONs e nas agências bancárias.



O professor Valdecir Palhares trouxe para o debate os princípios básicos do cooperativismo e a importância das cooperativas de crédito em benefício do consumidor, perguntando a Francisco Calazans como os bancos se comportam com relação a juros, em Quebec, no Canadá, onde há forte presença das cooperativas de crédito. Francisco Calazans respondeu, citando como exemplo os cartões de crédito, que, embora em Quebec não haja taxas de juros como as dos cartões brasileiros, também não tem 70% de todas as compras feitas no cartão, financiadas em dez ou quinze vezes sem juros, com muita gente pagando nada de juros no financiamento e uma pequena parcela de pessoas pagando taxas de juros muito altas.

Já chegando ao final do debate, uma integrante da plateia propôs uma síntese, ressaltando que, antes de tudo, educação financeira é conscientização do consumidor acerca de suas atitudes. Alertou ainda que a simplificação de contratos financeiros, visando à melhor compreensão pelos clientes, pode tirar cláusulas que beneficiem o consumidor e que a questão fundamental repousa na educação.

Encerrando o debate, Ricardo Lião agradeceu a presença dos integrantes da mesa, do público e da equipe de apoio.

## **PROPOSTAS APRESENTADAS**

1. Tempestiva aplicação da lei para crimes de fraude.
2. Apresentação de propostas ao legislador pelas entidades interessadas para ajustes na lei para adequação aos crimes de fraudes no sistema financeiro.
3. Investir na educação e instrução, como meios de proteção ao consumidor bancário.
4. Produto adequado a cada tipo de público, inclusive como forma de defesa do consumidor e combate à fraude.
5. Disponibilização ao consumidor de uma visão completa de seus direitos e deveres para assunção das responsabilidades pelos seus atos e das instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.
6. Educação financeira de caráter preventivo.

## **PAINEL V – Inclusão Financeira das Famílias de Baixa Renda**

**Coordenador-Geral: Anderson Brandão – MDS**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 8:30**

### **MESA 1 – Acesso e Utilização de Serviços Financeiros por Famílias de Baixa Renda**

**Coordenador técnico:** Mauro Henrique Pessoa (CAIXA), em substituição a Roberto Barreto (ausente)

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Eduardo Diniz (FGV-SP) – Professor e pesquisador do Centro de Estudos em Microfinanças da Eaesp – FGV/SP

**Debatedor 2** – Marden Marques Soares (Sicoob) – Diretor-Presidente da Agência de Fomento de Alagoas e Superintendente da Confederação de Cooperativas de Crédito

**Debatedor 3** – Mauricio Blanco Cossio (Iets) – Diretor-Adjunto do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

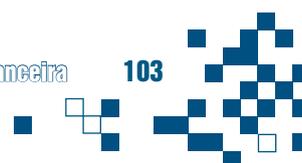
#### **REDADORES:**

Theo Cotrim Martins e Ricardo Melo

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

Serviços financeiros são normalmente direcionados aos segmentos de maior renda. A exclusão financeira é inconsistente com a construção de uma sociedade democrática que busca promover o bem-estar de sua população, favorecendo o acesso a bens e serviços em bases econômicas sustentáveis, com equidade e respeitando diversidades culturais. Há, no entanto, desafios para que o sistema financeiro brasileiro consiga ser inclusivo. Compreender o cenário atual, focalizar conceitos como acesso, utilização de serviços financeiros, bem como diretrizes para implantação de uma política pública de inclusão financeira dos pobres são os objetivos desta mesa.

- a. Qual o panorama atual dos serviços financeiros no mundo, relativamente às famílias pobres?
- b. Que barreiras de acesso do sistema financeiro poderiam explicar a pequena penetração de serviços financeiros na classe de baixa renda?
- c. Que diretrizes poderiam ser adotadas pelo setor privado e pelo público em uma estratégia de inclusão financeira que alcance, com eficiência econômica, a população de baixa renda?



## APRESENTAÇÃO – DEBATEDORES

### INTRODUÇÃO COORDENADOR TÉCNICO: Mauro Henrique Pessoa

Mauro Pessoa, representante da CAIXA, começou sua exposição lembrando que a bancarização da população brasileira tem crescido muito e parte disso é fruto do crescimento econômico do país. Mas ressaltou que, de toda forma, ainda existem três grandes obstáculos a uma melhoria nesse quadro: o acesso, o custo e a orientação dos serviços financeiros. Em seguida, na função de mediador da mesa, incitou os demais debatedores com três perguntas-chave para discussão: qual o panorama atual dos serviços financeiros para pessoas pobres? Que barreiras poderiam explicar a baixa penetração na baixa renda? Quais diretrizes poderiam ser adotadas pelas instituições públicas para melhorar esse quadro? Passou a palavra, para que os debatedores pudessem responder a essas questões.

#### DEBATEDOR 1: Eduardo Diniz

Na visão de Eduardo Diniz, professor e pesquisador do Centro de Estudos em Microfinanças da Eaesp – FGV/SP, todas as pessoas, independentemente da faixa de renda, já utilizam ao menos quatro serviços financeiros básicos: pagamento, poupança, seguro e crédito. Afirmou que os quatro serviços são utilizados de forma intuitiva e criativa pela população e que esta, muitas vezes, faz uso de métodos alternativos e nem sempre formais. Em zonas rurais, por exemplo, um bode pode servir como garantia ou poupança. Em síntese, afirmou que quem não tem acesso a serviços formais desenvolve alternativas.

Em todo caso, o professor julga haver uma diferença importante entre o serviço formal e o informal: a alavancagem. Para ele, pessoas dependentes de serviços informais possuem poucos direitos e não conseguem trespassar a linha da pobreza. A título de ilustração, citou a atuação dos agiotas.

Dito isso, o debatedor passou a discutir a importância de se melhorar o acesso a canais formais de inclusão financeira. Considerando que países desenvolvidos possuem altas taxas de acesso a serviços formais, Eduardo Diniz julga não ser possível construir um país desenvolvido sem uma melhoria no acesso a serviços formais.

Na visão do pesquisador, existem duas grandes dificuldades quanto ao acesso. A primeira é relativa aos custos, haja vista que operações bancárias, mesmo de pequenos valores, são caras. A segunda refere-se à falta de proximidade entre a instituição financeira e a comunidade carente, considerando-se a dimensão territorial do país e a existência de regiões remotas com baixa concentração de pessoas com renda suficientemente atrativa ao setor bancário tradicional. O professor, contudo, vê que, com a utilização de TI e sua capacidade de reduzir custos de transação, parte do problema já está sendo naturalmente solucionada.

Outro problema apontado pelo acadêmico foi a falta de histórico da população de baixa renda. O debatedor apresentou, então, dois instrumentos que podem minimizar esse obstáculo: a utilização de correspondentes bancários, com sua capacidade de coletar informações, e o uso de aparelhos celulares. Enfatizou-se que, devido à penetração quase total da telefonia móvel, o celular deve, sim, ser incorporado ao processo de inclusão financeira.

Ao final de sua apresentação, Eduardo Diniz resumiu as oportunidades e mudanças propostas em três frentes: criação de mecanismos regulatórios que facilitem o acesso a esse mercado (correspondentes bancários, operadoras virtuais etc.), utilização da tecnologia já acumulada pelo setor

bancário e, por fim, melhor adequação e customização dos serviços financeiros à população de baixa renda (em especial quanto a poupança e seguro).

## **DEBATEDOR 2: Marden Marques Soares**

Marden Marques Soares, diretor-presidente da Agência de Fomento de Alagoas e Superintendente da Confederação de Cooperativas de Crédito, iniciou sua exposição discorrendo sobre a inquietação quanto à desigualdade social. Para ele, o acesso formal ao sistema financeiro é importante instrumento de desenvolvimento econômico e, entre as várias iniciativas, a mais importante é a do microcrédito, que, em sua visão, tem avançado muito no país. Segundo o debatedor, microcrédito é um subconjunto de microfinanças, cujo público-alvo são as pessoas empreendedoras.

Marden Soares discorreu, então, sobre as organizações que podem operar microcrédito, enaltecendo a atuação das entidades não reguladas pelo BCB e que não podem captar recursos junto ao público, citando como exemplos ONGs, OSCIPs e Bancos do Povo. O debatedor asseverou que a forma mais básica de atuação em microfinanças é das ONGs. Destacou, em seguida, a atuação dos Bancos do Povo, que, por serem iniciativas de governos estaduais e municipais, estão sujeitas ao viés político do ciclo eleitoral, o que implica grande risco de descontinuidade. Lembrou que tanto ONGs quanto Bancos do Povo sujeitam-se a limites impostos pela Lei da Usura. As OSCIPs, por outro lado, podem pactuar livremente taxas de juros. Citou, por fim, as SCMs, criadas em 1999, que ainda são muito poucas (aproximadamente cinquenta no país).

Lembrou que bancos e outras instituições financeiras também podem atuar com microfinanças, afirmando que a primeira forma de atuação pode ser criando carteiras específicas e a segunda, atuando com microcrédito. Perguntou à plateia se sabiam por que o microcrédito não evoluiu tanto no Brasil quanto em outros países. E, respondendo à própria pergunta, afirmou que, no Brasil, os banqueiros tradicionais não tinham interesse.

O debatedor lembrou que, para promover o acesso de classes desprivilegiadas a serviços financeiros, uma solução encontrada pelo BCB foi a criação do correspondente bancário, instrumento que facilitou sobremaneira o contato da população de baixa renda com os produtos financeiros mais essenciais. Ademais, desde 2003, quando foi criada a “Cooperativa de Crédito ao Microempreendedor”, as cooperativas de crédito passaram a atuar com microcrédito. De acordo com Marden Soares, essas instituições configuram-se também como um instrumento de acesso a serviços financeiros e constituem alternativa interessante, já que podem receber depósitos. Incorporam, ainda, a importante missão de formar pessoas na área de educação financeira, pois, segundo ele, como as cooperativas são mais fortes quanto melhor formada for a população onde atuam, elas têm interesse em sempre instruir melhor seus associados.

Marden Soares questionou, então, quais estratégias deveriam ser adotadas. Em sua visão, controle e acompanhamento são fundamentais. Também é importante respeitar as características do ambiente e, caso se opte por seguir modelos externos, é necessário adaptá-los à realidade local. Além dessas, o debatedor propôs como estratégias a formação de redes de poupança e o fortalecimento das redes já existentes. Enfatizou a importância de padronização de controles (especialmente os contábeis) e da eficiência e administração profissional nas entidades. Por fim, sugeriu o fortalecimento do vínculo do BNDES com os organismos de fomento estaduais, de forma a “capilarizar” a distribuição de recursos.



### **DEBATEDOR 3: Mauricio Blanco Cossío**

Mauricio Blanco Cossío, diretor-adjunto do IETS, iniciou sua exposição discorrendo sobre as barreiras de acesso a microfinanças. Em sua visão, o tema é complexo e amplo: são muitos produtos, e a lógica para cada um deles é diferente. O debatedor comentou sobre os custos de transação. Lembrou que o mercado é fortemente segmentado e existe uma enorme variedade de produtos, o que dificulta o entendimento dos instrumentos em questão. Segundo ele, a falta de padronização contribui também para os altos custos de transação.

Em seguida, abordou o tema do marco regulatório. Asseverou que, caso seja excessiva, a regulamentação também contribui para o aumento dos custos de transação, citando como exemplo o caso dos microsseguros. Mencionou, então, as dimensões continentais do país e as enormes diferenças culturais existentes entre diferentes regiões. Lembrou que a escassez de informação também influi no custo transacional e concluiu que é preciso entender melhor o ciclo de negócios dos microempreendedores, para que, assim, possam ser cobrados menos colaterais (ou reciprocidades) deles.

Na visão de Mauricio Cossío, existe uma atrofia excessiva no mercado. No lado da oferta, tal atrofia origina-se de assimetrias de informação, baixa capitalização das instituições financeiras, baixa articulação institucional (público/privado), formação insuficiente de pessoal e insuficiência no desenvolvimento e na difusão de novas tecnologias. O debatedor propôs, então, a criação de um sistema de informações. A base seria construída pelo setor privado e deveria sistematizar informações de interesse do setor de microfinanças, incluindo, por exemplo, dados relativos ao mercado (perfil dos empreendedores, dinâmica socioeconômica dos territórios, indicadores financeiros correntes etc.), ao perfil de empreendedores clientes das microfinanceiras, às práticas de instituições operadoras e de financiadores e fomentadores, bem como estudos de caso nacionais e internacionais, legislação, regulamentação, formas de treinamento, cadastro de especialistas e instrumentos de avaliação.

Mauricio Cossío acredita que, de imediato, duas ações poderiam ser implementadas: propor ao IBGE incluir um suplemento sobre microfinanças na PNAD e sugerir ao CNPQ e à Capes a criação de bolsas de estudo em pesquisa e desenvolvimento em novas tecnologias e métodos de concessão de crédito.

Em seu encerramento, ressaltou que não existe desenvolvimento sem inclusão financeira. Destacou, ainda, que a parcela mais pobre da população é a que mais necessita do microsseguro. Porém, experiências do IETS no Rio de Janeiro demonstraram que há grande desconfiança e resistência por parte da população, portanto nem sempre o preço cobrado é o problema.

### **DEBATE**

O debate foi iniciado pela pesquisadora Juliana Estrela, que comentou a proposta de Mauricio Cossío de criação de bolsas acadêmicas para pesquisa sobre formas de concessão de crédito. A pesquisadora falou sobre a linha de financiamento já existente no CNPQ e ponderou que é preciso apenas adequá-la, pois hoje a linha financia tão somente projetos “técnicos” (em geral, de engenharia).

Em seguida, Charles, membro da plateia que não mencionou a instituição a que pertence, solicitou que Mauricio Cossío falasse mais sobre os tipos de seguros demandados pela população. Em resposta, Mauricio ressaltou que é possível garimpar e pesquisar novos nichos e procedimentos. Afirmou que a maior proporção de seguros vendidos é o seguro funeral, seguido pelo seguro

residencial. Em todo caso, alertou que os resultados são preliminares, por serem oriundos de estudos empreendidos em favelas já ocupadas pelas UPPs no Rio de Janeiro. Destacou, ainda, a importância de se adequarem os seguros ofertados à população de baixa renda.

Dando seguimento ao debate, o professor Eduardo Diniz questionou a palestrante Julie Zollman, da Bankable Frontier, sobre a influência de aspectos culturais em questões financeiras. Perguntou se, por exemplo, em áreas rurais e urbanas da África, pode haver padrões de comportamento prós e contra quando se considera a formação de poupança. Julie respondeu que a relação é muito complexa. Ao redor do mundo, é alta a demanda por seguro funeral e de vida, o que se deve ao fato de os pobres enfrentarem muitos riscos, pela própria imprevisibilidade de seu padrão de vida. Na África do Sul, as pessoas preferem escolher seguros bem específicos, como uma vaca. Mas tudo depende de colher melhores informações sobre o que as pessoas de fato querem, o que ainda precisa ser feito.

A pergunta seguinte foi elaborada por André Santos, da FEBRABAN, que abordou o tema do cadastro positivo e do combate ao superendividamento. Para ele, esse cadastro poderia resolver um dos principais entraves às microfinanças, a saber, a assimetria de informações entre o tomador e o emprestador. Marden Soares lembrou a criação do SCR pelo BCB, que tem responsabilidade final sobre os cadastros ali incluídos. Ressaltou que o SCR tem um limite de R\$5 mil por operação e que há um projeto para diminuir esse limite, de forma a se atingir todo o universo de tomadores. Eduardo Diniz voltou a ressaltar que, para ele, é um contrassenso existir apenas cadastro negativo no país e que é preciso, sim, a criação do cadastro positivo. Mauricio Cossío, por sua vez, manifestou preocupação com a confidencialidade dos dados inseridos no cadastro e a possibilidade de má utilização desses dados.



## PROPOSTAS APRESENTADAS

1. Diminuição do custo de acesso bancário, especialmente por meio do uso intensivo de tecnologia.
2. Incentivo à eficiência e à administração profissional nas entidades.
3. Proposta ao IBGE de inclusão de um suplemento de microfinanças na PNAD.
4. Sugestão ao CNPQ e a Capes de criação de bolsas de estudo em pesquisa e desenvolvimento em novas tecnologias e métodos de concessão de crédito.
5. Criação de mecanismos regulatórios que facilitem o acesso a serviços financeiros (por meio de correspondentes bancários, operadoras virtuais etc.).
6. Promoção de melhor adequação e customização dos serviços financeiros à população de baixa renda (em especial quanto a poupança e seguro).
7. Intensificação do controle e acompanhamento.
8. Respeito às características do ambiente e, caso se opte por seguir modelos externos, adaptação à realidade local.
9. Formação de redes de poupança e fortalecimento das redes existentes.
10. Padronização de controles (especialmente os contábeis).
11. Fortalecimento do vínculo do BNDES com os organismos de fomento estaduais, de forma a aumentar a capilaridade da distribuição de recursos.
12. Estudo e análise do ciclo de negócios dos microempreendedores, para que se possa diminuir a cobrança de colaterais.
13. Criação de um sistema de informações. A base seria construída pelo setor privado e deveria sistematizar informações de interesse do setor de microfinanças, incluindo, por exemplo, dados relativos ao mercado, ao perfil de empreendedores clientes das microfinanceiras, às práticas de instituições operadoras e de financiadores e fomentadores, bem como estudos de caso nacionais e internacionais, legislação, regulamentação, formas de treinamento, cadastro de especialistas e instrumentos de avaliação.

## **PAINEL V – Inclusão Financeira das Famílias de Baixa Renda**

**Coordenador-Geral: Anderson Brandão – MDS**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 11:15**

### **MESA 2 – Iniciativas de Inclusão Financeira da População de Baixa Renda**

**Coordenador técnico: Tereza Cotta – MDS**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Lauro Emílio Gonzalez Farias – Professor e pesquisador do Centro de Estudos em Microfinanças da Eaesp – FGV/SP

**Debatedor 2** – Ricardo Tavares – Vice-Presidente Júnior da GSMA

**Debatedor 3** – Mauro Recalde – CAIXA

#### **REDATORES:**

Adalberto Vieira Costa Filho e Guilherme Billio Jenkel

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

Se levar serviços financeiros à população de baixa renda é preocupação de muitos países, também tem sido profícuo o desenvolvimento de iniciativas nesse campo, tanto por meio de instituições financeiras, quanto por instituições não financeiras. Apoiado em exemplos de projetos brasileiros e internacionais, esta mesa pretende discutir o quanto e como algumas iniciativas estão conseguindo realizar a inclusão financeira da população de baixa renda eficientemente.

- a. O mercado financeiro tradicional, de instituições financeiras reguladas pelos bancos centrais, é capaz de prover serviços financeiros, com rentabilidade, à população de baixa renda?
- b. É admissível inclusão financeira dos pobres por meio de parceria entre instituições financeiras tradicionais e novos atores que possuam modelos de negócio com penetração no mercado de baixa renda, e não sejam necessariamente instituições financeiras reguladas? Em que bases de negociação isso poderia ocorrer?
- c. Em que medida é possível assumir que a inclusão financeira da população de baixa renda poderia se dar principalmente por uma modalidade de serviço financeiro que levasse a outros serviços mais sofisticados (cartões de pagamento, bancarização, microcrédito, seguros etc.)?

### **APRESENTAÇÃO – DEBATEDORES**

#### **DEBATEDOR 1: Lauro Emílio**

Lauro Emílio, professor e pesquisador do Centro de Estudos em Microfinanças da Eaesp – FGV/SP, informou, em primeiro lugar, que conduziria sua apresentação por meio das perguntas formuladas para direcionamento do debate.



Quanto à possibilidade de as instituições financeiras tradicionais atenderem a segmentos de baixa renda, o professor citou, como exemplo de sucesso no Brasil independentemente do tipo de organização, o caso do Banco do Nordeste, que detém uma carteira de aproximadamente 700 mil clientes. Lauro Emílio não considera a carteira exagerada e, de forma a basear sua visão, citou instituições com carteiras maiores em países de menor população, como o caso do Banco Compartamos, no México, que detém carteira duas vezes maior.

O motivo do sucesso, segundo ele, reside no fato de o Banco do Nordeste ser uma iniciativa ligada a banco de desenvolvimento regional. A iniciativa, porém, não foi capaz de gerar “efeito demonstração” para os demais bancos. A replicabilidade e a adaptação para bancos privados são vistas com dificuldades. Isso, porém, não incapacitaria o sistema financeiro tradicional para atender a baixa renda. O debatedor lembrou que foi noticiado recentemente pela imprensa que, em breve, funcionarão no Brasil bancos microfinanceiros.

Segundo ele, é complicado imaginar o microcrédito em uma instituição grande, pois microcrédito define-se por inovação, como o uso do agente de crédito, empréstimos em grupo e frequência de pagamento mais adequada ao fluxo de caixa dos tomadores, em especial do microtomador de baixa renda. Sobre isso, alertou que não adianta falar em pagamento mensal se o fluxo de caixa desse micro/nano tomador é diário.

Comentou que o uso da tecnologia pode reduzir os custos de transação, viabilizando a inclusão financeira. Citou, como exemplo de potencial nesse sentido, o pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família via celular. Segundo o debatedor, o uso do celular, em consonância com toda a estrutura de correspondentes, pode reduzir os custos de transação. Lauro Emílio lembrou, ainda, que existe um grande banco de dados associado ao Programa Bolsa Família que poderia gerar um cadastro positivo de informação.

Em relação à possibilidade de parceria entre as instituições financeiras tradicionais e as não reguladas (OSCIPs), o professor comentou que as instituições não reguladas são sensíveis à construção de indicadores de desempenho e que deveriam ser premiadas as entidades inovadoras que, por exemplo, forem capazes de oferecer produtos de crédito em conjunto com o Programa Bolsa Família. Sugere que se faça uma avaliação contínua das OSCIPs, com foco nas boas instituições e premiação das melhores, de forma a se criarem incentivos ao desenvolvimento.

Para Lauro Emílio, é preciso “beber na fonte” das inovações no setor de microcrédito e observar os casos de sucesso. Citou o caso do Programa do Crédito Amigo, da CAIXA, com vistas a construir “portas de entrada” no mercado para a população de baixa renda.

O debatedor comentou, por fim, que “bancarização” e “inclusão financeira” são conceitos diferentes, pois, como se verifica na prática, nem todas as pessoas querem ser clientes de banco, lembrando que aproximadamente 40% de todas as contas simplificadas abertas no país estão inativas. Finalizou afirmando que não adianta ter acesso sem uso.

## **DEBATEDOR 2: Ricardo Tavares**

Ricardo Tavares, vice-presidente júnior da GSMA, iniciou a apresentação informando que procuraria estabelecer uma relação entre características fundamentais da indústria de telecomunicações móveis, projetos de inclusão financeira com base na infraestrutura de telefonia celular e oportunidades para o Brasil.

Segundo ele, o Brasil está acima da média mundial (75%) em penetração do mercado de telefonia móvel, com projeção de quase 100% ao final do ano. O crescimento desse setor continua, pois as pessoas adquirem mais de um produto celular ou *chip*, além de sistemas de alarme etc. Comentou que a primeira característica importante dessa indústria é justamente trabalhar em alta escala e ter capacidade de penetração de 100% da sociedade. A alta escala (5 bilhões de terminais em todo o mundo e quase 200 milhões no Brasil) permite baratear o serviço de telecomunicações.

Outra característica importante, de acordo com o debatedor, é oferecer o “pré-pago”, um sistema eficiente, inclusive para controle de crédito (paga-se antes e usa-se depois), permitindo a inclusão da população de baixa renda devido ao baixo custo de utilização. Segundo ele, em alguns países, tem-se 98% de penetração do pré-pago e, no Brasil, tem-se aproximadamente 80%, número acima da média mundial, mas ainda abaixo de outros países.

Ricardo Tavares afirmou que uma oportunidade oferecida pela telefonia móvel, principalmente para a população de baixa renda, é a realização de transações financeiras pelo celular, gerando inclusão financeira. Mostrou um mapa da América Latina, Ásia e África para ilustrar que, nos dois últimos continentes, há maior quantidade de projetos de transações financeiras pelo celular com foco na baixa renda. Comentou que, em todo o mundo, são 65 projetos implementados e 86 em planejamento. O Brasil e, em geral, a América Latina estão apenas começando a efetuar transações financeiras via celular.

Segundo ele, existem países que já possuem cinco a seis anos de experiência em uso do “pré-pago” para permitir a inclusão financeira via celular e, há pelo menos três ou quatro anos, existem sete operadoras com experiência já consolidada, com mais de 1 milhão de usuários cada, trabalhando com inclusão financeira. A principal operadora é a Safaricon (no Quênia), que detém a maior plataforma.

Lembrou que, ao longo desse período, ocorreu, nesses países, ganho de escala e início de sofisticação. No início, a plataforma das empresas servia para transferências financeiras pessoa a pessoa. Hoje, já existem empresas pagando salário via celular para reduzir os custos de transação. Segundo ele, a população de baixa renda tem capacidade de utilizar esses serviços via celular.

O debatedor comentou, ainda, a existência de projetos para que essas plataformas permitam transferências sociais do governo via celular e, como se tem discutido, reduzir os custos de transação do pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família. Também existem projetos de uso do celular para a realização de operações de microcrédito, microsseguro e poupança.

Apresentou o caso da plataforma M-Pesa (da empresa Safaricon, do Quênia), que nasceu de uma inovação devido ao surgimento da prática de revenda dos minutos pelos próprios usuários (mercado secundário). Hoje, essa plataforma opera transação pessoa a pessoa, pessoa a empresa e empresa a pessoa.

Ricardo Tavares afirmou que o mercado brasileiro tem potencial enorme de crescimento e é altamente competitivo. Apresentou, então, estatísticas que ilustram oportunidades para o Brasil: aproximadamente 100% de penetração, 57% de índice de bancarização, 80% de população urbana e 81% de uso do “pré-pago”.

O debatedor vê necessidade de padronização. Comentou que as operadoras deverão decidir e trabalhar com o mesmo padrão. É necessária uma coordenação para criação de uma plataforma comum, pois o mercado está muito segregado entre as várias operadoras.



### **DEBATEDOR 3: Mauro Recalde (CAIXA)**

Mauro Recalde, representante da CAIXA, informou, primeiramente, que focaria sua apresentação na experiência da CAIXA com inclusão financeira e bancarização da população de baixa renda (basicamente classes D e E, com renda de até R\$1.500,00) ao longo dos últimos oito anos. Afirmou que a CAIXA é parceira nas políticas públicas do Estado e tem como pilares: inclusão social; geração de trabalho, emprego e renda; e expansão do crédito.

Segundo ele, é necessário, para a inclusão, adaptar os produtos e serviços oferecidos a esse público, que se caracteriza, conforme a necessidade, em três contextos distintos: (1) alimentação, moradia e transporte; (2) educação, consumo, lazer e saúde; e (3) empreendedorismo, insumos, reservas e segurança. O debatedor lembrou que é preciso aliar produtos e serviços às necessidades dos clientes. Acrescentou que as premissas utilizadas para se ter um bom relacionamento com esses clientes são: conveniência e rapidez, facilidade no acesso, modernidade ou facilidade no uso dos produtos, valor agregado e baixo custo.

Apresentou o ciclo de vida do cliente em três etapas: (1) inclusão bancária (iniciada por meio da conta especial de depósito – conta Caixa Fácil); (2) acesso ao crédito; e (3) emancipação social e econômica. Afirmou que a CAIXA tem investido muito em educação financeira, pois considera que é o principal pilar para que a população utilize os serviços bancários de forma consciente. Comentou que, em um segundo momento, o cliente passa a ter acesso a produtos de crédito, como o crédito rotativo vinculado à conta Caixa Fácil, com juros de 2% ao mês. Finalmente, na terceira etapa, classificada como emancipação social e econômica, o cliente começa a ter outras necessidades, como produtos de seguro, previdência, créditos educacionais etc.

O debatedor comentou que, para o relacionamento com esse público, é importante que a comunicação seja simples e efetiva e que haja promessas factíveis e alusão à realização de sonhos. A título de ilustração, apresentou alguns filmes curtos veiculados pela TV como principal estratégia para estimular a abertura da conta Caixa Fácil.

Considerou, portanto, que as três perguntas norteadoras do debate podem ter resposta positiva, argumentando que, para a inclusão financeira, existe na CAIXA a conta Caixa Fácil (porta de entrada), o crédito rotativo, o microcrédito, o micropenhor, o cartão de crédito, os seguros residenciais, o seguro contra acidentes, o auxílio-funeral e o crediário Caixa Fácil. Lembrou que a experiência teve início quando foi criada, em 2003, a conta Caixa Fácil e, desde então, foram abertas mais de dez milhões de contas, sendo que, nesse grupo, existem quase três milhões de beneficiários do Programa Bolsa Família, que recebem o benefício por meio dessa conta e utilizam seu cartão para efetuar pagamentos e sacar dinheiro.

Mauro Recalde considera fundamental a parceria feita com os correspondentes bancários. Cerca de 83% das contas abertas em 2010 foram solicitadas em correspondentes. Segundo ele, chegou-se a esse nível devido ao alto investimento em tecnologia, simplificação na abertura dessas contas, além da busca de qualificação do correspondente bancário. Argumentou que o cliente se sente mais confortável quando conhece a pessoa com quem abre a conta e, por isso, a CAIXA possui 30.500 pontos de atendimento entre agências, correspondentes parceiros, canais eletrônicos etc. Ressaltou, então, que a CAIXA está presente em todos os municípios brasileiros.

O debatedor chamou atenção para o fato de que os usuários preferem utilizar cartão de débito em canais alternativos a efetuar saques em agências da CAIXA. E isso é importante por baratear as

operações, já que a transação realizada em agência é mais cara que a realizada em canal eletrônico, e a abertura de conta numa agência da caixa é mais cara do que a abertura de conta por meio de um canal correspondente.

Mauro Recalde citou, como principais desafios, a inclusão bancária dos beneficiários de programas sociais, simplicidade e automação dos processos, aperfeiçoamento dos processos de avaliação e de cobrança (controle da inadimplência), sustentabilidade do setor por meio da escala de negócios e aumento do *portfolio* de produtos destinados a esse segmento.

Argumentou que o acesso aos produtos e serviços bancários – especialmente de crédito responsável –, aliado à educação financeira, é fundamental para inclusão financeira e, junto ao crédito, alavanca a economia. Assim, gera-se um ciclo virtuoso e evita-se o ciclo vicioso de empréstimo, consumo e endividamento. O debatedor ressaltou a necessidade de que o empréstimo gere consumo e de que este gere crescimento da economia, gerando emprego e renda.

Mauro Recalde, por fim, afirmou que é fundamental uma ação conjunta entre governo, organizações civis, comunidades organizadas e instituições financeiras.

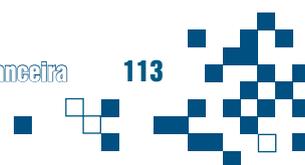
## DEBATE

### COORDENADOR TÉCNICO – Debatedores

Tereza Cotta, coordenadora da mesa, iniciou o debate comentando que a expressão “população de baixa renda” precisa ser mais bem estudada. Segundo ela, é importante a segmentação desse grupo não somente por uma questão de inclusão financeira, mas também de inclusão social. Argumentou que quem recebe Bolsa Família tem renda de até R\$140,00, mas, no Cadastro Único, no qual há aproximadamente 19 milhões de famílias inscritas, tem-se um universo mais amplo, que inclui famílias com renda maior. É importante, então, haver um estudo mais profundo sobre as diferenças entre esses grupos, de forma que se ofereçam produtos e serviços que atendam ao perfil de cada família. A coordenadora também lembrou a volatilidade de renda das pessoas inseridas tanto no mercado formal quanto no informal e perguntou aos debatedores: que tipo de produto e serviço pode ser oferecido para esse tipo de família? Que tipo de produtos e serviços os beneficiários do Bolsa Família demandam e como avaliam essa experiência?

Para Lauro Emílio, o fato de o Cadastro Único ter um número de famílias inscritas maior que a quantidade de beneficiários do Bolsa Família potencializa a possibilidade de inclusão. A grande dificuldade para a inclusão de beneficiários no Bolsa Família está ligada ao custo de transação, que tem, como componente importante, a obtenção de informações. Segundo ele, o custo da transação é potencialmente menor, por já existir base de dados do cadastro. O debatedor afirmou que um grande desafio do sistema financeiro tradicional é aplicar técnicas de crédito tradicionais ao microcrédito, porque, muitas vezes, falta informação. Espera que a CAIXA continue a investir em tecnologia, pois aumenta-se a base de clientes, e todos ganham com isso.

O debatedor Ricardo Tavares afirmou que, com a transição da administração pós-eleição, a base vitoriosa prevê extinguir a pobreza extrema no Brasil até 2014. Segundo ele, nos próximos anos, haverá aceleração do processo de transformação que tem ocorrido no país. Dessa maneira, acredita, estará na agenda, em termos de governos federal, estadual e municipal, a introdução de mecanismos que reduzam o custo de transação, para que a população de renda mais baixa tenha acesso a serviços financeiros. Comentou que programas de apoio à agricultura familiar poderão ser implementados.



Ademais, importantes inovações poderão ser introduzidas no Brasil, como a plataforma de transação financeira via telefone celular, a partir de tecnologia bastante consolidada em nível internacional. Afirmou que a possibilidade de utilização dessa ferramenta como meio de se acelerarem os objetivos de transformação social deverá ser discutida nos próximos meses.

Mauro Recalde citou que o número de clientes da conta Caixa Fácil está em torno de 2,7 milhões e que varia mês a mês o número de beneficiários do Bolsa Família que recebem em conta, estando a média próxima a dois milhões. Comentou que o comportamento dos usuários da conta Caixa Fácil não varia muito e que grande parcela tem a conta-poupança. Esclareceu que ainda estão em desenvolvimento ferramentas de mensuração e acompanhamento mais específicos. Informou que em torno de 70% das contas-poupanças têm saldo de até R\$1.000,00 e o grande usuário da poupança é o público de menor renda.

Tereza Cotta esclareceu que, em suas palavras de abertura do debate, não pretendia dar a entender que o pessoal de um segmento de renda menos privilegiado não tem potencial para inclusão financeira. Pretendia mostrar, apenas, que o universo de famílias necessitadas hoje é maior que o de famílias beneficiárias do programa. Acredita que as ações de inclusão financeira desses beneficiários têm de ser simultâneas às ações de inclusão social, pois essas famílias apresentam vulnerabilidades diversificadas. As ações, afirmou, devem atender às necessidades mais básicas dos beneficiários e devem ser coordenadas para que essas necessidades sejam atendidas simultaneamente.

Em seguida, Mauro Recalde perguntou a Ricardo Tavares se é conhecido o percentual da população que efetivamente tem celular. Indagou, ademais, se existe algum estudo quanto à facilidade e desenvoltura da população de baixa renda no uso de celular (“pré-pago”). Ricardo Tavares afirmou não se lembrar de pesquisa sobre o percentual de pessoas que têm celulares, mas comentou que o celular substitui a telefonia fixa, desde que haja cobertura. Acredita que todos que têm celulares têm cobertura. Mas tal cobertura ainda é carente na área rural. Quanto à facilidade no uso, remeteu a experiências concretas (65 casos implementados) e afirmou que não se identificaram dificuldades de uso.

Um integrante da plateia, Walter, representante de empresa da área de telecomunicações, direcionou-se a Ricardo Tavares ao comentar que, em dois anos de trabalho na área de Telecom, o que se escuta em fóruns sobre o tema é que existe uma crise no sistema de uso do celular como meio de pagamento. O exemplo utilizado na apresentação inicial, segundo ele, não serve para um país com as dimensões do Brasil. Argumenta que a interface escolhida, SMS, não é a melhor, mas a possível no momento. Não vê possibilidade de consolidação da atual tecnologia para que se possa aplicá-la no Brasil e não considera essa plataforma segura. Acha que existem questões que ainda não foram resolvidas. Por fim, perguntou ao debatedor se é essa a tecnologia a ser aplicada no futuro. Ricardo Tavares comentou que foi realizado um grande trabalho de padronização de bandas de frequência e de padrão tecnológico, mas não na área de pagamento via celular. Comentou que se pretende deixar o mercado evoluir e decidir suas escolhas tecnológicas.

#### 4) Mário Sérgio (FEBRABAN) → Ricardo

**Pergunta: o participante acredita que essa questão de transações financeiras via celular é uma questão de escala, porém existe uma oportunidade de mudar isso, como ocorreu quando da criação do SPB, com uma plataforma tecnológica comum. Parece sensato pensar, segundo ele, no desenvolvimento por todas as operadoras de uma solução de plataforma comum utilizada pelo sistema bancário e/ou com a participação das operadoras de celular. Pediu que fosse comentado.**

Ricardo Tavares comentou que o sistema financeiro e o mercado de telefonia celular são “famílias” bem diferentes. Afirmou que não é estratégia da empresa, mas a estrutura de mercado parece indicar que existe uma tendência à padronização. A empresa, contudo, não tomará essa iniciativa. O mercado brasileiro decidirá. O debatedor prevê que, devido à Copa do Mundo e às Olimpíadas, o uso do NFC evoluirá no país. Informa que se pode ter uma plataforma comum para SMS e NFC. Esclareceu que o NFC é simplesmente um *chip* colocado no celular que, quando aproximado do caixa do supermercado, por exemplo, autoriza o pagamento. Terminou comentando que se pretende ter telefones celulares populares com NFC, o que será, inclusive, uma facilidade para os turistas que vierem para os eventos.

O professor Eduardo Diniz, presente na plateia, dirigiu-se a Lauro Emílio e comentou que os correspondentes, com mais de 100.000 pontos, são um caso de sucesso no país. Perguntou, então, ao debatedor: quanto a modelos de parceria, como no caso dos correspondentes, qual o potencial de uso dessas redes? Com a existência de gargalos, como o manuseio de dinheiro físico por correspondentes, qual o potencial de uso de celulares por eles? Lauro Emílio respondeu que, evidentemente, os correspondentes bancários representam um enorme avanço no sistema financeiro brasileiro e as soluções de transações financeiras pelo celular irão atuar em complementaridade com as agências, os ATMs, os caixas eletrônicos e os correspondentes.

Outra integrante da plateia, Omar, do Fórum Baiano de Microfinanças, voltou-se a Mauro Recalde e comentou a existência de gargalos para a operação das OSCIPs. Segundo ele, existe demanda real e proximidade com os clientes, mas os preços e condições não são congruentes com a realidade das OSCIPs de microcrédito. Indagou, então, se há possibilidade de avançar em modelo que atenda a esse universo. Mauro Recalde comentou que hoje não existe processo automatizado de abertura de contas-poupanças em correspondentes e, por isso, há essa dificuldade de se precificar e remunerar um correspondente. Porém, tem-se um processo de desenvolvimento e espera-se que, até o fim do primeiro semestre de 2011, comece-se a abrir conta-poupança em correspondente. Comentou que existem, entre correspondentes lotéricos e não lotéricos, em torno de 15.000 correspondentes transacionais, que registram em máquina da CAIXA e fazem transações, e 20.000 correspondentes negociais. Acrescentou que foi criado um novo tipo de correspondente, o mobiliário, para execução do “Minha Casa, Minha Vida”, em que o crédito será aprovado na hora, onde o cliente estiver. Comentou que CAIXA está interessada em desenvolver cada vez mais produtos e serviços com correspondentes e está aberta a propostas que facilitem, inclusive, o seu modelo de avaliação de crédito.

Também se dirigindo a Mauro Recalde, Roberto, presente na plateia, perguntou qual é o saldo médio das contas simplificadas e qual é o nível necessário para que elas sejam lucrativas. O debatedor respondeu que o saldo médio se encontra em torno de R\$50,00 e que essa conta está equilibrada financeiramente. Comentou que foi reduzido bastante o custo operacional dessa conta, chegando-se a cerca de um terço da conta tradicional, por meio de alto investimento em tecnologia, inclusive com ganho em escala.



Marcos, da Coordenação do Bolsa Família no estado do Tocantins, da mesma forma, voltou-se a Mauro Recalde para indagar o que é feito em relação à orientação e à fiscalização das agências da CAIXA e dos correspondentes quanto à adesão das famílias à conta Caixa Fácil. Afirmou que algumas famílias estão sendo coagidas a aderir à conta e ao crédito rotativo sem saber o que estão fazendo. Comentou ainda que estão enfrentando resistência de funcionários, inclusive da Superintendência, quando da prestação de denúncia. O representante da CAIXA afirmou que toda orientação é passada para a rede de correspondentes e que é expressamente proibido qualquer vinculação de pagamento de benefício social à abertura de conta ou à aquisição de qualquer produto ou serviço. Comentou que atuam firmemente para combater esse tipo de prática e qualquer correspondente bancário que for flagrado nesse tipo de ato sofre penalizações severas, inclusive perdendo a licença como correspondente da CAIXA. Ressaltou que quem recebe benefício social não recebe crédito. Comentou que pode ter acontecido algum caso em que o cliente tenha aberto a conta e recebido o crédito antes de ser beneficiário. Reforçou que, se estiverem ocorrendo esses tipos de casos, eles devem ser registrados, para que ações sejam adotadas. Informou que o canal adequado é a ouvidoria, por telefone ou pela internet. Comentou, ainda, que o volume de reclamações desse tipo é desprezível.

No encerramento do debate, Anderson Brandão, diretor de benefícios do MDS e coordenador-geral do painel, comentou, quanto à utilização de telefonia móvel, que 78% dos domicílios no Brasil e 68% dos domicílios do Bolsa Família usam celular. Acrescentou que 45% daqueles que recebem o benefício (titular) têm celulares. Perguntou, então, a Lauro Emílio: como é vista a inclusão financeira com o uso do cartão de crédito? Quais são os riscos trazidos pelo fato de ainda não haver uma regulação? O debatedor comentou que não há um mapeamento claro sobre o que existe de microfinanças no Brasil. Segundo ele, o uso de cartões de crédito via varejo, de loja, iniciou antes mesmo da exigibilidade de taxas e, a partir do momento em que se teve estabilidade financeira, as diversas redes começaram a expandir agressivamente a oferta via cartão de crédito. Comentou que existe uma tecnologia de crédito há algum tempo com volume expressivo e com conhecimento do cliente muito antes e com propósitos diferentes dos concedidos pelas OSCIPs. Acredita que esse acirramento da competição entre as grandes empresas de cartão é mais interessante que a regulação, pois esta pode se revelar pouco eficiente. Lembrou que, até três anos atrás, as OSCIPs e as empresas de tecnologia não estavam tão ligadas. Hoje, constatou, as OSCIPs veem na tecnologia um mecanismo de expansão da inclusão financeira. Lembrou, ademais, que existem estudos relacionados a indicadores de correspondentes. Concluiu que é necessário rever o marco legal dos correspondentes, pois o impacto de um correspondente que desafoga as agências em um estado como São Paulo é diferente do impacto gerado por um que opera no Amazonas ou pelo Banco Palmas, por exemplo, e isso poderia nortear o marco legal ou, talvez, uma estrutura de pagamentos.

## PROPOSTAS APRESENTADAS

1. Intensificação do uso de tecnologia para redução dos custos de transação e consequente viabilização da inclusão financeira (ex.: pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família via celular).
2. Principais desafios: a inclusão bancária dos beneficiários de programas sociais, simplicidade e automação dos processos, aperfeiçoamento dos processos de avaliação e de cobrança (controle da inadimplência), sustentabilidade do setor por meio da escala de negócios e aumento do *portfolio* de produtos destinados a esse segmento.
3. Ação conjunta entre governo, organizações civis, comunidades organizadas e instituições financeiras.
4. Estudo do conceito “população de baixa renda” (quem recebe Bolsa Família tem renda de até R\$140,00, mas, no Cadastro Único, no qual há aproximadamente dezenove milhões de famílias inscritas, tem-se um universo mais amplo, que inclui famílias com renda maior. É importante estudar as diferenças entre esses grupos, para que se ofereçam produtos e serviços que atendam ao perfil de cada família).
5. Ações de inclusão financeira dos beneficiários do Bolsa Família devem atender às necessidades mais básicas dos usuários e devem ser coordenadas, para que essas necessidades sejam atendidas simultaneamente.
6. Criação de mapeamento claro sobre o que existe de microfinanças no Brasil.
7. Revisão do marco legal dos correspondentes, pois o impacto de um correspondente que desafoga as agências em um estado como São Paulo é diferente do impacto gerado por um que opera no Amazonas, por exemplo, e isso poderia nortear o marco legal ou, talvez, uma estrutura de pagamentos.

### **Quanto ao uso do celular para transações financeiras**

1. Uso do banco de dados associado ao Programa Bolsa Família para geração de cadastro positivo de informação.
2. Necessidade de padronização (é necessária coordenação para criação de uma plataforma comum, pois o mercado está muito segregado entre as várias operadoras).

Integrante da plateia afirmou que se escuta que existe uma crise no sistema de uso do celular como meio de pagamento. Segundo ele, o exemplo citado na apresentação não serve para um país com as dimensões do Brasil. A interface escolhida, SMS, não é a melhor, mas a possível no momento. Não há possibilidade de consolidação da atual tecnologia para que se possa aplicá-la no Brasil e a plataforma não é segura.

Ricardo Tavares afirmou que o sistema financeiro e o mercado de telefonia celular são “famílias” bem diferentes. A estrutura de mercado parece indicar que existe tendência à padronização, mas a GSMA não tomará essa iniciativa. O mercado brasileiro decidirá. O debatedor prevê que, devido à Copa do Mundo e às Olimpíadas, o uso do NFC evoluirá no país. Pode-se ter uma plataforma comum para SMS e NFC. Celulares populares com NFC seriam, inclusive, uma facilidade para os turistas.



## **PAINEL V – Inclusão Financeira das Famílias de Baixa Renda**

**Coordenador-Geral: Anderson Brandão – MDS**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 14:30**

### **MESA 3 – Inovação em Serviços Financeiros para População de Baixa Renda**

**Coordenador técnico: Marcelo de Matos Ramos – MF**

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Adrian Kremmer Cernev – Professor e pesquisador do Centro de Estudos em Microfinanças da Eaesp – FGV/SP

**Debatedor 2** – Edson Moreira Correa Filho – Gerente-Executivo da Unidade de Gestão de Canais do Banco do Brasil

**Debatedor 3** – Luciana Aguiar – Sócia Sênior do Plano de Consultoria – CDE

#### **REDADORES:**

Janaína Soares e Francisco Fernando

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

Inovação no desenvolvimento de serviços e produtos financeiros tem caracterizado o sistema financeiro brasileiro, em que a robustez de sistemas dos bancos e outras instituições financeiras possibilitam conforto, segurança e conveniência para pessoas de classe média e alta, com variada gama de canais de distribuição de serviços (*internet banking, mobile banking, caixas automáticos multisserviços etc.*). O desenho e o desenvolvimento de produtos financeiros para a população de baixa renda, mesmo nesse cenário de excelência tecnológica, ainda impõem desafios a todos que buscam a inclusão financeira. Discutir os gargalos de inovação e implantação de serviços financeiros para a população de baixa renda é o centro do debate desta mesa.

a) O que caracteriza os processos de inovação em matéria de serviços financeiros e que vetores poderiam orientar o sistema bancário brasileiro a utilizar sua capacidade de modernização para oferecer serviços financeiros à população de baixa renda?

b) Abordando a questão pelo lado da demanda por serviços financeiros dessa natureza, de que modo o mercado financeiro tradicional poderia melhorar o desenho de seus produtos, a concepção e a construção de redes de distribuição, e o diagnóstico e conhecimento da demanda dos clientes de baixa renda?

c) Se a construção de modelos de negócio para atendimento do público de baixa renda requer dos atores inovação no desenho de produtos, com ênfase em baixos custos de operação, capilaridade e escalabilidade, o que tem faltado para que a iniciativa privada brasileira assuma papel de liderança na inclusão financeira?

## APRESENTAÇÃO – DEBATEDORES

Ao iniciar as apresentações da mesa 3, o coordenador técnico Marcelo Ramos ressaltou a importância de se criar uma agenda de inclusão financeira para pessoas em situação de grande vulnerabilidade. Afirmou ainda que, para resolver a questão do acesso desse público, é preciso entender como esse público pensa e age.

### DEBATEDOR 1: Luciana Aguiar

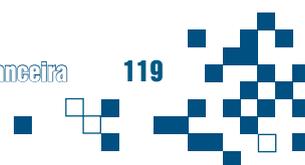
Para Luciana Aguiar, da CDE, a questão deve ser abordada a partir da perspectiva do consumidor que está na base da pirâmide. Trata-se de uma população em momento de mobilidade social e com renda disponível, composta por um público extremamente pragmático que não domina termos técnicos, mas aprende na prática. É um público com baixa escolaridade, mas que possui habilidades importantes, como a administração do próprio orçamento e, apesar das dificuldades, é capaz de lidar com questões financeiras e tem percepção em relação ao risco. É um público que vive dentro da incerteza e da vulnerabilidade e que precisa administrar as diversas fontes de renda e utilizar esses recursos. O desafio é criar estratégias de poupança e consumo no longo prazo, dadas as poucas ferramentas disponíveis para atender às necessidades específicas dessa população.

É necessário entender que esse público tem um entendimento muito diferente dos produtos e serviços disponíveis no mercado, por isso exige produtos financeiros diferentes e age de forma inesperada para a maioria das instituições financeiras. Vive um paradoxo. Por exemplo, tem poupança, mas recorre a empréstimos. O endividamento é inerente a esse público e está relacionado a emergências; o consumo é visto como investimento; a posse de bem é passaporte para integração na sociedade. Outra característica a ser levada em consideração é a forma como esse público utiliza a poupança. Ela é meramente uma conta-corrente para pequenos gastos. Precisa de acesso rápido ao crédito e vê a conta-corrente como um mal necessário, utilizada apenas para pequenos depósitos. O seguro muitas vezes é pouco compreendido e mal vendido a esse público.

Luciana prossegue dizendo que faltam regras fáceis e compreensíveis que lhes permitam usar os serviços financeiros com segurança. Os produtos disponíveis no mercado não atendem a esse público e são inadequadamente precificados. A conclusão é que as necessidades são enormes e não há nem instrução nem educação financeira disponíveis para melhorar o uso dos produtos e serviços existentes nos mercados, mesmo estes sendo insuficientes.

O produto precisa ser acessível, desenhado de acordo com o estilo de vida e nível de renda desses clientes. É necessária a criação de soluções rentáveis e a articulação entre iniciativa privada (conhecimento em ganho de escala), ONGs (conhecimento da base da pirâmide) e governo (papel regulador).

Para Luciana, a falta de conexão entre as redes de comunicação dificulta o acesso e implica custos elevados. O uso de tecnologias como a internet (*blog, twitter*) podem aumentar a renda mensal e impulsionar os negócios, gerando desenvolvimento familiar e local. As redes sociais potencializam o acesso à informação, renda, bens e trabalho. Mostrou-se que esse público quer poupar, assegurar, tomar emprestado e empreender, mas não tem informações suficientes para fazê-los.



## **DEBATEDOR 2: Edson Moreira Correa Filho**

Para o Sr. Edson Correa Filho, é preciso encontrar soluções de atendimento. Segundo ele, algumas questões importantes precisam ser respondidas: as instituições financeiras facilitam a vida dos usuários? A linguagem usada é a apropriada? A disponibilização dos canais é a mais adequada? Por que esses usuários ainda preferem ser atendidos pelo funcionário do banco e não pela máquina?

Para responder a essas perguntas, de acordo com Edson, é preciso entender como esse público pensa. A solução, segundo o palestrante, parece estar inserida em três conceitos: usabilidade, simplicidade, facilidade. A simplicidade da resolução dos problemas nas comunidades mais pobres é um desafio para empresas e bancos. Por exemplo, há um excesso de opções no terminal de atendimento quando apenas quatro operações representam mais de 80% das consultas efetuadas. Torna-se necessário facilitar esse acesso, disponibilizando apenas as operações que realmente interessam. Uma solução possível seria a instalação de terminais de atendimento mais simples em comunidades mais pobres, com a presença de um agente treinado para orientar os usuários a como utilizar esses terminais, até que o medo da máquina seja superado e esse canal passe a ser acessado regularmente. Dessa maneira, essas pessoas não precisariam mais sair de suas comunidades para ir até uma agência, podendo realizar suas transações financeiras por meio de máquinas mais amigáveis.

Edson é enfático ao dizer que o acesso à tecnologia da internet deve se dar com uma linguagem fácil, diferenciada. É preciso adaptar a linguagem do serviço oferecido à realidade do público-alvo (de menor renda). O atendimento digno, humano, com linguagem específica, criando soluções de atendimento para necessidades que não são perenes, é um meio eficaz e simples para gerar inclusão financeira sustentável.

## **DEBATEDOR 3: Adrian Kremmer Cernev**

O professor Adrian Cernev começa sua apresentação afirmando que, na literatura, já existe bastante material sobre inovações em serviços para a população de baixa renda, mas o tema é, mais do que nunca, objeto de debate. Essas inovações podem acontecer em diversas dimensões, adentrando temas distintos.

Adrian destaca que as inovações em serviços financeiros pressupõem três dimensões: tecnologia, mercado e regulação. Tais dimensões possuem distintas características e podem incentivar, limitar ou inviabilizar o acesso ao serviço financeiro. Combinando todas as dimensões, definem-se os serviços financeiros para a população de baixa renda.

A tecnologia pode impulsionar ou limitar um serviço financeiro, dependendo de fatores como educação, ambiente, personalidade, mercado, entre outros. Por exemplo, a internet e o *mobile banking* impulsionam o acesso aos serviços financeiros pela facilidade e tempestividade que proporcionam. Em contrapartida, por motivos de segurança, muitas pessoas têm medo de realizar operações via internet e com cartões e evitam o quanto podem esses canais de acesso, sendo essa mesma tecnologia um limitador do uso dos serviços financeiros. Nesse contexto, a solução é a educação, o assessoramento e a informação, o que possibilitará que os produtos existentes sejam utilizados de forma eficiente. Caso contrário, continuar-se-á tendo bons produtos que não são utilizados. Novas tecnologias criam novos mercados, reciclando os antigos que não se mostram otimistas com relação à inovação.

Na dimensão do mercado, os novos canais de acesso aparecem como impulsionadores do acesso e uso. A preferência das pessoas de acessarem os serviços a partir de suas casas impulsiona o banco pela internet. Já o desejo de liberdade e mobilidade incentiva o uso dos serviços via celular.

Quanto à regulação, é necessário corrigir ineficiências. A regulação pode fazer toda a diferença. O processo de inovação não é feito de fases estanques, são ondas de inovação, uma não acaba para o surgimento de outra, elas se sobrepõem.

Há a necessidade de negociação e definição dos (novos) papéis dos agentes econômicos na cadeia de valor dos serviços financeiros para o público de baixa renda, com regulamentação pública convergente para a promoção desses serviços, apropriação de facilidades e promoção dos impulsionadores das inovações em serviços financeiros.

Adrian conclui afirmando que os serviços financeiros para a população de baixa renda serão construídos na coordenação das várias dimensões (mercado, tecnologia e regulação), mas que ainda falta criatividade e inovação, a fim de reduzir os custos desses serviços sem prejuízo da eficiência. Segundo ele, os correspondentes bancários são opções “baratas” e rápidas na promoção da inclusão financeira, constituindo uma ideia inovadora e um ponto de contato profundo com os serviços financeiros móveis (móvil).

Torna-se cada vez mais necessária a criação de projetos-piloto e iniciativas pioneiras, mas sempre seguidas de uma regulamentação, que ainda se apresenta aquém do desejado, limitando o empreendedorismo.

## DEBATE

No debate entre os palestrantes, algumas questões vieram à tona.

Ao findar as apresentações dos palestrantes, o coordenador técnico Marcelo de Matos Ramos deu início ao debate fazendo algumas considerações e apresentando questões para serem respondidas por todos os debatedores. Marcelo enfatizou a influência da cultura e quis saber em que medida as soluções encontradas são transportáveis? Em que medida, os determinantes culturais são tão ativos?

Para Luciana Aguiar, esse é o desafio de qualquer projeto. Como ganhar em escala se você é micro e local? A questão cultural é importante. É preciso conhecer quem vai usar o serviço, a base educacional dessas pessoas, a dificuldade de lidar com tecnologia, o medo do uso da tecnologia. Mais que a questão cultural, é a questão do acesso e da educação. A base da pirâmide não é igual em todos os lugares do mundo. Qualquer estratégia para montar o modelo de negócio precisa saber quais são as necessidades efetivas e as demandas daquela população. É preciso ser adequado. Enorme complexidade pode levar ao insucesso na implementação.

Já Edson Correa Filho ressalta que a complexidade deve estar apenas na estruturação da operação, enquanto sua utilização deve ser o mais simples possível. Estamos passando por ondas de renovação dos usuários, a solução está na simplicidade e na forma adequada de fazer chegar essa informação. Em suma, simplicidade da solução, ainda que envolva complexidade na execução.



Adrian afirmou que a inovação inicial leva a uma inovação completa, isto é, parte-se de produtos mais simples que vão se tornando cada vez mais complexos. No caso dos serviços, a inovação ocorre de maneira mais drástica e o desafio é colocar bancos e telefônicas trabalhando juntos. A cadeia de valor construída é complexa, embora os serviços disponibilizados sejam simples e fáceis, potencializados pela tecnologia inovadora, mas utilizada de forma realmente eficiente.

Marcelo Ramos afirmou que, quanto à necessidade de tarifação, há uma tendência mundial para abandonar tarifação única (*flat free*) e migrar para tarifação por uso. Em seguida, quis saber do gerente-executivo do Banco do Brasil se há inovação de tarifação para baixa renda.

Edson respondeu que as formas de precificar são tradicionais. A questão é: estão fazendo sentido ou não? A tarifação por tempo de uso leva ao encarecimento da tarifa. Não se justifica porque há um limite de uso por usuário, e não se pode calcular o custo exato por uso.

Eduardo Diniz, da FGV, presente no debate, após afirmar que as operadoras virtuais são uma novidade e foram reguladas recentemente, e que elas abrem oportunidades para inovação, perguntou o que pode acontecer a partir desse novo cenário.

Para Edson, as operadoras virtuais são uma solução viável e que está próxima. É preciso definir a responsabilidade de cada um. Segundo ele, caminha-se para uma convergência de solução. Edson ressalta, ainda, que é preciso haver uma revisão do Código Penal, que enquadra o roubo tecnológico como estelionato, não como crime.

De acordo com Adrian, todas as iniciativas levadas à discussão nessa área são mal vistas, uma vez que mais controle para segurança implica invasão da privacidade do cidadão. É o paradoxo da segurança: mais controle, menos privacidade. Mas isso não é impossível de ser resolvido. Um dos lados tem de ceder.

Já Luciana destaca que a tecnologia potencializa os acessos. Ao mesmo tempo, lança uma série de questões para reflexão: como produzir no usuário uma sensação de controle? Por exemplo: ele saca todo o salário e faz os pagamentos controlando o saldo, isso é uma questão cultural. Outro exemplo: prefere o celular “pré-pago”. A questão é como dar essa sensação de controle da situação numa transação bancária? Controle é estratégico pra quem vive com pouco dinheiro. Como conciliar a modernidade tecnológica com a desconfiança tradicional?

## PROPOSTAS APRESENTADAS

1. Desenvolvimento de operações via móvel, estudar caso do Quênia.
2. Criação de soluções de atendimento simples para os clientes da base da pirâmide: caixa automático com menor número de operações, simplificando as operações e oferecendo maior segurança ao usuário; educação formal; educação financeira, especialmente direcionada à população de baixa renda.

## **PAINEL V – Inclusão Financeira das Famílias de Baixa Renda**

**Coordenador-Geral: Anderson Brandão – MDS**

**Data: 18/11/2010**

**Horário: 16:45**

### **MESA 4 – Programas de Transferência de Renda Condicionada e Inclusão Financeira**

**Coordenadora técnica:** Claudia Regina Baddini Currello – Diretora de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS (substituiu Regina Lidia Giordano Simões (RS) – Susep)

#### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Anderson Brandão – Diretor de Benefícios do MDS

**Debatedor 2** – Sarah Rotman – Analista de Microfinanças – CGAP/Banco Mundial

**Debatedor 3** – Regina Lidia Giordano Simões – Susep (substituiu Jamie Holmes – *Program Associate – New America Foundation*)

#### **REDATORA:**

Paula Lúcia Machado Buzolin

### **QUESTÕES NORTEADORAS**

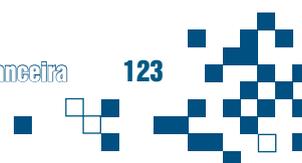
Embora políticas de inclusão financeira evoquem questões mais afetas à regulação e à melhoria do ambiente de negócios da economia, os PTRC têm a vantagem de nominar individualmente os financeiramente excluídos, pela grande correlação entre nível de renda e falta de inclusão financeira. Discutir a integração de políticas de inclusão financeira à política social, em especial junto aos PTRC, como forma de levar serviços financeiros para as famílias pobres, é o objetivo desta última mesa do painel.

- a. Em que medida a política social pode se integrar com a política de inclusão financeira, justificando, portanto, uma atuação conjunta para eliminar a exclusão financeira?
- b. Se, de fato, é facilitada a inclusão financeira de famílias atendidas por PTRC, pelo fato de o público-alvo ser conhecido e já possuir uma relação com a instituição financeira pagadora, que desafios ainda precisam ser superados para modificar um patamar de relacionamento baseado apenas no saque dos benefícios?
- c. Há um serviço financeiro mais vantajoso, ou propício, para servir de elo entre políticas de inclusão financeira e PTRC?

### **APRESENTAÇÃO – DEBATEDORES**

#### **DEBATEDOR 1: Anderson Brandão – Diretor de Benefícios do MDS**

No início da mesa “Programas de Transferência de Renda Condicionada e Inclusão Financeira”, Anderson Brandão, diretor de benefícios do MDS, apresentou brevemente o PBF, que possui 12,7 milhões de famílias beneficiárias. Destacou, como principais características, ser focalizado, condicionado e disponibilizar cartão magnético para saque e livre utilização pelo beneficiário. Enfatizou, como principais impactos, o alívio imediato da pobreza, a ruptura de seu ciclo vicioso (devido às condicionalidades, nas áreas de saúde, educação e assistência social, impostas às



famílias beneficiárias) e o desenvolvimento das famílias (graças às ações complementares vinculadas ao programa). Lembrou que as famílias beneficiárias se concentram na região Nordeste, sendo, tipicamente, famílias de renda inferior a cinquenta reais mensais por pessoa, governadas por mulher parda. Destacou a importância do Cadastro Único, voltado a famílias com renda inferior a meio salário mínimo, com o objetivo de constituir base de dados para o direcionamento de políticas públicas. O cadastro possui aproximadamente dezenove milhões de famílias inscritas. Ressaltou que o PBF tem contribuído fortemente para a redução da desigualdade social no Brasil, afirmando que a contribuição do PBF para essa redução no período de 2003 a 2005 foi de 21%. Mostrou, ainda, que o índice de Gini do país teve queda acentuada a partir de 2001.

Anderson Brandão, em seguida, apresentou características das famílias beneficiárias no tocante à inclusão financeira. Afirmou que as famílias possuem renda pequena e irregular, destacando a importância de serviços financeiros adequados para que possam equilibrar o fluxo de caixa. Lembrou que, em geral, as famílias poupam e têm acesso a serviços financeiros, mas de maneira informal, ressaltando que serviços formais poderiam ser mais baratos e oferecer-lhes melhor proteção. Ressaltou a desigualdade na distribuição de serviços financeiros, indicando que vincular a alocação desses serviços a programas de transferência de renda poderia ser uma maneira de mitigar essas disparidades.

Como medidas do MDS voltadas à inclusão financeira dessas famílias, Anderson Brandão destacou alterações do marco legal, citando a inserção de artigo sobre o tema no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que permitiu ao Ministério buscar a promoção da inclusão financeira de famílias de baixa renda. Ressaltou, também, a parceria com a CAIXA no Projeto de Inclusão Bancária (com abertura de mais de 2,8 milhões de contas bancárias, das quais 1,7 milhão são utilizadas para pagamento de benefícios do PBF) e a parceria com a Susep voltada à construção de solução para o vácuo regulamentar no tocante ao setor de microsseguros brasileiro. Lembrou, ainda, o Projeto de Educação Financeira (destacando a elaboração de material didático sobre o tema) e o desenvolvimento de estudos e pesquisas (entre outros, sobre educação financeira e acesso a serviços financeiros).

Por fim, Anderson Brandão deu destaque à ideia de implementação, no Brasil, da utilização de celular como instrumento de transações, com vistas à promoção da inclusão financeira. Destacou que o MDS estuda a implementação de projetos-piloto de disponibilização de serviços financeiros via celular, tendo como público-alvo as famílias beneficiárias do PBF. Os projetos-piloto uniriam um banco e uma operadora de telefonia celular (a serem selecionados por meio de chamada pública) na disponibilização de conta eletrônica que permita transação via telefone móvel. Brandão lembrou, ainda, que o cadastro dos celulares vinculado ao PBF resultaria em canal de comunicação prático e barato entre governo e beneficiário e indicou que esse sistema deveria financiar a inclusão e a educação financeira, setores ainda carentes de recursos. Ressaltou a importância de aprimoramento do marco regulatório para que se garanta a legalidade dessa inovação. Esclareceu, por fim, que o MDS não pretende pagar benefícios por meio dessa plataforma-piloto.

## **DEBATEDOR 2: Sarah Rotman – Analista de Microfinanças – CGAP/Banco Mundial**

Dando seguimento às exposições da mesa, Sarah Rotman, analista de microfinanças do CGAP, grupo do Banco Mundial, ofereceu uma visão externa sobre a atuação brasileira no tocante à proteção social e à inclusão financeira. Destacou que o Brasil é um dos lugares mais inovadores em proteção social, sendo o PBF referência mundial, e ressaltou que o modelo de “correspondente” está em grande evidência no cenário internacional quando se fala em inclusão financeira.

Ademais, a debatedora apresentou brevemente um retrato do cenário internacional quanto à temática. Afirmou que, dos indivíduos de baixa renda, 170 milhões recebem alguma forma de transferência governamental e que o microcrédito alcança aproximadamente 99 milhões. Mencionou que, dos quarenta programas de transferência social criados desde 1999 no mundo, metade paga seus benefícios de forma eletrônica, mas apenas um quarto dos beneficiários os recebem de maneira verdadeiramente inclusiva. Como características de uma conta inclusiva, destacou: capacidade de armazenamento de fundos, capacidade de processar transações e fácil acessibilidade.

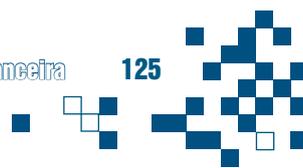
Sarah Rotman ponderou que, quando se busca avançar em termos de bancarização no Brasil, é muito provável que os beneficiários do PBF formem o público para o qual se deve olhar, já que são justamente os membros de famílias de menor renda os prováveis excluídos do sistema financeiro. Lembrou, também, que a inclusão financeira não é solução única, mas é uma das ferramentas para que beneficiários de programas sociais se tornem autônomos e se emancipem das transferências de renda. A analista apresentou, ainda, experiências internacionais em que se uniram programas de transferência de renda e meios de inclusão financeira: “Oportunidades”, no México; “*Hunger Safety Net*”, no Quênia; “*Old Age Grants*”, na África do Sul; e “*NREGA workfare*”, na Índia.

Em seguida, a analista listou desafios a serem enfrentados pelo Brasil nessa seara. Alegou que é necessário pensar o canal e a tecnologia a serem usados (cartão, celular, por exemplo). Outro desafio seria prover opções aos beneficiários e, assim, garantir que as contas sejam ativas. Segundo a debatedora, esses indivíduos usarão as contas se produtos e serviços de qualidade lhes forem oferecidos. A partir desse entendimento, Rotman expôs o desafio seguinte: como conseguir bons produtos e serviços? Para a debatedora, uma possível solução é a construção de parcerias entre diversos provedores (bancos, operadoras, provedores de tecnologia, entre outros). A fim de instigar a reflexão, a analista do CGAP lançou, então, a seguinte questão: quais parcerias e produtos inovadores o Brasil produzirá?

Ao final de sua exposição, Sarah Rotman sintetizou o conteúdo de sua apresentação em cinco conclusões: programas de proteção social proveem grande potencial para bancarizar os não bancarizados; os beneficiários precisam de contas em que possam poupar, transacionar e que consigam acessar facilmente; o modelo de correspondente é um programa líder no que tange a alcançar os beneficiários não bancarizados; existem outras experiências no cenário internacional, mas ainda em fase de desenvolvimento e aprendizado; o Brasil precisa procurar novos canais e tecnologias e prover opções aos beneficiários, oferecendo produtos adequados e intensificando o uso, para que, assim, o país se mantenha como referência em inovação no tema. A partir dessa conclusão, Rotman reenfatizou o desafio: como o Brasil procurará novas tecnologias e parcerias para inovação?

### **DEBATEDOR 3: Regina Lidia Giordano Simões – Susep**

Para dar início a sua exposição, Regina Lidia Giordano Simões, da Susep, destacou a importância dos seguros, lembrando que o acesso restrito a seguros traz indesejáveis consequências para a economia, como a destruição de riquezas, a redução da produtividade e do crescimento econômico, a perda de investimentos em recursos humanos, o encurtamento da vida produtiva e a sobrecarga sobre entidades públicas de saúde. Enfatizou, em especial, a importância dos microsseguros, que protegem as famílias mais vulneráveis e combinam proteção social a serviços financeiros. Para conceituar microsseguro, apresentou a definição: “é a proteção para as pessoas de baixa renda contra perdas específicas em troca de pagamentos de prêmios regulares e proporcionais ao tipo e ao custo dos riscos envolvidos”. A debatedora ressaltou ainda que, enquanto o microcrédito ajuda as pessoas a progredirem, o microsseguro ajuda as pessoas a protegerem seus ganhos. Acrescentou que o foco do



microseguro são as pessoas ignoradas pelos setores tradicionais e por programas governamentais de seguro. O objetivo seria a oferta de serviços financeiros vitais a pessoas de renda variável, beneficiando todos os envolvidos (segurados, seguradoras e governo).

A debatedora enfatizou que existe grande potencial para crescimento da oferta de seguros. Alegou que muitos beneficiários do PBF (e a população de baixa renda, de forma geral) compram seguros, mas não necessariamente adquirem produtos de boa qualidade e nem sempre estão cientes de que realizaram a compra. Apontou que as principais demandas por microseguro, refletindo as necessidades dos segmentos de baixa renda, são os seguros de vida e acidentes pessoais, prestamista (associados a programas de microcrédito) e assistência-funeral.

Em seguida, Regina Simões apontou problemas do setor e propôs possíveis soluções. O primeiro problema apontado refere-se aos clausulados complexos e às coberturas inadequadas. Para a debatedora, possíveis soluções são as apólices simplificadas (bilhetes) e as coberturas simples (coberturas únicas, sem “venda casada”). Outro problema seriam os canais de distribuição inadequados, em função do qual Regina Simões propôs, como desafios, a inovação (novas tecnologias, como o uso de celular), a redução de custos e a ampliação do alcance. Ressaltou que é importante oferecer novas alternativas para o pagamento de prêmios, citando os correspondentes como uma das possibilidades no caso brasileiro. Quanto aos problemas no campo de proteção ao consumidor, a debatedora propôs, como possíveis soluções, o aperfeiçoamento do marco regulatório e a implementação de ouvidorias especializadas. Destacou, ainda, a importância da educação financeira, para que as pessoas tenham conhecimento do que contratam. Como solução para o desconhecimento do perfil do público-alvo por parte das provedoras, Regina Simões propôs a utilização do cadastro do PBF. Destacou que, assim, as provedoras possuem base de dados para o cálculo de prêmio e cobertura. Por fim, levantou a questão do peso tributário e propôs, como solução, um tratamento diferenciado aos microsseguros. A debatedora destacou que já tramita no Congresso projeto de lei de regulação do setor de microsseguros, mas o projeto ainda não foi aprovado.

Regina Simões elencou, então, propostas para melhorias nessa seara. Destacou a Comissão Consultiva de Microseguros do CNSP, com início de diálogo entre partes interessadas (governo e iniciativa privada). Ressaltou, ainda, parceria entre BCB, MDS e Susep, voltada à promoção da inclusão financeira (com foco nos beneficiários do PBF), utilizando-se a massa do PBF como base para a regulação. Por fim, lembrou a importância de se pensar sobre as questões tarifárias e operacionais que possam reduzir o custo do seguro.

Para concluir sua exposição, Regina Simões lançou a questão: por que o seguro é importante? E asseverou que as políticas públicas voltadas à inclusão social não podem desconsiderar os seguros, porque estes garantem a manutenção da inclusão social.

## DEBATE

Após as exposições iniciais dos debatedores, por faltar pouco tempo para o encerramento do painel, a coordenadora técnica da mesa abriu imediatamente o debate para a plateia (suprimindo o debate que seria exclusivamente entre os integrantes da mesa). No início do debate, uma integrante da plateia lembrou que se avançou muito quanto aos correspondentes bancários, microsseguros, entre outros setores, mas gostaria de saber o que havia sido feito em relação a outras alternativas, como micropoupança e crédito orientado. Para responder a essa pergunta, foi solicitada a contribuição de outro integrante da plateia – Mauro, da CAIXA. O participante, para abrir sua fala, alegou que a

pretensão não é que o celular substitua a rede da CAIXA no pagamento de benefícios e na oferta de outros serviços aos beneficiários do PBF. A contratação de microcrédito, por exemplo, não se daria via celular. Afirmou que já foram implementados projetos-piloto para testar o uso de correspondentes para a oferta de microcrédito, mas não se havia chegado ainda a uma solução que propicie a escala desejada. Alegou que, apesar de não haver ainda uma conta de poupança simplificada, as características da conta de poupança ofertada atualmente são muito similares às de uma conta simplificada (não possui patamar mínimo, podendo ter saldo zero, não são cobradas tarifas). A única diferença seria a necessidade de comprovante de endereço para abertura da conta. Mauro alertou, contudo, que a conta ainda não pode ser aberta em correspondente (canal de relacionamento preferido pelo público em questão).

Dando seguimento ao debate, Mardilson, do BCB, retomou a fala de Anderson Brandão, lembrando que os projetos-piloto do MDS de disponibilização de serviços financeiros via celular aos beneficiários do PBF seriam fechados em um banco e em uma operadora. Mardilson questionou se tal modelo não imporiria uma barreira de infraestrutura que impediria um usuário insatisfeito de mudar para outro banco ou operadora, criando silos e restringindo a concorrência e mobilidade. Sarah Rotman sugeriu, como possível solução, a limitação dos contratos entre banco e operadora ao período de um ano. Anderson Brandão alegou que a segmentação entre várias operadoras e bancos seria operacionalmente difícil, por se tratar de um grande número de operações frente a um baixo volume de recursos movimentados.

Em seguida, Charles, do Banco do Nordeste/Crediamigo, dirigiu-se a Regina Simões (Susep) para discutir a dificuldade em receber os valores de cobertura de microsseguros, devido à grande quantidade de documentos exigidos. Propôs que, em caso de sinistro, a família possa receber o valor da cobertura por meio da simples apresentação da certidão de óbito, alegando que a extensa documentação hoje exigida chega a inviabilizar o recebimento. Regina Simões afirmou que a Susep pensa formas de simplificar o recebimento, citando, como medida nesse sentido, a explicitação da documentação exigida no próprio bilhete que comprova a contratação do seguro. Acrescentou que o risco de fraude, nesses casos, é reduzido.

Ao retomar o tema do uso de celular para transações financeiras, outra participante questionou se os telefones móveis também seriam usados para a educação financeira, por meio, por exemplo, de “pílulas de conhecimento”. Anderson Brandão esclareceu que se pretende, sim, usar esse canal de comunicação para fins de educação financeira.



## PROPOSTAS APRESENTADAS

Os debatedores destacaram que os beneficiários do PBF constituem um grande potencial para se trabalhar a inclusão financeira (são justamente os membros das famílias de menor renda os prováveis excluídos do sistema financeiro). Anderson Brandão destacou, como forma de aproveitar esse potencial, a disponibilização de conta eletrônica que permita transação via celular (pela parceria entre um banco e uma operadora de telefonia celular), tendo como público-alvo inicial os beneficiários do PBF. Lembrou a importância de se aprimorar o marco regulatório para que se garanta a legalidade desse novo canal. Sugeriu a utilização dos celulares cadastrados como meio de comunicação prático e barato entre governo e beneficiários, inclusive para a educação financeira. Propôs, por fim, que esse sistema financie a promoção da inclusão e da educação financeira.

Sarah Rotman alertou que, para promover a inclusão financeira desse público, o Brasil precisa pensar o canal e a tecnologia a serem usados. Ressaltou a importância de prover opções aos beneficiários (em termos de produtos e serviços), para que as contas sejam efetivamente ativas (garantir o uso). Para tanto, propôs a formação de parcerias entre diversos provedores (bancos, operadoras, provedores de tecnologia) e ressaltou que o Brasil precisa se manter inovador nessa seara.

Quanto ao setor de microsseguros, Regina Simões ressaltou a importância de simplificação dos contratos e adequação da cobertura ao público-alvo, propondo apólices simplificadas (bilhetes) e coberturas simples (únicas, sem “venda casada”). A fim de se adequarem os canais de distribuição, destacou a importância de inovações tecnológicas, redução de custos e ampliação do alcance. Propôs o aprimoramento do marco regulatório e a criação de ouvidorias especializadas, a fim de garantir proteção ao consumidor. Lembrou a possibilidade de utilização do cadastro do PBF para que as provedoras tenham conhecimento sobre o perfil do público-alvo e possam calcular prêmios e coberturas. Como forma de mitigar o peso tributário, propôs tratamento diferenciado aos microsseguros.

## **PAINEL I – Perspectivas de Governo: principais pontos para promoção da inclusão financeira no Brasil**

**Coordenador-Geral: Otávio Damaso**

**Data: 19/11/2010**

**Horário: 9:00**

### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Anderson Brandão – MDS

**Debatedor 2** – Mauricio Haddad – Serad, em substituição a Fabio Jose Bechara Sanchez – MTE (ausente)

**Debatedor 3** – Guilherme Montoro – BNDES

**Debatedor 4** – Manoel Vital de Carvalho Filho – MDA

### **REDATORES:**

Theo Cotrim Martins e Mario Fernando Queiroz

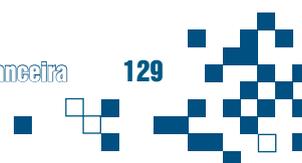
Anderson Brandão (MDS) começou sua exposição falando sobre os projetos do órgão, em especial dos projetos que utilizam o cadastro único (já existente na distribuição do Bolsa Família). Em seguida, o tema abordado foi educação financeira. Na opinião de Anderson, é preciso haver uma política pública de inclusão financeira que abrangesse a educação de famílias pobres, bem como desenvolvimento e melhor regulação de serviços financeiros voltados para pessoas de baixa renda, além de uma atuação mais forte do Banco Central na proteção do consumidor. A educação é fundamental ao governo e ao mercado, pois hoje existe grande dificuldade por parte do consumidor no entendimento dos produtos ofertados. Também nesse sentido, o custo efetivo bancário precisa ser objeto de campanhas e se tornar o principal item na avaliação dos tomadores de empréstimos. Para Anderson, a inclusão financeira sem prévia educação da população pode trazer mais riscos do que benefícios.

No trabalho de regulação e redefinição dos produtos de baixa renda, Anderson comentou sobre a conta simplificada, já existente num convênio entre o MDS e a CAIXA. Esse tipo de conta, que hoje possui pouca utilização e traz pouca rentabilidade aos bancos envolvidos, precisa ser repensado, de modo a aumentar sua atratividade.

Anderson comentou, então, que a inclusão financeira, hoje muito focada no acesso ao crédito, tem de ser direcionada também para o incentivo à poupança (por exemplo, por meio da criação de uma poupança simplificada). Para ele, uma política de poupança é importante tanto para a população envolvida, quanto para a economia brasileira como um todo.

O representante do MDS também defende que o papel dos correspondentes bancários deve ser repensado no intuito de atingir os objetivos descritos anteriormente. É preciso aproximá-los cada vez mais das periferias das cidades, permitindo, por exemplo, que eles promovam a abertura de contas e realizem a contratação de microsseguros. Ainda sobre microsseguros, parece ser fundamental a redução de impostos incidentes, dado que estes deveriam ser considerados também um mecanismo de inclusão social.

Relativamente a microcrédito, Anderson enfatizou que é preciso ampliar os canais para a disseminação desse produto, assim como a criar um fundo de aval. Por fim, falou sobre a importância da utilização de telefones celulares na inclusão financeira: esse instrumento, altamente disseminado por toda população, pode acelerar o processo de inclusão financeira.



Em seguida, Mauricio Haddad (MTE) iniciou sua exposição discorrendo sobre a Secretária de Economia Solidária, a qual tem ganhado espaço no governo ao longo dos últimos anos. A atuação da Secretaria compreende a especialização de adultos, a criação de políticas de distribuição da produção e a busca de melhorias no acesso ao capital (microcrédito PNMPO, desenvolvimento de bancos comunitários e fundos sociais). Para a Secretaria, a inclusão financeira não é um fim em si: ela só tem valor quando articulada com outras políticas governamentais.

Mauricio afirmou que, no Brasil, houve aumento do acesso ao crédito para consumo, porém o mesmo não ocorreu em relação ao crédito de investimentos. Isso porque o sistema de aval e garantia é, ainda, muito diferenciado para os dois tipos de crédito.

O debatedor afirmou, também, ser preciso diferenciar a política de inclusão financeira do funcionamento usual do sistema bancário. Nesse sentido, para o campo das finanças solidárias, três aspectos devem nortear a discussão: autogestão e proximidade da população, objetivos claros de desenvolvimento da comunidade, e, por fim, a sustentabilidade do modelo de negócios (finanças solidárias não devem estar preocupadas apenas com o rendimento do capital).

Por fim, Mauricio enfatizou que as finanças solidárias devem estar envolvidas em soluções alternativas de créditos e que o desafio dos bancos comunitários está na captação de poupança.

O terceiro debatedor foi o Sr. Guilherme Montoro, representante do BNDES. Sua apresentação começou mostrando que o BNDES foi a primeira instituição a apoiar o microcrédito produtivo (através de ONGs e OSCIPs), a partir de 1996. Em seguida, demonstrou as condições impostas pelo banco em sua estrutura de financiamento. Um ponto relevante e que foi apresentado com maior ênfase foi a estrutura de primeiro e segundo piso, até chegar ao tomador final.

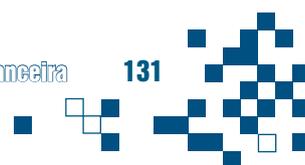
Guilherme acredita existir um alto potencial no desenvolvimento das microfinanças no Brasil. O crescimento nos últimos dez anos foi alto, porém abaixo do esperado e também aquém do verificado em outros países. O desafio é, portanto, aumentar a carteira do BNDES para microcrédito, mantendo baixa a taxa de inadimplência e estimulando instituições financeiras a operarem com microcrédito. Hoje, o banco busca esses objetivos por meio da simplificação de procedimentos internos, da adaptação do programa de microcrédito às necessidades das IMPO e do incremento na análise de risco de crédito das IMPO.

O representante do BNDES afirmou ainda que a ação decisiva do governo deve passar por: regulação (DIM, PNMPO), atuação em primeiro piso (por exemplo, através do programa Crediamigo) e *funding* (pelo BNDES e por agências de fomento). Em todo caso, alertou para a vulnerabilidade dessas ações em relação ao ciclo político.

O quarto debatedor da mesa foi o Sr. Manoel Vital de Carvalho Filho (MDA). A visão do MDA é que a inclusão financeira deve ter como foco o desenvolvimento, em especial o territorial. É preciso que, a partir do que já existe, sejam apoiadas ações de sucesso, potencializando a ampliação e integração nos processos de desenvolvimento territorial. De forma geral, afirmou que o crédito *per se* não é interessante, e deve sim estar focado no desenvolvimento.

Para tanto, Manoel julga ser preciso priorizar uma ação universal que apoie o fortalecimento e a criação de redes socioeconômicas, fomentar o cooperativismo solidário, fortalecer e ampliar as bases de serviços especializados (pois, sem assessoramento técnico, os índices de inadimplência ficam muito altos), aperfeiçoar o marco legal do cooperativismo e, por fim, criar o PRONADES.

A segunda parte da exposição teve como enfoque a ação nos territórios rurais. Nesse tópico, considera ser preciso provocar a inserção do tema na pauta dos Colegiados territoriais por intermédio da construção de um “Sistema de Finanças Solidárias”, contemplando o apoio aos processos organizativos, assessoramento técnico, infraestrutura, formação, estímulo ao acesso, articulação e integração de políticas públicas.



## **PAINEL II – Perspectiva das Entidades de Classe: principais pontos para promoção da inclusão financeira no Brasil**

**Coordenador: Sergio Odilon dos Anjos – BCB**

**Data: 19/11/2010**

**Horário: 10:00**

### **DEBATEDORES:**

**Debatedor 1** – Wilson A. S. Gutierrez – FEBRABAN (no programa constava como representante da FEBRABAN, o Sr. Ademiro Vian)

**Debatedor 2** – Almir da Costa Pereira – Abcred

**Debatedor 3** – Marcelo Rocha – ABSCM

**Debatedor 4** – Marco Antonio Lima – ABDE

**Debatedor 5** – Silvio César Giusti – OCB

### **REDATORES:**

Adalberto Vieira Costa Filho e José Renato Nunes Barros

## **APRESENTAÇÃO – DEBATEDORES**

### **DEBATEDOR 1: Wilson A. S. Gutierrez – FEBRABAN**

O representante da FEBRABAN iniciou sua fala dando uma visão do sistema bancário brasileiro, apresentando seus números, tendo como data-base o mês de dezembro de 2009:

1. Número de bancos: 158
2. Quantidade de agências bancárias: 20.046
3. Postos tradicionais (PABs, PAPs, PAAs, PACs, PACREs, PCDs e UADs): 12.131
4. Postos eletrônicos: 41.472
5. Correspondentes: 149.507

(Em Milhões)

6. Quantidade de contas-correntes:
  - 6.1. movimentadas: 81,1
  - 6.2. não movimentadas: 52,5
7. Contas de poupança: 91,1
8. Clientes com *internet banking*:
  - 8.1. Pessoas físicas: 30,2
  - 8.2. Pessoas jurídicas: 4,9
9. Transações autoatendimento:
  - 9.1. com movimentação financeira: 10,6
  - 9.2. sem movimentação financeira: 5,2
10. Transações nos caixas das agências:
  - 10.1. com movimentação financeira: 3,7
  - 10.2. sem movimentação financeira: 0,6
11. Cheques compensados: 1,235
12. Correspondentes:
  - 12.1. com movimentação financeira: 2,6
  - 12.2. sem movimentação financeira: 0,2

13. Cartões de crédito:
  - 13.1. em circulação: 136
  - 13.2. transações: 2.500
  - 13.3. valor total das transações: R\$256 mil
14. TEDs enviadas:
  - 14.1. SITRAF: 67,37
  - 14.2. STR: 6,39
15. Bloquetos compensados:
  - 15.1. SILOC (abaixo de R\$5.000,00): 1.574,47
  - 15.2. SIPROC (acima de R\$5.000,00): 46,12

Lembrou que não existe um conceito universal para bancarização, o que requer cautela nas comparações desse indicador entre os diversos países, e que se deve atentar para a singularidade dos sistemas financeiros e fiscais, porte e complexidade desses sistemas, como também para as questões culturais, econômicas e geográficas dos países. Registrou que, embora desejável, não existe um “IDH” para a bancarização, o que inviabiliza uma correta comparação entre nações.

Segundo o palestrante, “bancarização é o cidadão ter uma conta-corrente, qualquer que seja sua modalidade, uma conta de aplicação (poupança) e algum tipo de empréstimo”.

Mencionou que, para serem efetuados os registros cadastrais, faz-se necessária documentação mínima para abertura de contas e informações corretas que tragam tranquilidade para todo o sistema.

Falou que, no processo de bancarização, se deve ter a atenção voltada ao cliente, para a aplicação do Código de Defesa do Consumidor e a adequada utilização dos canais de acesso. Ações para a prevenção a fraudes e para se coibir a lavagem de dinheiro são de extrema relevância nesse processo. Mencionou a importância da formação dos prestadores de serviços, sejam funcionários ou correspondentes. Nessa formação, deve-se buscar conformidade, adequação e transparência.

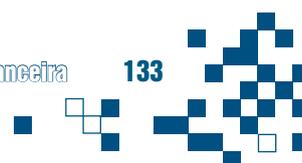
Quanto ao microcrédito, o palestrante apresentou alguns entraves para a sua expansão, quais sejam: a economia informal; as informações dispersas; a ausência de elementos para avaliação dos riscos de crédito, com vistas à constituição de garantias; os custos inerentes à formalização das empresas; como também a tributação aplicada às operações financeiras e à atividade comercial.

Registrou como entrave também o crédito direcionado, com seus limites e taxas mínimas.

Por fim, teceu os seguintes comentários:

- a. a inclusão financeira somente é viável com o desenvolvimento socioeconômico sustentável e a existência de um sistema financeiro sólido;
- b. nos últimos anos, o Brasil assistiu a uma inclusão financeira, o que resultou em maior cidadania, considerando os indicadores disponíveis;
- c. expansão do crédito sobre o PIB. Em setembro de 2010, essa relação era de 46,70%;
- d. a solidez do sistema bancário brasileiro tornou-se referência internacional, apesar da crise financeira global;
- e. de acordo com Soares e Melo Sobrinho<sup>3</sup>, a demanda por microfinanças no Brasil pode ser estimada em setenta milhões de pessoas;

<sup>3</sup> SOARES, Marden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. *Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito*. Brasília: Bacen, 2007.



- f. Liliana Rojas-Suárez estima que 43% da população brasileira ativa tenha acesso aos serviços bancários;
- g. o superendividamento, por falta de controle, poderá provocar uma crise em que se perderia quase uma geração para a recuperação.

Mencionou, finalizando, a necessidade de um sistema de informações para respaldar a avaliação de créditos com valor abaixo de R\$5 mil.

## **DEBATEDOR 2: Almir da Costa Pereira – Abcred**

O representante da Abcred conduziu sua fala apresentando as seguintes sugestões e proposições para a promoção da inclusão financeira no Brasil:

1. discutir o aperfeiçoamento do marco regulatório das OSCIPs de microcrédito:
  - propor alterações na Lei nº 11.110, de 2005 (PNMPO), possibilitando acesso a outros atores (colaboradores dos empreendedores), possibilidade de outros produtos e ainda aumentando o patamar de faturamento das microempresas para o padrão da Lei Geral da Microempresa (R\$240 mil);
  - implantar um sistema de autorregulação a partir de normatização específica definida em conjunto com o Banco Central;
  - permissão, através de normatização do BCB, para as OSCIPs acessarem os recursos do DIM de forma direta, como também através das agências de fomento estaduais;
2. criar uma agenda compartilhada entre Abcred e ABSCM e o BCB para aperfeiçoar marco regulatório, discutir sobre transformação e novos modelos;
3. criar a possibilidade de as operações de OSCIPs com bancos, realizadas diretamente ou por meio de acesso aos recursos do DIM, serem garantidas por fundo garantidor do BNDES;
4. criar um contrato com “Limites de Crédito” (rotativo), expandindo o limite de *funding* às instituições com contratos de repasse;
5. ampliar o atendimento para os beneficiários do Bolsa Família, apoiar a formação de agentes de crédito e a educação financeira para o segmento. A inadimplência desse segmento é idêntica à dos demais empreendedores;
6. melhorias dos serviços e do microcrédito:
  - criar contratos pra limites de crédito (*funding*) às instituições com contratos de repasse;
  - criar tarifas bancárias adequadas às operações de microcrédito produtivo orientado (OSCIP), com objetivo de baixar os custos dessas operações;
  - criar novas soluções para o desembolso das operações de microcrédito. É necessário que os contratos sejam realizados com cartões magnéticos;
7. criar uma Secretaria Nacional de Microfinanças, instituindo uma política de Estado para fomentar o microcrédito;
8. criar um banco de dados próprio, nacional, com a consolidação de atividades e resultados financeiros e do impacto social das OSCIPs;
9. desenvolvimento do projeto para a massificação e expansão do microcrédito com o uso das inovações tecnológicas já disponíveis no sistema financeiro.

Por fim, o palestrante fez questão de registrar que tem encontrado no Banco Central um forte parceiro para promoção da inclusão financeira no Brasil.

### **DEBATEDOR 3: Marcelo Rocha – ABSCM**

O representante da ABSCM iniciou afirmando que, hoje, as SCMEPPs cumprem, dentro das limitações impostas pela regulação, parte do processo de inclusão financeira, por meio, exclusivamente, da concessão do crédito.

Considera, o Sr. Marcelo Rocha, fundamental o desenvolvimento do modelo atual para que o segmento possa ter um papel mais amplo, com a plena inclusão financeira de seu público-alvo, por intermédio da oferta mais diversificada de produtos e serviços adequados às necessidades das EPPs, das MEs e EIs, sendo elas formais ou informais.

Com tal finalidade, segundo o Sr. Marcelo, seria necessária uma nova estrutura normativa que permitisse a evolução das operadoras dentro de um mesmo modelo de instituição financeira, flexibilizando a utilização dos *fundings* oriundos dos diversos programas (PNMPO, BNDES, Proger, agências de fomento etc.), adequando-os às necessidades de todo o mercado-alvo, constituído pelas EPPs, MEs e EIs, formais ou informais, e a construção de uma agenda de trabalho englobando as operadoras do segmento, o BCB, o MF, o Ministério do Trabalho, o BNDES, as agências de fomento, o SEBRAE, entre outros envolvidos na elaboração e execução das políticas públicas para o setor de microfinanças.

Fazem parte das alterações propostas pelo representante da ABSCM, com os objetivos mencionados, a revisão da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, para possibilitar a prestação de serviços financeiros diversos e a eventual mudança do nome da instituição (estudar), e alteração (ou talvez a supressão) do inciso V do seu art. 1º, remetendo ao CMN a decisão de permitir a essas instituições a captação de recursos do público e a emissão de títulos e valores destinados à colocação e oferta pública. Para permitir a evolução das operadoras e a adequação ao novo modelo, também a Resolução CMN nº 3.567, de 29 de maio de 2008, deveria ser objeto de uma revisão geral.

### **DEBATEDOR 4: Marco Antonio Lima – ABDE**

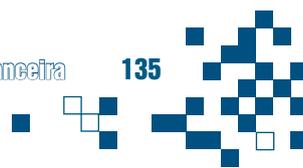
Falando da oportunidade suscitada pelo retorno com a preocupação do desenvolvimento no país, o palestrante inicialmente discorreu sobre a forma como tem atuado a ABDE, seu papel e como está estruturada para cumprir sua missão institucional.

Informou que congrega associados que operam com oitocentos mil clientes, com carteira ativa num montante de R\$750 milhões, valores muito expressivos para o país, acrescentou.

Com apoio de sua Comissão de Inclusão Financeira e com base em seu plano estratégico, atua para consolidar e integrar o modo de operar das agências de fomento associadas.

Especificamente sobre ações da ABDE em 2010, mencionou as visitas técnicas realizadas (BNB, BADESC, Desenhavia e BANDES) com o objetivo de identificar as melhores práticas de apoio ao microcrédito adotadas pelas associadas e, assim, acumular conhecimento sobre o tema para utilização das experiências pelos entrantes na área.

O palestrante considera importante, também, conhecer e assimilar boas experiências internacionais relacionadas aos métodos de fomentar o microcrédito.



Prosseguindo sua fala, o Sr. Marco Antonio informou sobre o trabalho que será desenvolvido com o BNDES com o objetivo de facilitar o acesso ao crédito, especificamente às pequenas empresas, que atualmente encontram dificuldade de acesso.

O Sr. Marco Antônio apontou, ainda, a necessidade de revisão da regulamentação para contemplar novos produtos e formatos de captação, acrescentando que o atendimento ao pequeno empresário requer adequação da norma. Há clientes e recursos para avançar na inclusão financeira, afirmou.

Abordou a relevância do quesito informação, mencionando que Banco de Dados é outro tema em que a ABDE está trabalhando. É necessário ter informações sobre as operações e seu impacto no desenvolvimento local ou para o público focado nas iniciativas, mostrando os resultados das ações, afirmou que tais informações melhoram as condições para análise de risco de crédito.

Outra frente que o palestrante julga ser essencial é o treinamento dos agentes de crédito. Avalia que pode ser realizado um trabalho bem objetivo, com o mínimo de recursos.

Finalizou realçando a necessidade de um trabalho conjunto de agentes, atores e BCB no desenvolvimento desses desafios.

#### **DEBATEDOR 5: Silvio César Giusti – OCB**

O palestrante iniciou mencionando a importância do cooperativismo de crédito para o desenvolvimento do país, como frisado pelo Presidente da República em sua fala na abertura do II Fórum sobre Inclusão Financeira do Banco Central do Brasil.

O Sr. Sílvio César, em seguida, apresentou dados sobre o esforço cooperativo no Brasil: 5 confederações, 38 centrais, mais de 1.300 singulares, 2 bancos cooperativos, mais de 4.500 pontos de atendimento, 54.670 empregos diretos, 4,5 milhões de associados.

Destacou o significativo crescimento de associados no período dez/2002 a dez/2009, com mais de 2,9 milhões de brasileiros aderindo ao cooperativismo de crédito (182%). Desde dez/2002, os ativos cresceram mais de 450%, atingindo em set/2010 o patamar de R\$6,5 bilhões.

Entre dez/2002 e set/2010, as operações de crédito aumentaram em 23,5 bilhões (mais de 500%), alcançando 28,1 bilhões em set/2010, com 55% dos contratos com valor inferior a R\$5 mil reais.

A capilaridade do sistema cooperativo, com mais de 4.500 pontos de atendimento, foi outro aspecto mencionado pelo palestrante, ressaltando sua importância no atendimento a pequenos e grandes produtores.

Acrescentou o Sr. Sílvio César que foram construídas mais de 28.000 casas por intermédio das cooperativas, com recursos federais.

Em 2009, com recursos oriundos do Serviço Nacional do Cooperativismo, foram investidos R\$12 milhões em educação cooperativa e orientação financeira, informou o palestrante.

Fazendo uma retrospectiva sobre as conquistas obtidas no marco legal do cooperativismo de crédito a partir de 2004, o Sr. Sílvio César enfatizou sua estreita relação com os resultados alcançados pelo setor desde então.

Acentuou que, apesar dos resultados alcançados nos últimos anos, a participação do setor cooperativo no mercado como um todo ainda é relativamente pequena.

Há, contudo, afirmou o palestrante, perspectivas promissoras para o segmento, a partir do processo de consolidação e profissionalização que vem ocorrendo no setor.

A ampliação das cooperativas de livre admissão e a expansão mais agressiva para o Norte e Nordeste do país foram assinaladas pelo palestrante como pontos de grande importância para o desenvolvimento do setor.

Citou a necessidade de interiorização do esforço cooperativo, a simplificação do marco prudencial em fase de preparação no BCB e a massificação da educação financeira como aspectos vitais para o segmento se desenvolver mais fortemente.

Quanto à tecnologia, considera ser um componente muito dispendioso, para o qual uma solução compartilhada é mais adequada. Mencionou, finalmente, o Birô de Crédito para avaliar risco nas microfinanças como iniciativa a ser considerada.



# ANEXO – Nota Técnica sobre Finanças Solidárias

NOTA-TÉCNICA PGBC-387/2011, DE 1º DE SETEMBRO DE 2011

Banco Central do Brasil e Finanças Solidárias – Programa Economia Solidária em Desenvolvimento – Economia solidária – Empreendimentos econômicos solidários – Agente de desenvolvimento solidário – Instituições de finanças solidárias – Cooperativa de crédito solidário – Banco comunitário – Moeda social circulante local – Fundo solidário – Inclusão financeira, finanças solidárias e desenvolvimento territorial – Considerações finais – Pts. 0601359201 e 0901449561.

Senhora Gerente do Projeto Inclusão Financeira I,

O Banco Central do Brasil (BCB) tem a missão institucional de “assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente”. Um dos objetivos estratégicos do planejamento da instituição no ciclo 2010-2014 é “promover a eficiência do Sistema Financeiro Nacional e a inclusão financeira da população”. Em conformidade com sua missão institucional e com o objetivo estratégico acima mencionado, o BCB firmou parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), ao assinar o Acordo de Cooperação Técnica BACEN/MTE-SENAES, em 4 de janeiro de 2010,<sup>1</sup> objetivando a “realização de estudos sobre moedas sociais e a criação de mecanismo para acompanhar, de forma permanente, a evolução desse instrumento, à luz dos resultados obtidos pelos estudos realizados”.<sup>2</sup>

2. Em vista de suas atribuições, o BCB recebe constantemente questionamentos acerca de moedas sociais circulantes locais, fundos solidários, bancos comunitários e outros temas relacionados com as políticas públicas de finanças solidárias nos três níveis de governo. No entanto, no campo da economia solidária, o papel do Banco Central consiste principalmente na busca por informações adequadas à identificação da necessidade de orientações gerais e ajustes regulamentares para a execução dessas políticas públicas e de programas sociais que assegurem a efetiva inclusão financeira, quando versarem sobre matérias situadas no âmbito de sua competência legal.

3. Nesse contexto, a presente nota-técnica, elaborada para discussão no II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira, realizado em Brasília, de de 17 a 19 de novembro de 2010, e complementada posteriormente com incorporação de contribuições dos participantes do evento, apresenta noções gerais e informações referentes à economia solidária e às instituições de finanças solidárias, a partir das Especificações Complementares contidas no Anexo I do edital de abertura da Chamada Pública nº 03/2010, realizada pela Senaes para selecionar projetos no âmbito da Ação Nacional de Fomento às Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> O inteiro teor do Acordo está disponível no sítio do Banco Central do Brasil na internet: <[http://www.bcb.gov.br/pre/acordos\\_e\\_convenios/acordo\\_de\\_cooperacao\\_tecnica\\_BACEN\\_MTE\\_SENAES.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/acordos_e_convenios/acordo_de_cooperacao_tecnica_BACEN_MTE_SENAES.pdf)>. Acesso em 17 de novembro de 2010.

<sup>2</sup> Registra-se, entretanto, que o BCB vem acompanhando a matéria, por meio de iniciativas e projetos voltados para a inclusão financeira, desde a realização do primeiro Seminário sobre Microfinanças em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em 2002. No sítio do Banco Central, na página específica para o Projeto Inclusão Financeira (<<http://www.bcb.gov.br/?INCFINANC>>. Acesso em 31 de agosto de 2011), podem ser encontradas várias publicações sobre o assunto, como: o I Relatório de Inclusão Financeira da instituição; o livro “Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores”; e os Anais do I Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira. Há, igualmente, página específica com informações sobre os seminários: <<http://www.bcb.gov.br/?SEMINAC>>. Acesso em 31 de agosto de 2011. Nesses documentos, é possível encontrar informações mais específicas sobre a matéria.

<sup>3</sup> Chamada Pública de Projetos SENAES/MTE Nº 03/2010 – Ação de Fomento às Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários – Anexo I. Edital disponível no sítio do MTE: <[http://www.mte.gov.br/editais/chp\\_SENAES\\_03\\_2010\\_projetos\\_anexosI.pdf](http://www.mte.gov.br/editais/chp_SENAES_03_2010_projetos_anexosI.pdf)>. Acesso em 17 de novembro de 2010.

## Programa Economia Solidária em Desenvolvimento

4. O MTE, por meio da Senaes, coordena o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, presente no Plano Plurianual (PPA) 2004/2007 do governo federal e reafirmado no PPA 2008/2011, cujo objetivo é “promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário”.<sup>4</sup>

5. O Programa traz um conjunto de ações inter-relacionadas que visam à cooperação entre os sujeitos atuantes no campo da economia solidária em conformidade com as diretrizes estabelecidas na I Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada por convocação do MTE, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) de 26 a 29 de junho de 2006. O apoio oficial do governo federal às finanças solidárias, aos bancos comunitários, às moedas sociais circulantes locais e a outras formas criativas de moedas sociais foi registrado no documento final da conferência nos seguintes termos:

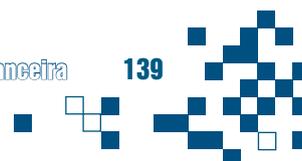
78. Uma ação voltada à democratização do crédito deverá valorizar iniciativas existentes na área das finanças solidárias. No que se refere às agências de financiamento, devem ser estimuladas as cooperativas de crédito, as OSCIPs de microcrédito, os bancos comunitários, as fundações públicas e os fundos públicos de desenvolvimento, além dos fundos rotativos e sistemas de moedas sociais circulantes locais, lastreados em moeda nacional (real) e outros sistemas de moeda social como formas criativas de lastros. A democratização do crédito e acessibilidade pelos empreendimentos solidários exige que se consolide e se amplie a presença de uma vasta rede destas organizações pelo país, criando um Sistema Nacional de Finanças Solidárias, o que requer um fundo de financiamento específico com controle social, como também o desenvolvimento do marco legal apropriado, capaz de lidar com as questões tributárias, com o problema da capitalização das instituições, da captação de poupança, da cobrança, entre outros.<sup>5</sup>

6. Situada, portanto, no âmbito do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, a Ação Nacional Fomento às Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários é dirigida ao desenvolvimento dos Empreendimentos Econômicos Solidários de pequeno porte e das comunidades envolvidas em atividades de economia solidária que objetivam a geração de trabalho e renda aos menos favorecidos. No II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira, especificamente na Mesa 3 do Painel 3,<sup>6</sup> foi promovido o lançamento da Ação, tendo sido apresentados os elementos constituintes, os objetivos, as metas e as perspectivas desse projeto nacional, que abrange a criação de novos bancos comunitários, a consolidação de bancos comunitários já implantados e a ampliação de oficinas e cursos ministrados a respeito da matéria (economia e finanças solidárias). Discutiram-se, ainda, as ações de inclusão financeira que são desenvolvidas pelos bancos comunitários.

<sup>4</sup> O Programa 1133 – Economia Solidária em Desenvolvimento – consta do Anexo I da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011, e inclui a atividade de Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários sob o código 8056. A respeito do assunto, *vide* também informação disponível em: <[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_default.asp)>. Acesso em 4 de março de 2011.

<sup>5</sup> CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento, 1., 2006, Brasília. *Anais eletrônicos...* Brasília: MTE, 2006. Disponível em: <[http://www.fbcs.org.br/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=348&Itemid=18](http://www.fbcs.org.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=348&Itemid=18)>. Acesso em 16 de março de 2011.

<sup>6</sup> Painel 3: Finanças Solidárias e Desenvolvimento Territorial. Mesa 3: Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários. Em 18 de novembro de 2010. *Vide* página específica sobre o evento no sítio do Banco Central: <<http://www.bcb.gov.br/pre/evnweb/evento.asp?evento=210>>.



## Economia solidária

7. A economia solidária é definida como o conjunto de atividades econômicas – produção de bens e de serviços, distribuição, consumo e finanças – organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores na forma coletiva, de acordo com os seguintes princípios:<sup>7</sup>

a) **Cooperação**: caracterizada pela existência de interesses e objetivos comuns, que se expressa na união dos esforços e capacidades, na propriedade coletiva de meios de produção, na partilha dos resultados e na responsabilidade solidária.

b) **Autogestão**: caracterizada pela participação dos integrantes das organizações nos processos de trabalho, nas definições estratégicas e cotidianas dos empreendimentos e na direção e coordenação das ações nos seus diversos graus e interesses.

c) **Dimensão Econômica**: caracterizada pela agregação de esforços e recursos pessoais e de organizações afetadas, os quais são direcionados para produção, beneficiamento, crédito, comercialização e consumo.

d) **Solidariedade**: caracterizada pela justa distribuição dos resultados alcançados, pelas oportunidades que levam ao desenvolvimento de capacidades e à melhoria das condições de vida dos participantes, pelo compromisso com um meio ambiente saudável e com o desenvolvimento sustentável dos biomas, pelas relações que se estabelecem com a comunidade local, pela participação ativa nos processos de desenvolvimento sustentável de base territorial, regional e nacional, pelas relações com os outros movimentos sociais e populares de caráter emancipatório, pela preocupação com o bem-estar dos trabalhadores e consumidores e pelo respeito aos direitos dos trabalhadores.

8. Levando em conta esses princípios, a economia solidária e as instituições de finanças solidárias surgem da incapacidade dos intermediários financeiros de atenderem adequadamente às necessidades dos mais pobres e da inaptidão das políticas públicas para suprir essa lacuna, representando, dessa maneira, um modelo alternativo de desenvolvimento sustentável, com geração de trabalho e distribuição de renda a partir de um crescimento econômico aliado à proteção dos ecossistemas.

9. Esse novo modelo de desenvolvimento, proposto pela economia solidária, deve pautar-se por três elementos fundamentais: a territorialidade, a sustentabilidade e a solidariedade, ou seja, trata-se de um modelo de desenvolvimento local sustentável e solidário. Valorizam-se, dessa maneira, os sistemas locais de produção e a produção tecnológica local. Por essa razão, não se confunde o desenvolvimento local sustentável e solidário com a mera imposição de sistemas produtivos exógenos direcionados para a atração de grandes empresas. O ideal da economia solidária é promover o planejamento, a gestão e os controles sociais dirigidos ao desenvolvimento endógeno de base territorial. Afinal, o principal pilar do modelo é preservar os valores das comunidades.

<sup>7</sup> Informação disponível em: <[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria\\_oque.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp)>. Acesso em 4 de março de 2011.

## Empreendimentos econômicos solidários

10. Os empreendimentos cujas atividades são regidas pelos princípios e características da economia solidária denominam-se empreendimentos econômicos solidários e correspondem a organizações coletivas, suprafamiliares, em que os participantes ou sócios são trabalhadores urbanos ou rurais que exercem coletivamente a gestão das iniciativas econômicas que desenvolvem. Esse conceito abrange igualmente empreendimentos em processo de implantação e com diversos graus de formalização, prevalecendo, para o seu reconhecimento como um empreendimento econômico solidário, a forma de sua organização e o seu efetivo funcionamento na realidade social de acordo com os princípios e as características da economia solidária, em lugar de qualquer registro legal.<sup>8</sup>

## Agente de desenvolvimento solidário

11. Quem atua nas comunidades e no suporte aos empreendimentos econômicos solidários, definindo e viabilizando a execução de estratégias de desenvolvimento local, sustentável e solidário, é o agente de desenvolvimento solidário. Este tem o papel de promover a economia solidária junto às comunidades e/ou áreas de sua atuação. Em analogia com o que dispõe o §1º do art. 85-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a respeito do agente de desenvolvimento a ser designado para a efetivação das políticas públicas que asseguram tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, a função do agente de desenvolvimento solidário caracteriza-se pelo exercício de articulação das ações públicas para a promoção do desenvolvimento local e territorial, mediante ações locais ou comunitárias, individuais ou coletivas, que visem à concretização dos princípios e diretrizes das políticas públicas de economia e finanças solidárias.

## Instituições de finanças solidárias

12. É no contexto de economia solidária e dos empreendimentos coletivos que têm lugar as finanças solidárias, cujo objetivo primeiro é o fomento ao desenvolvimento e à perpetuação de uma dinâmica própria de relacionamentos sociais por meio de laços e valores comunitários, ao mesmo tempo em que são realizadas as transações de natureza econômica, envolvendo débitos e créditos (obrigações) assumidos pelos participantes de uma comunidade.

13. Convém mencionar que, dentre os princípios econômicos: (a) mercantis (associados às motivações econômicas do lucro e da barganha); (b) não mercantis (envolvendo o uso de recursos públicos e de entidades da sociedade civil através de suas contrapartidas financeiras e técnicas, voltados para a redistribuição); e (c) não monetários (marcados pela lógica da reciprocidade), são esses últimos os predominantes nas finanças solidárias, embora, em algumas situações, possam aparecer mesclados aos dois anteriores. Ou seja, as finanças solidárias caracterizam-se essencialmente por relações econômicas que se concretizam de acordo com a lógica da reciprocidade.

14. O desenvolvimento e a perpetuação dessas relações baseadas na lógica da reciprocidade são possíveis e se viabilizam em espaços públicos de proximidade, tais como associações, conselhos, fóruns, redes, comitês, entre outras formas de organização social, decorrendo da participação dos indivíduos e diferentes atores afetados pelas decisões do grupo, os quais, a partir da identificação dos problemas comuns a todos, definem coletivamente a forma de resolução dos mesmos. Denomina-se,

<sup>8</sup> Observa-se que, no âmbito da economia solidária, o Decreto nº 7.358, de 17 de novembro de 2010, que dispõe sobre o Sistema de Comércio Justo e Solidário, define em seu art. 2º, inciso II, empreendimentos econômicos solidários como “organizações de caráter associativo que realizam atividades econômicas, cujos participantes sejam trabalhadores do meio urbano ou rural e exerçam democraticamente a gestão das atividades e a alocação dos resultados”.



então, mercado de reciprocidade (ou economia da dádiva ou do processo sem fim de dar-receber-retribuir) a modalidade de mercado existente especialmente no plano interpessoal e comunitário no qual as trocas econômicas geram vínculos sociais e possibilitam que os indivíduos se reconheçam mutuamente, estimulando, destarte, os valores básicos de confiança, respeito e simpatia.<sup>9</sup>

15. Reconhecer nas instituições de finanças solidárias a importância das práticas de dádiva e reciprocidade não implica o fim das trocas mercantil-utilitárias, características da economia capitalista, nem um retorno às origens de uma economia de escambo, caracterizada por trocas diretas, visto que as racionalidades desses dois tipos de economia não são opostas. Pelo contrário, significa atualizar e modernizar a reciprocidade popular, promovendo a revitalização do comércio nas comunidades, dentro de um sistema misto e parcialmente integrado às instituições financeiras convencionais, em busca de uma economia forte, estável e mais equilibrada.<sup>10</sup>

16. No Brasil, as instituições de finanças solidárias que têm sido utilizadas para estimular as relações de reciprocidade popular e revitalizar o comércio nas comunidades de base territorial e com valores comuns são as cooperativas de crédito solidário, os bancos comunitários, as moedas sociais circulantes locais e os fundos solidários, que serão mais bem examinadas a seguir.

### **Cooperativa de crédito solidário**

17. Diferentemente dos demais sistemas cooperativos de crédito do país, que são baseados em estruturas cooperativas verticais, o sistema cooperativo de crédito solidário apresenta perfil horizontal constituído por redes de cooperativas organizadas de forma radial e mais descentralizada, ou seja, com várias cooperativas singulares pequenas articuladas entre si e com a comunidade onde atuam. Seus membros, em geral, são pequenos agricultores, que priorizam o serviço de microcrédito.<sup>11</sup>

18. As cooperativas de crédito solidário são reguladas e supervisionadas pelo BCB, como as demais cooperativas de crédito, submetendo-se à mesma legislação de regência em vigor, a saber: Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, no que concerne à sua condição de integrante do Sistema Financeiro Nacional; Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que institui o regime jurídico das sociedades cooperativas; Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo; e atos normativos expedidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo BCB, em especial a Resolução CMN nº 3.859, de 27 de maio de 2010, que dispõe sobre a constituição e o funcionamento de cooperativas de crédito, e a Circular BCB nº 3.502, de 26 de julho de 2010, que trata dos procedimentos a serem por elas observados para instrução de processos referentes a pedidos de autorização.

<sup>9</sup> Conforme Armando de Melo Lisboa, professor e pesquisador do Departamento de Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, em palestra proferida no “II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira”, em Brasília, em 18 de novembro de 2010.

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> VILARINS, Ramon Silva. *Cooperativas de Crédito Solidário*. 2010. Trabalho apresentado ao Subgrupo de Finanças Solidárias do Projeto Inclusão Financeira do BCB em reunião de 14 de setembro de 2010.

## Banco comunitário

19. Um banco comunitário<sup>12</sup> apresenta-se como uma organização comunitária sem fins lucrativos, ou seja, uma organização não governamental (ONG), a qual pode ser ou não qualificada como organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) na forma prevista pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Os bancos comunitários têm por objetivo promover os valores e interesses comunitários pautando-se pelos princípios da economia solidária e, em geral, são articulados com base em quatro pilares:<sup>13</sup>

a) são correspondentes de instituição bancária:<sup>14</sup> os bancos comunitários atuam como correspondentes de instituições bancárias, podendo oferecer aos membros da comunidade diversos serviços financeiros em nome da instituição financeira, tais como os de recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos a vista, a prazo e de poupança, pagamentos relativos a contas diversas e recebimentos de depósitos;

b) oferecem empréstimos a taxas diferenciadas para atividades produtivas: como correspondente ou mandatário de instituição bancária, os bancos comunitários podem receber dos membros da comunidade em que atuam pedidos de empréstimos e de financiamentos e encaminhá-los para a instituição bancária. Em geral, os empréstimos concedidos pelos bancos comunitários são contratados a taxas mais baixas do que as usualmente praticadas diretamente pelos bancos e financeiras e, em algumas situações, até mesmo menores do que as taxas de juros praticadas por instituições de microcrédito credenciadas no Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO);<sup>15</sup>

c) oferecem empréstimos ao consumidor sem juros: os bancos comunitários podem conceder empréstimos ao consumidor sem juros, quando utilizam um sistema de moeda social circulante local sustentado por descontos oferecidos por uma rede de comerciantes locais associados ao sistema com o fim de estimular a circulação de bens e serviços na comunidade;

d) prestam serviços de treinamento e capacitação: os bancos comunitários oferecem cursos e treinamentos voltados para a capacitação de membros da comunidade com vistas a promover educação financeira e desenvolvimento econômico local de acordo com os princípios da economia solidária.

<sup>12</sup> Terminologia consagrada pelo Governo Federal (v. atividade de Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários prevista no Anexo I do PPA 2008/2011, sob o código 8056, no contexto do Programa 1133 – Economia Solidária em Desenvolvimento) e amplamente usada no meio acadêmico.

<sup>13</sup> CASTRO, Olympia de. *et al. Monitoring the Impact of an Innovative Community Banking Network in Brazil (final report)*. [New York, NY]: Columbia University's School ..., 2010. Disponível em: <[http://www.sipa.columbia.edu/academics/concentrations/epd/documents/Palmas\\_FinalReport\\_10May2010.pdf](http://www.sipa.columbia.edu/academics/concentrations/epd/documents/Palmas_FinalReport_10May2010.pdf)>. Acesso em 16 de março de 2011.

<sup>14</sup> Sobre contratação de correspondentes no país, *vide* Resolução CMN nº 3.954, de 24 de fevereiro de 2011, que revogou a Resolução CMN nº 3.110, de 31 de julho de 2003.

<sup>15</sup> “O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado foi instituído pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, e tem os seguintes objetivos gerais: incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado; e oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares”. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/pnmpo/pnmpo\\_apresentacao.asp](http://www.mte.gov.br/pnmpo/pnmpo_apresentacao.asp)>. Acesso em 10 de março de 2011.



20. Ressalte-se que os bancos comunitários não são instituições financeiras, pois (a) não são empresas; (b) não praticam atividade de exploração profissional do dinheiro; (c) não captam recursos junto ao público; e (d) nem representam uma intromissão organizada no mercado financeiro, elementos que são necessários para caracterizar uma instituição financeira no sistema jurídico brasileiro, conforme diversas manifestações da Procuradoria-Geral do Banco Central.<sup>16</sup>

21. No entanto, nos contratos firmados pelos bancos comunitários como correspondentes de instituições bancárias, aplicam-se as disposições estabelecidas pela Resolução CMN nº 3.954, de 2011, que altera e consolida as normas referentes à contratação de correspondentes no país. Adicionalmente, quando também atuam no âmbito do PNMPO, os bancos comunitários sujeitam-se à legislação de regência deste Programa, inclusive no que se refere às taxas de juros.<sup>17</sup>

22. Nos empréstimos realizados sem recursos do PNMPO, as taxas de juros praticadas pelos bancos comunitários, a exemplo do que ocorre com todas as entidades que não são instituições financeiras, estão submetidas aos limites da Lei de Usura (Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1993, alterado pela Medida Provisória nº 2.172-32, de 23 de agosto de 2001). Essas disposições, no entanto, não se aplicam por expressa disposição legal<sup>18</sup> no caso de o banco comunitário ser qualificado como OSCIP.

23. Como correspondentes das instituições bancárias, os bancos comunitários atuam por conta e sob a orientação da instituição financeira contratante, a qual é inteiramente responsável pelos serviços prestados pelo contratado como seu correspondente e deve garantir a integridade, a confiabilidade, a segurança e o sigilo das transações realizadas por meio do contratado, conforme dispõe o art. 2º da Resolução CMN nº 3.954, de 2011:

Art. 2º. O correspondente atua por conta e sob as diretrizes da instituição contratante, que assume inteira responsabilidade pelo atendimento prestado aos clientes e usuários por meio do contratado, à qual cabe garantir a integridade, a confiabilidade, a segurança e o sigilo das transações realizadas por meio do contratado, bem como o cumprimento da legislação e da regulamentação relativa a essas transações.

<sup>16</sup> Por exemplo, Parecer PGBC-156/2009, de 29 de maio de 2009, Parecer PGBC-39/2010, de 17 de fevereiro de 2010, e Parecer PGBC-149/2010, de 2 de junho de 2010. Destaque-se o seguinte trecho constante desse último: “Atualmente, para que determinado agente econômico se subsuma ao conceito de instituição financeira, entende a Procuradoria-Geral que deverão estar presentes, na hipótese concreta, os seguintes requisitos: a) a finalidade de lucro; b) a exploração profissional do dinheiro mediante a coleta, a intermediação ou a aplicação de recursos; c) a utilização de cabedais próprios ou de terceiros no exercício da atividade; d) a oferta pública dos valores captados ou disponíveis. Presentes na realidade fática esses pressupostos, a entidade integrará o rol de pessoas submetidas aos comandos da Lei nº 4.595, de 1964, e, por conseguinte, subordinar-se-á aos regramentos baixados pelo CMN e pelo BCB.”

<sup>17</sup> A legislação de regência do PNMPO encontra-se disponível no sítio do MTE: <[http://www.mte.gov.br/pnmpo/leg\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/pnmpo/leg_default.asp)>. Acesso em 17 de novembro de 2010.

<sup>18</sup> A Medida Provisória nº 2.172-32, de 2001, estabelece, no art. 4º, III, que suas disposições não se aplicam “às organizações da sociedade civil de interesse público de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, devidamente registradas no Ministério da Justiça, que se dedicam a sistemas alternativos de crédito e não têm qualquer tipo de vinculação com o Sistema Financeiro Nacional”.

24. Importa esclarecer que a função de correspondente de instituições bancárias não desnatura o banco comunitário como instrumento de finanças solidárias, pois atuar como correspondente não é a finalidade única nem principal dessa organização comunitária, mas uma de suas ferramentas. De fato, as atividades de um banco comunitário não se resumem aos serviços prestados como correspondente das instituições bancárias, indo muito além, já que realiza outras atividades de desenvolvimento das pessoas e economias locais, pautadas por valores comunitários, como os da reciprocidade e solidariedade, que constituem o alicerce dessas organizações.<sup>19</sup>

25. Vale, por oportuno, destacar as características de um banco comunitário contidas nas Especificações Complementares para Fomento às Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários do MTE:

- a) é a própria comunidade quem planeja, decide e realiza parcerias para criar o banco comunitário, por meio de uma associação civil representativa dos interesses da comunidade, tornando-se gestora do mesmo;
- b) atua, em geral, com duas linhas de crédito: uma em reais e outra em moeda social circulante local;
- c) suas linhas de crédito estimulam a criação de uma rede local de produção e consumo, promovendo o desenvolvimento endógeno do território;
- d) apoia os empreendimentos em suas estratégias de comercialização (feiras, lojas solidárias, central de comercialização e outros);
- e) atua em territórios caracterizados por alto grau de exclusão e desigualdade social;
- f) está voltado para um público caracterizado pelo alto grau de vulnerabilidade social, sobretudo aqueles beneficiários de programas assistenciais e de políticas de distribuição de rendas;
- g) promove o desenvolvimento local e a organização comunitária, articulando simultaneamente produção, comercialização, financiamento e capacitação da comunidade local; e
- h) oferece serviços e produtos financeiros à comunidade como correspondente de instituição bancária, desenvolvendo suas atividades com base nos princípios da economia solidária.

## **Moeda social circulante local**

26. A moeda social, apesar do termo “moeda” em sua denominação, é uma ferramenta das finanças solidárias, a qual é utilizada pelos bancos comunitários com o fim de aumentar a circulação de riqueza em uma comunidade e promover o desenvolvimento econômico local. Não se trata, portanto, de dinheiro, mas de instrumento de desenvolvimento local e de inclusão social que conta com o apoio de políticas públicas de economia solidária nos três níveis de governo.

<sup>19</sup> Genauto França Filho, Coordenador da Incubadora de Economia Solidária e Gestão de Desenvolvimento Territorial da Universidade Federal da Bahia (ITES/UFBA), em debate no “II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira” em Brasília, em 18 de novembro de 2010.



27. Sua utilização pode ocorrer de diversas formas. No caso do método difundido pelo Instituto Banco Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária (Instituto Palmas), cuja legalidade foi objeto de apreciação pela Procuradoria-Geral do Banco Central na Nota-Jurídica PGBC-5927/2011, de 29 de julho de 2011,<sup>20</sup> a moeda social corresponde a um bônus: os membros da comunidade podem trocar real pela moeda social em um banco comunitário e utilizá-la para adquirir com desconto mercadorias e serviços oferecidos na localidade. Os comerciantes e prestadores de serviços cadastrados no banco comunitário recebem a moeda social circulante local e, quando necessário, realizam sua troca pelo real por meio do banco comunitário.

28. Segundo as explicações contidas nas Especificações Complementares para Fomento às Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários do MTE,<sup>21</sup> a circulação da moeda social é livre no comércio local e, geralmente, quem compra com a moeda social recebe um desconto patrocinado pelos comerciantes locais para incentivar o seu uso no município ou bairro em que atua o banco comunitário.

29. As formas de um empreendedor local ter acesso à moeda social circulante local são: por meio de empréstimos, sem juros, em moeda social no banco comunitário; por meio da prestação de serviços para alguém da comunidade que tenha o circulante local; trocando reais por circulante local, diretamente, na sede do banco comunitário e ainda sendo membro de algum empreendimento produtivo, percebendo seus resultados, em média, 80% em moeda real e 20% em moeda social, mediante o acordo com todos. Além disso, qualquer produtor ou comerciante cadastrado pode trocar moeda social por reais no banco comunitário, caso necessite fazer uma compra ou pagamento fora do município ou bairro.

30. É importante esclarecer que ninguém pode ser obrigado a aceitar uma moeda social ou a participar de um sistema de moedas sociais, pois elas não têm curso forçado, nem poder liberatório assegurado por lei. A sua emissão e uso também não podem restringir ou recusar, de forma alguma, a circulação e a aceitação da moeda de curso legal.<sup>22</sup> Além disso, não há qualquer garantia ou participação direta do governo ou de órgãos públicos na emissão e circulação das moedas sociais. O sucesso do programa depende exclusivamente do grau de confiança na comunidade que participa e administra o banco comunitário.

---

<sup>20</sup> A Procuradoria-Geral do Banco Central examinou a matéria nos autos do Processo nº 1101521347, aberto em decorrência do OFÍCIO Nº 3728/11 – MPF/PRDC/CE – GAB/AMM – 275, de 13 de junho de 2011 (fl. 2), por meio do qual a Procuradoria da República no Estado do Ceará, a fim de instruir o Procedimento Administrativo nº 1.15.000.000969/2011-63, requisitou ao Banco Central do Brasil “esclarecimentos acerca da legalidade da emissão da referida moeda, elucidando em especial acerca da existência de autorização do Banco Central do Brasil para a referida prática”. Na Nota-Jurídica PGBC-5927/2011, a Procuradoria-Geral do Banco Central entendeu que (a) “a atividade questionada se divorcia da prática de ato próprio de instituição financeira, na medida em que não encerra a exploração profissional do dinheiro, não há captação de recursos junto ao público nem intermediação financeira, tampouco se presta à obtenção de lucro” e que (b) “o empreendimento não necessita de autorização do Banco Central do Brasil (...), ficando afastada, pois, a incidência do art. 16 da Lei nº 7.492, de 1986”.

<sup>21</sup> Ver nota de rodapé 4 para informações de acesso a esse documento.

<sup>22</sup> Art. 1º do Decreto-Lei nº 857, de 11 de setembro de 1969: “São nulos de pleno direito os contratos, títulos e quaisquer documentos, bem como as obrigações que exequíveis no Brasil, estipulem pagamento em ouro, em moeda estrangeira, ou, por alguma forma, restrinjam ou recusem, nos seus efeitos, o curso legal do cruzeiro”.

31. Há notícias, entretanto, de casos em que a moeda social é estimulada por prefeituras e governos estaduais e de que, em algumas experiências, é utilizada no pagamento de abonos a funcionários. Nessas hipóteses, é preciso observar que a moeda social não substitui o dinheiro, nem possui natureza salarial. Dessa maneira, sem autorização legal, a prefeitura e outras entidades de fomento não podem, em princípio, utilizar moedas sociais para quitar obrigações pecuniárias sob sua responsabilidade, que devem ser pagas com a moeda oficial. Ademais, as notas de moeda social não podem conter ou implicar promessa de pagamento em dinheiro ao portador, conforme detalhado adiante.

32. Com efeito, aqueles que participam de um sistema de moedas sociais não podem violar as disposições estabelecidas no ordenamento jurídico vigente. Por esse motivo, as prefeituras e demais entidades públicas envolvidas nos programas de finanças solidárias devem observar as disposições da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou do regime jurídico adotado nas suas relações com os seus funcionários, da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) nas suas relações contratuais com as associações civis sem fins lucrativos, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), assim como da lei municipal de regência da Economia Solidária ou de eventual Fundo Solidário, se for o caso, além de outras normas existentes e aplicáveis à situação específica de cada programa.

33. A respeito da moeda social, necessário ainda tecer alguns comentários sobre aspectos penais. O Código Penal, em seu art. 292, prevê o crime de emissão de título ao portador sem permissão legal:

Art. 292. Emitir, sem permissão legal, nota, bilhete, ficha, vale ou título que contenha promessa de pagamento em dinheiro ao portador ou a que falte indicação do nome da pessoa a quem deva ser pago:

Pena – detenção, de um a seis meses, ou multa.

Parágrafo único. Quem recebe ou utiliza como dinheiro qualquer dos documentos referidos neste artigo incorre na pena de detenção, de quinze dias a três meses, ou multa.

34. Verifica-se assim que a emissão de nota, bilhete, ficha, vale ou título não pode conter ou implicar **promessa de pagamento em dinheiro** ao portador. Na forma mais utilizada no Brasil, a moeda social é um bônus que tem sido usado na aquisição de mercadorias ou serviços com desconto, ou seja, um mecanismo de troca. Logo, sua finalidade não é a troca ou negociação por dinheiro e essa limitação da moeda social deve ser levada ao conhecimento dos participantes dos programas de finanças solidárias de forma bastante clara.<sup>23</sup>

35. Outra questão digna de registro refere-se à aparência da moeda social. Considerando as disposições do art. 13 da Lei nº 4.511, de 1º de dezembro de 1964, e do art. 44 da Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941), bem como o crime de moeda falsa, previsto no Código Penal, em seu art. 289, tem-se que a moeda social não pode assemelhar-se a cédulas de papel-moeda ou a moedas metálicas, nem ser capaz de levar pessoa inexperiente a confundi-la com a moeda de curso legal (dinheiro).

<sup>23</sup> No verso da moeda social do Instituto Palmas, por exemplo, consta expressamente a seguinte observação: “Está totalmente proibida a troca ou negociação deste bônus por dinheiro. Ele só poderá ser utilizado como meio de bonificação na aquisição de mercadorias por serviços com comércios e pessoas conveniadas com a ASMOCONP, com o valor de 1 bônus por 1 real. Essas atividades promovem o desenvolvimento local social e ambientalmente sustentável.”



## Fundo solidário

36. Fundo solidário é a maneira pela qual a comunidade se organiza para o financiamento de iniciativas produtivas e sociais com o fim de fomentar diversas atividades socioeconômicas voltadas ao desenvolvimento local solidário e sustentável, observados os princípios da economia solidária. É de constituição local ou territorial e de caráter associativo, sem fins lucrativos, e, dentre suas características, destacam-se:<sup>24</sup>

- a) organiza-se a partir de atividades socioeconômicas diversas, atuando como um verdadeiro estimulador do desenvolvimento local comunitário;
- b) é rotativo, porque os recursos circulam entre participantes do grupo/família beneficiária e assumem o compromisso voluntário de partilhar/contribuir mais adiante com outro grupo/família;
- c) é gerido coletivamente e os recursos são obtidos por meio de doações voluntárias dos membros participantes e/ou acrescidas ou não por ações de captação ou doação de recursos externos não reembolsáveis destinados à própria comunidade;
- d) são estabelecidas condições de retorno diversas (monetárias e não monetárias) para os financiamentos concedidos, objetivando garantir assim a integridade dos recursos comunitários;
- e) sua gestão busca identificar outras necessidades dos membros participantes e, se for o caso, busca o apoio técnico à implementação e/ou ao desenvolvimento das atividades dos mesmos junto aos parceiros;
- f) fortalece processos de gestão coletiva, tendo em vista que há maior facilidade em se definir questões de interesse coletivo; e
- g) estrutura participativa, garantindo o comparecimento de todos os membros às reuniões de decisões coletivas, e leve e ágil, com baixos custos operacionais.

37. Apesar de envolverem operações ativas de concessão de empréstimos e financiamentos destinados ao fomento de empreendimentos econômicos locais e de pequeno porte, do mesmo modo que os bancos comunitários, os fundos solidários não podem ser considerados instituições financeiras, pois suas atividades não se caracterizam como atividade especulativa de intermediação, ou seja, não há a exploração comercial do dinheiro, não se sujeitando, portanto, à regulamentação e supervisão do Banco Central. Observa-se que, a exemplo das ONGs não qualificadas como OSCIPs, os fundos solidários submetem-se à Lei da Usura em relação à aplicação e cobrança de juros remuneratórios em suas operações.

<sup>24</sup> Conforme contido nas Especificações Complementares da Chamada Pública da Ação Nacional de Fomento às Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários do MTE (ver nota de rodapé 3 para informações de acesso a esse documento).

## Inclusão financeira, finanças solidárias e desenvolvimento territorial

38. A inclusão financeira corresponde ao processo de acesso pela população a serviços financeiros adequados às suas necessidades, como também ao efetivo uso desses serviços financeiros, contribuindo para melhoria de sua qualidade de vida.<sup>25</sup> As finanças solidárias são uma alternativa para a democratização do acesso ao crédito e da participação no processo econômico e apresentam potencial para promover a inclusão financeira e o desenvolvimento das comunidades nos territórios. Compõem, portanto, a dimensão qualitativa das finanças solidárias: a adequação dos serviços financeiros, que pode ser aferida na qualidade do acesso e do uso desses serviços, bem como a qualidade de vida, da economia e do processo de desenvolvimento territorial.

39. Não se pode pensar em desenvolvimento territorial sem inclusão financeira, nem em inclusão financeira sem desenvolvimento territorial, especialmente em sede de finanças solidárias. Nesse contexto, as finanças solidárias também são objeto da Política de Desenvolvimento Territorial do Governo Federal,<sup>26</sup> que tem por finalidade promover o desenvolvimento territorial sustentável com base nos princípios da economia solidária (cooperação, autogestão, dimensão econômica e solidariedade), estabelecendo o espaço para fazer o desenvolvimento (território) com base em critérios de dimensão cultural.<sup>27</sup>

40. Para o governo federal, portanto, tem sido de extrema importância desenvolver inovações que permitam a reprodução, nos territórios, de experiências de sucesso, adaptando-as às realidades locais. Nesse sentido, é possível afirmar que existe atualmente no Brasil uma ambiência para se pensar na consolidação de um “sistema” (ou “rede”) de finanças solidárias, especialmente em função da existência de territórios onde já operam ferramentas isoladas de finanças solidárias e da necessidade de integrar esses instrumentos com outras políticas públicas voltadas para o combate e erradicação da pobreza e para o desenvolvimento das economias locais. Os principais componentes para o funcionamento de um “sistema” (ou “rede”) de finanças solidárias seriam: assessoramento técnico, modelo de organização em redes de colaboração social, educação formal e financeira, além de conjunto de políticas públicas específicas, com destaque para uma política de crédito transparente, que assegure recursos para as iniciativas e empreendimentos da economia solidária.<sup>28</sup>

## Considerações finais

41. O Banco Central do Brasil, como órgão executor da política monetária, emissor de meio circulante e supervisor das instituições bancárias, tem interesse direto no estudo e no acompanhamento das experiências de finanças solidárias, especialmente dos bancos comunitários e das moedas sociais circulantes locais. O estudo dessas experiências e especialmente dos seus impactos nas economias locais possibilitará melhor compreensão das potencialidades das finanças solidárias e viabilizará, caso seja considerado necessário e conveniente, a implementação de regulamentação específica pelo Conselho Monetário Nacional para evitar distorções ou prejuízo às comunidades.<sup>29</sup>

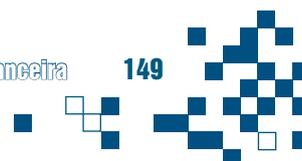
<sup>25</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de inclusão financeira*. v. 1, n. 1. Brasília: BCB, 2010, p. 16.

<sup>26</sup> Destaca-se o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008 pelo Governo Federal, cujos objetivos são promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A respeito, *vide* o sítio do Ministério do Desenvolvimento Agrário: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>.

<sup>27</sup> Manoel Vital de Carvalho Filho, na época, assessor no MDA, em debate no “II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira” em Brasília, em 18 de novembro de 2010.

<sup>28</sup> *Idem* anterior.

<sup>29</sup> Conforme consta no Voto BCB nº 400/2009, aprovado pela Diretoria Colegiada na sessão de 11 de novembro de 2009 e nos Anais do I Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira (2009), disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/microfinancas/anais\\_I\\_forum\\_inclusao\\_financeira%20indd.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/microfinancas/anais_I_forum_inclusao_financeira%20indd.pdf)>. Acesso em 15 de março de 2011.



42. Nesse ponto, importante esclarecer que, apesar de até a data de conclusão desta manifestação técnica não ter sido editada qualquer regulamentação específica sobre a matéria, em se tratando de matéria referente a **operações e negócios de natureza subsidiária, complementar ou acessória das atividades exercidas no âmbito do sistema monetário nacional e dos mercados financeiros**, verificadas determinadas circunstâncias previstas em lei, o Conselho Monetário Nacional tem a competência normativa para: (a) restringir os seus limites e modalidades, bem como disciplinar as operações ou proibir novos lançamentos; (b) exigir garantias ou formação de reservas técnicas, fundos especiais e provisões sem prejuízo das reservas e fundos determinados em leis especiais; (c) e afastar a aplicabilidade das disposições contidas na Medida Provisória nº 2.172-32, de 23 de agosto de 2001.<sup>30</sup>

43. Sobre bancos comunitários, como anteriormente registrado, conclui-se que são organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, criados e administrados por essas associações com fundamento em práticas cooperativas e princípios da economia solidária, e as moedas sociais circulantes locais são instrumentos ou sistemas de pagamentos de natureza contratual, especificamente estruturados para alcançarem alguns propósitos especiais, como o de promover o desenvolvimento da realização das trocas de bens e serviços produzidos em um determinado espaço geográfico de pequena dimensão (território), cujos limites são previamente estabelecidos por participantes associados ao sistema. Tais organizações comunitárias não são consideradas instituições financeiras e as atividades por elas desenvolvidas, inclusive a emissão de moedas sociais circulantes locais, não se submetem a autorização do Banco Central.

44. Com efeito, a emissão de moeda social, feita por alguns bancos comunitários existentes no Brasil, como no caso do Banco Palmas, por exemplo, está associada a políticas públicas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento local, apoiadas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego, pelo Ministério de Desenvolvimento Social e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Por esse motivo, desde que as regras constitutivas dos contratos (formais ou informais) nos programas de finanças solidárias com base em bancos comunitários e fundos rotativos não violem as disposições estabelecidas no ordenamento jurídico vigente (especialmente no que se refere à finalidade do uso de moedas sociais circulantes locais, à imagem das moedas sociais e aos limites estabelecidos pela Lei de Usura ou ao regime de juros específico, quando o programa estiver relacionado a algum projeto de microcrédito do banco comunitário), a emissão de moedas sociais circulantes locais não pode ser considerada, por si só, como uma prática ilegal.

45. Por último, note-se que até o momento, pelo seu volume e natureza, a emissão de moedas sociais circulantes locais em programas de finanças solidárias não tem o condão de afetar a normalidade da circulação fiduciária do real ou de gerar impacto de magnitude que ofereça risco ou afete o regular funcionamento do Sistema Financeiro Nacional, de maneira a justificar a atuação interventiva do BCB. Ressalvam-se, entretanto, as hipóteses em que tais organizações se desviem de seus fins sociais e passem a praticar atividades privadas de instituições financeiras, resultando no seu enquadramento no art. 17 da Lei nº 4.595, de 1964, e na sua sujeição ao controle preventivo ou repressivo a ser exercido pelo BCB.

46. Feitas essas considerações, propõe-se que esta nota-técnica seja juntada aos processos 0601359201 e 0901449561, que tratam, respectivamente, dos projetos corporativos Moedas Sociais e Inclusão Financeira I.

<sup>30</sup> Conforme estabelecem a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e a Medida Provisória nº 2.172-32, de 2001, combinadas com a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001.

47. Adicionalmente, sugere-se o encaminhamento de cópia desta peça à Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego, em vista do disposto no Acordo de Cooperação Técnica BACEN/MTE-SENAES, de 4 de janeiro de 2010, quanto à realização de estudos sobre moedas sociais.

À sua consideração.

**PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL**

7.010.618-5 Marusa Vasconcelos Freire

OAB/DF 10.835

Procuradora-Geral Adjunta

**PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL**

Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral

8.953.819-6 Sara Moreira de Souza

Analista

