

MARA REGINA DE ARAÚJO

O MICROCRÉDITO E O COMBATE À POBREZA:

**Entraves e Desafios para o Fortalecimento do
Setor de Microfinanças no Brasil**

MARA REGINA DE ARAÚJO

Belo Horizonte

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

2012

MARA REGINA DE ARAÚJO

O MICROCRÉDITO E O COMBATE À POBREZA:

**Entraves e Desafios para o Fortalecimento do
Setor de Microfinanças no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães.

Belo Horizonte

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

2012

AGRADECIMENTOS

Realizar este trabalho teria sido mais difícil sem o apoio recebido ao longo dos últimos dois anos. Agradeço à Fundação João Pinheiro e a todos os seus colaboradores, pela oportunidade de frequentar esta casa e vivenciar novas experiências e intenso aprendizado.

Em especial, ao meu orientador, Professor Doutor Alexandre Queiroz Guimarães, pela orientação respeitosa e pela paciência a mim dedicadas.

Aos meus colegas, pela convivência e parceria em momentos de conquistas e crescimento.

Aos meus professores, por me apresentarem caminhos novos e desafiadores.

Meu agradecimento final à minha família, sempre presente, cujo estímulo permanente foi fundamental para a conclusão deste trabalho:

Aos meus pais, por me ensinarem a ter perseverança.

Às minhas irmãs e sobrinha, pelo estímulo permanente.

Ao meu marido, Mauro, pelo apoio incondicional.

Aos meus filhos, Luísa e Hugo, pelos momentos de ausência dedicados a este trabalho.

RESUMO

Experiências internacionais positivas, a exemplo do *Grameen Bank*, de Bangladesh, evidenciam que o microcrédito pode ser uma poderosa ferramenta no combate à pobreza. No Brasil, desde meados da década de 90, o Governo Federal tem envidado esforços no sentido de desenvolver um marco regulatório para o setor. A criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), em 2005, representa um marco no esforço de regulação desse segmento. Há, no entanto, demonstrações de que, a despeito dos avanços, vários entraves dificultam o crescimento sustentável desse mercado, incluindo a sobre-regulação do setor, a dificuldade de acesso a *funding* e a fragilidade nas relações institucionais. O objetivo do presente trabalho é aprofundar no estudo desses entraves, indicando direções que possam ser disseminadas no país, e se constituir de fato em alternativa para a superação da pobreza com autonomia e desenvolvimento de capacidades. Como principais conclusões, o trabalho identificou a necessidade de revisão do marco regulatório que contemple soluções de mercado para acesso a *funding* pelas instituições operadoras de microfinanças, simplificação e flexibilização do modelo operacional e criação de estrutura própria de supervisão para o setor microfinanceiro.

Palavras-chave: Microcrédito. Setor de Microfinanças. Combate à pobreza.

ABSTRACT

Positive international experiences, like the Grameen Bank's in Bangladesh, show that microcredit can be a powerful tool to fight poverty. In Brazil, since the 1990's, the Federal Government has sent efforts to develop a regulatory legislation for the sector. The creation of the Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), in 2005, represents an important step in the effort to regulate and develop that segment. There are, nevertheless, evidences that, despite the progress, many barriers challenge the sustainable growth of this market, including the overregulation of the sector, the difficulty of access to funding and the fragility in the institutional framework. The objective of this paper is to investigate these obstacles, indicating directions that, if followed, can contribute to strengthen microcredit as a policy to combat poverty. As conclusions, the thesis points to the necessity of reviewing the regulatory legislation, in a way that facilitates the access of funding by the microfinances institutions. Another directions are to simplify the operational model of microfinances, making it more flexible, and to create a proper structure to supervise the microfinances sector.

Keywords: Microcredit. Microfinances sector. Fight poverty.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.a.	Ao ano
ABSCM	Associação Brasileira das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor
ADB	<i>Asian Development Bank</i>
AGI	Agentes de Intermediação
ASA	<i>Association for Social Advancement</i>
ASBA	Associação dos Supervisores Bancários das Américas
BACEN	Banco Central do Brasil
BASA	Banco da Amazônia
BCBS	<i>Basel Committee on Banking Supervision</i>
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BIS	Banco de Compensações Internacionais
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de prestação continuada
BRDE	Banco Regional do Extremo Sul
BRI	<i>Bank Rakyat Indonesia</i>
BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
CEAPE	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos
CGAP	<i>Consultative Group to Assist the Poor</i>
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CMN	Conselho Monetário Nacional
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COFAC	<i>Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito</i>
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DIM	Depósitos interfinanceiros direcionado às microfinanças
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGC	Fundo Garantidor de Crédito

FGI	Fundo Garantidor de Investimentos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINCA	<i>Foundation for International Community Assistance</i>
FUNPROGER	Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
GCAP	Grupo Consultivo para a Assistência aos Pobres
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IDG	Índice de Desigualdade de Gênero
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAD	Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IFO	Instituições Financeiras Operadoras
IIC	Corporação Interamericana de Investimentos
IMF	Instituição de microfinanças
IMPO	Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado
INEC	Instituto Nordeste Cidadania
IOM	Instituição Operadora de Microcrédito
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
LP	Linha de pobreza
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ME	Microempreendimento
MP	Medida Provisória
MPE	Micro e pequena empresa
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAM	Posto de Atendimento do Microcrédito
PBF	Programa Bolsa-Família
PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular
PDI	Programa de Desenvolvimento Institucional

PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PMC	Programa de Microcrédito
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNMPO	Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	Paridade de poder de compra
PRIDE	<i>Promotion of Rural Initiatives and Development Enterprises</i>
PRODEM	<i>Fundación para Promoción y el Desarrollo de la Microempresa</i>
PROER	Plano de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Estímulo à Redução do Setor Público Estadual no Sistema Financeiro
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RIF	Relatório de Inclusão Financeira
SCM	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SCMEPP	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e às Empresas de Pequeno Porte
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNO	União Nordestina a Pequenas Organizações
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> - Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura

FIGURA 1 - Unidades de Atendimento do Crediamigo.....	108
---	-----

Gráficos

GRÁFICO 1 - Atendimento à demanda potencial por microfinanças: valores em R\$ milhões.....	37
GRÁFICO 2 - Taxa de juros que maximiza o retorno esperado do banco.....	45
GRÁFICO 3 - Distribuição do microcrédito produtivo orientado por região e constituição jurídica - 2º trimestre de 2011.....	96
GRÁFICO 4 - Perfil de contratações – Programa Crediamigo.....	109
GRÁFICO 5 - Resultado de operações concedidas pelo Crediamigo (nov. 2011).....	113
GRÁFICO 6 – Valores desembolsados pelo Crediamigo no ano (nov. 2011).....	113
GRÁFICO 7 - Crediamigo contratações: quantidade acumulada de operações por estado, no período 1998/2010.....	114
GRÁFICO 8 – Crediamigo contratações: valores desembolsados acumulados (R\$mil) por estado - período 1998/2010	114

Quadros

QUADRO 1 - Principais instituições microfinanceiras criadas entre o início da década de 70 e meados da década de 90.....	69
QUADRO 2 - Principais instituições microfinanceiras criadas entre meados da década de 90 e início dos anos 2000 com apoio ou participação do poder público.....	71
QUADRO 3 - Evolução do marco regulatório relativo aos atores do segmento de microcrédito.....	83
QUADRO 4 - Evolução do marco regulatório das operações de microcrédito	90
QUADRO 5 - Instituições habilitadas ao PNMPO – 2005/2011.....	95
QUADRO 6 - Carteira ativa por constituição jurídica no 2º trimestre/11.....	96
QUADRO 7 - Resultado do PNMPO.....	97

QUADRO 8 - Carteira de realizado de microcrédito por estados – 2º trimestre/11.....	99
QUADRO 9 - Eficiência operacional: custos administrativos sobre média da carteira de empréstimos.....	105
QUADRO 10 - Características das operações de microsseguros do BNB.....	111

SUMÁRIO¹

INTRODUÇÃO.....	15
1 UMA REFLEXÃO SOBRE A POBREZA: ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA UNIDIMENSIONAL E MULTIDIMENSIONAL.....	18
1.1 Enfoque multidimensional da pobreza.....	19
1.2 Enfoque unidimensional da pobreza.....	20
1.3 Breve descrição da evolução dos indicadores de pobreza.....	21
1.4 Parâmetros para a Linha da Pobreza.....	22
1.5 Relatório de Desenvolvimento Humano.....	23
1.5.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Pobreza Humana (IPH).....	24
1.5.2 Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).....	25
1.6 Evolução recente das políticas de combate à pobreza no Brasil.....	27
2 DO MICROCRÉDITO ÀS MICROFINANÇAS: EVOLUÇÃO CONCEITUAL, PRINCÍPIOS E IMPERFEIÇÕES DO MERCADO DE MICROCRÉDITO E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	35
2.1 Função do sistema financeiro e o processo de democratização do acesso ao crédito.....	35
2.2 Microcrédito, microcrédito produtivo e microcrédito produtivo orientado: conceituação.....	38
2.3 Microfinanças: conceituação.....	40
2.4 Princípios fundamentais das operações de microcrédito.....	41
2.5 Imperfeições no mercado de crédito: assimetria de informações, seleção adversa e risco moral.....	43

¹ Este trabalho foi revisado de acordo com as novas regras ortográficas aprovadas pelo Acordo Ortográfico assinado entre os países que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em vigor no Brasil desde 2009. E foi formatado de acordo com as "Recomendações Básicas para Apresentação de Trabalhos Acadêmicos" da Fundação João Pinheiro, 2011.

2.5.1 Colateral social: solução para as imperfeições do mercado de crédito?.....	45
2.6 Principais atores das microfinanças no contexto internacional.....	47
2.6.1 O papel das instituições multilaterais, bilaterais e ONGs internacionais no segmento microfinanceiro.....	47
2.7 As cooperativas de crédito como instituições de microcrédito urbano.....	51
2.8 Experiências internacionais de microcrédito.....	52
2.9 <i>Grameen Bank</i> : o que aprender com a experiência de Bangladesh.....	54
2.10 Modelo <i>Grameen</i> : características essenciais.....	56
2.10.1 Elevado índice de recuperação dos empréstimos.....	56
2.10.2 O público-alvo deve ser o mais pobre dos pobres, com prioridade para as mulheres.....	56
2.10.3 Valorização do trabalho autônomo como alternativa ao emprego assalariado.....	57
2.10.4 Relacionamento pautado na confiança.....	57
2.10.5 Aval de grupos solidários.....	58
2.10.6 Formação de poupança pelos financiados.....	58
2.10.7 O banco vai até o cliente.....	59
2.10.8 Seleção e formação de colaboradores.....	59
2.10.9 Prazos curtos de pagamento.....	59
2.10.10 Foco no desenvolvimento social.....	60
2.10.11 Economia de mercado e autossustentabilidade.....	60
2.11 Proposta do <i>Gramee</i>	61
3 GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE MICROCRÉDITO NO BRASIL.....	63
3.1 Histórico.....	63
3.2 Atores do mercado de microcrédito no Brasil: evolução do marco regulatório.....	65
3.2.1 Atuação das organizações não governamentais (ONG) de crédito no Brasil.....	66
3.2.2 Atuação do setor público.....	69
3.2.3 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).....	72

3.2.4 Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e Empresa de Pequeno Porte (SCMEPP).....	73
3.2.5 Cooperativas de Crédito Urbanas.....	76
3.2.6 Correspondentes bancários.....	78
3.2.7 Bancos de desenvolvimento e agências de fomento.....	79
3.3 Sistematização da evolução do marco regulatório dos atores do microcrédito.....	82
3.4 Programas de microcréditos no Brasil: evolução do marco regulatório...	84
3.4.1 Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)....	86
3.4.2 Avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).....	91
3.5 Configuração atual das instituições microfinanceiras.....	91
3.6 Evolução da composição das IMPOs - 2005/2011.....	94
3.7 Resultados do PNMPO – 2005/2011.....	97
4 PROGRAMA CREDIAMIGO: O QUE APRENDER COM A EXPERIÊNCIA DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL.....	102
4.1 Gênese e desenvolvimento do Programa Crediamigo.....	103
4.1.1 Crediamigo comunidades: atendimento aos mais pobres entre os pobres.....	107
4.1.2 Abrangência do Programa Crediamigo.....	108
4.1.3 Características essenciais do Crediamigo.....	109
4.1.4 Resultados do Crediamigo.....	112
4.1.5 Crediamigo: <i>Grameen</i> brasileiro?.....	117
4.1.6 Crediamigo e sua realidade.....	120
5 ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR MICROFINANCEIRO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PONTO DE VISTA DOS ATORES ENVOLVIDOS.....	122
5.1 Estrutura regulatória: características, limites e restrições.....	123
5.2 Fontes de financiamento para o microcrédito: origem dos recursos, limites, riscos e condições de acesso.....	126
5.2.1 Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): condições de acesso e critérios de utilização em operações de microcrédito.....	126

5.2.2 Recursos da exigibilidade do percentual do depósito à vista: regras de acesso aos recursos, condições de aplicação e critérios de repasse.....	127
5.2.3 Alternativas para acesso das IOMs às fontes de financiamento.....	128
5.2.4 Acordo de Basileia: exigências do Banco Central e entraves às operações de microcrédito.....	131
5.2.5 Fundo Garantidor de investimentos (FGI): instrumento para minimizar riscos das operações de repasse de recursos para o microcrédito.....	132
5.3 Modelo operacional: características, restrições e desafios.....	134
5.3.1 Impactos prováveis da subvenção às operações de microcrédito prevista pela MP 543/11.....	137
5.4 Relações institucionais: limites e desafios futuros.....	138
5.5 Propostas dos diversos atores.....	139
5.6 Considerações.....	141
6 CONCLUSÃO.....	144
REFERÊNCIAS.....	150

INTRODUÇÃO

O microcrédito é uma simples ferramenta que libera o sonho dos homens e ajuda até mesmo o mais pobre entre os pobres a atingir a dignidade, o respeito e um sentido para a sua vida (YUNUS; WEBER, 2008, p. 327).

Este trabalho se propõe a estudar a gênese e o desenvolvimento do mercado de microcrédito no Brasil, assim como o seu potencial como instrumento para a redução da pobreza. A pobreza tem estado presente na agenda política brasileira desde a Constituição de 1988, resultando na implantação de diversos programas para combatê-la, entre as quais merece destaque o Programa Bolsa-Família (PBF). Em que pese a importância do PBF, que beneficia atualmente 12,8 milhões de famílias, há evidências de que é preciso avançar na busca de políticas mais ousadas para a solução do problema.

O modelo atual de transferência de renda com condicionalidades apresenta limites ao desenvolvimento de capacidades dos beneficiários, na medida em que perpetua a sua condição e não apresenta alternativas efetivas para a conquista de autonomia. Vale frisar que as restrições do orçamento público e a precária complementaridade entre as políticas sociais limitam a capacidade de atendimento a todos os pobres potencialmente beneficiários do programa. Nessa perspectiva, fica ainda mais evidente a importância e a urgência de se criarem políticas que permitam à população de baixa renda encontrar, por meio do trabalho e do acesso ao capital, uma porta de saída da pobreza.

A partir da década de 70, experiências internacionais, a exemplo do *Grameen Bank*, de Bangladesh, demonstraram que a concessão de crédito de pequenos valores a microempreendedores pode ser um instrumento poderoso não assistencialista para a mitigação da pobreza e para a conquista de autonomia dos mais pobres. Desde então, vários países, inclusive o Brasil, passaram a direcionar esforços no sentido de criar condições para que os mais pobres tivessem acesso a crédito e serviços financeiros, utilizando metodologia diferenciada. A partir de meados da década de 90 foi possível identificar o grande esforço do governo brasileiro para criar um marco regulatório para o setor. No entanto, o emaranhado de leis, resoluções, circulares e decretos publicados desde então tornou o mercado sobre-regulado, impedindo que o microcrédito cumprisse satisfatoriamente o seu papel.

Uma observação preliminar mostra que o mercado de microcrédito no Brasil ainda é muito incipiente, em que pese o registro de centenas de instituições habilitadas para operar no PNMPO, criado em 2005. Além disso, não faltam recursos para aplicação no segmento, ao mesmo tempo em que há significativo contingente de pobres, ávidos por terem acesso aos créditos previstos pelo programa. Some-se a isso que o mercado de microcrédito é altamente concentrado em poucas instituições e em poucas regiões, onde se pode citar o Banco do Nordeste, que concentra mais de 60% de todas as operações concedidas no segmento.

Nesse viés, o reduzido número de operações em relação ao potencial do mercado e a baixa penetração dos programas já existentes traz à tona a discussão acerca dos eventuais entraves ao desenvolvimento do setor. Esses entraves são de diversas naturezas e compreendê-los torna-se requisito relevante para a proposição de alternativas para o seu desenvolvimento. Assim, analisar o mercado de microcrédito e seu potencial como instrumento de combate à pobreza assume especial relevância diante dos resultados alcançados até então serem insatisfatórios e da democratização do acesso ao crédito para os mais pobres estar longe de se tornar realidade.

É nesse contexto que se desenvolve este trabalho, que será dividido em cinco capítulos. O **primeiro capítulo** se propõe uma reflexão sobre a pobreza, buscando identificar dimensões de análise mais amplas do que simplesmente a restrição de ativos. A pobreza tem origem em múltiplas dimensões e, ao reconhecê-las, ampliam-se as chances de se criarem políticas alternativas de combate que contemplem soluções não apenas assistencialistas.

O **segundo capítulo** leva a conhecer um pouco das experiências internacionais de microcrédito, além de compreender a natureza dos diversos conceitos (microcrédito, microcrédito produtivo orientado e microfinanças). Propõe-se, ainda, a investigar tanto os princípios gerais que norteiam esse mercado quanto os motivos que levam as instituições financeiras em geral a optar pelo racionamento do crédito, principalmente quando o público-alvo é a população de baixa renda.

No **terceiro capítulo** é feita a análise da evolução do marco regulatório do setor microfinanceiro no Brasil, as especificidades das inúmeras instituições que atuam no segmento, as nuances da estrutura operacional e os resultados alcançados pelo PNMPO. O grande desafio é identificar se o marco regulatório, a estrutura operacional e as relações institucionais constituem entraves ao desenvolvimento do setor.

Na sequência, o **quarto capítulo** dedica-se à análise do Crediamigo do Banco do Nordeste. O objetivo desse capítulo é analisar as características desse programa e identificar se sua experiência exitosa pode ser replicada por outros atores atuantes no segmento.

O **quinto capítulo** tem por objetivo investigar a natureza dos entraves ao desenvolvimento das microfinanças no Brasil, eventualmente identificados no capítulo 3. Existem entraves de diversas naturezas que afetam de formas e intensidades distintas os vários atores envolvidos, especialmente as instituições mais vulneráveis do setor, a exemplo das Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPs), as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e Empresa de Pequeno Porte (SCMEPP) e as pequenas cooperativas de crédito. Para tanto, são considerados três pilares potencialmente capazes de consolidar as dificuldades, particularmente enfatizados pelos atores envolvidos e pelos estudiosos do setor. O primeiro pilar está relacionado aos prováveis entraves decorrentes da estrutura regulatória, que pela sua complexidade e inflexibilidade parecem sobreregular o setor, impedindo seu livre desenvolvimento. O segundo pilar diz respeito às condições e limites de acesso às fontes de financiamento, uma das maiores dificuldades identificadas pelos atores envolvidos, a despeito da disponibilidade normativa de recursos para aplicação no segmento. O terceiro pilar se relaciona à estrutura operacional do PNMPO e às eventuais dificuldades decorrentes das exigências procedimentais definidas na legislação. Por fim, são discutidos os possíveis entraves relacionados às relações institucionais e apresentadas propostas dos diversos atores para o desenvolvimento do setor microfinanceiro no Brasil.

Em face das evidências de que o microcrédito pode ser utilizado como poderosa ferramenta de combate à pobreza por meio da geração de trabalho e acesso a capital, um trabalho voltado para estudar as barreiras que impedem o seu desenvolvimento no Brasil faz-se plenamente justificado. Nessa direção, a presente dissertação tem o intuito de elucidar os desafios a serem superados e os caminhos possíveis para que o microcrédito seja “uma força de mudança, não só econômica e pessoal, mas também social e política” (YUNUS; JOLIS, 2000, p. 192).

1 UMA REFLEXÃO SOBRE A POBREZA: ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA UNIDIMENSIONAL E MULTIDIMENSIONAL

Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo, como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável – e até mesmo o papel positivo da impaciência construtiva (SEN, 2010, p. 27).

O objetivo deste capítulo é descrever as duas principais vertentes contemporâneas sobre a pobreza, que se desenvolvem sob abordagem unidimensional (restrição de ativos) ou sob enfoque multidimensional (restrição de capacidades). Na sequência, serão discutidos os principais indicadores de mensuração da pobreza e os esforços no sentido de criar indicadores que permitam identificar e mensurar a pobreza sob diversos ângulos. Por último, serão discutidas as principais políticas públicas de combate à pobreza adotadas no Brasil após o processo de redemocratização e os caminhos a percorrer para encontrar uma porta de saída para a pobreza, a partir de políticas de geração de trabalho e renda.

A pobreza é um tema antigo, complexo, multidisciplinar e controverso. Muitos são os conceitos, que sempre envolvem algum nível de juízo de valor, relativizando a pobreza a partir do território, da cultura e de crenças religiosas (REYMÃO, 2010). A relevância deste debate conceitual está ligada à possível interferência na concepção estratégica das políticas públicas focadas na redução da pobreza, da indigência e das desigualdades sociais.

Nessa perspectiva, Carneiro (2005, p. 6) afirma:

Diferentes concepções levam a diferentes formas de mensuração e também, ao mesmo tempo, a diferentes respostas quanto às políticas e estratégias de intervenção. Cada concepção revela uma visão do problema e ao mesmo tempo uma receita, um remédio para o mal da pobreza.

Este trabalho não tem a pretensão de esgotar a discussão sobre o assunto, mas abordar os dois eixos principais do debate contemporâneo sobre a pobreza, constituídos pelo enfoque unidimensional baseado na privação monetária e a

perspectiva multidimensional proposta por Amartya Sen². No primeiro enfoque, a pobreza está ligada essencialmente à ausência de renda e ao baixo consumo. São considerados pobres, numa abordagem absoluta ou relativa, os que se situam abaixo de uma linha de rendimento mínimo necessário à sobrevivência. O segundo enfoque, defendido de forma convincente por Sen (2010, cap. IV), caracteriza-se pela multidimensionalidade e considera pobres aqueles que não têm acesso às condições mínimas para o desenvolvimento de capacidades e de escolhas.

1.1 Enfoque multidimensional da pobreza

Inicialmente, é importante frisar que a perspectiva multidimensional de pobreza apresentada por Sen não minimiza o papel da baixa renda na determinação da pobreza, foco da análise unidimensional. Ao contrário, enfatiza que uma renda inadequada é forte condição predisponente de uma vida pobre. O autor chama a atenção para a existência de outras dimensões que vão além da renda. Num enfoque mais amplo, conceitua a pobreza como:

[...] privação das liberdades substantivas que incluem capacidades elementares, como, por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, etc. (SEN, 2010, p. 55).

Em outras palavras, considera a pobreza um conjunto de privações que cerceiam a liberdade das pessoas fazerem escolhas e levarem a vida que elas têm motivos para valorizar.

Carneiro (2005, p. 53) salienta que essa abordagem de Sen relativa à liberdade articula-se com a questão da exclusão social³, afirmando:

² Amartya Sen, economista indiano, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998.

³ Exclusão e pobreza não são sinônimas. Podem existir pobres que não sejam socialmente excluídos e excluídos socialmente que não são pobres. O conceito de exclusão complementa o conceito de pobreza, por ser mais abrangente. No entanto, a utilização do termo na avaliação da pobreza é criticada pela sua generalidade, plasticidade e ambiguidade. Além disso, é permeado pelo contexto social e temporal (CARNEIRO, 2005).

Estão presentes, nas condições de pobreza e exclusão, elementos simbólicos, de natureza subjetiva, relacionados à discussão clássica da sociologia sobre a constituição e manutenção da ordem social (identidade, valores e crenças, normas e padrões sociais).

Isso reforça a multidimensionalidade da pobreza e potencializa os desafios para mitigá-la.

1.2 Enfoque unidimensional da pobreza

Os estudos contemporâneos têm reconhecido o caráter multidimensional da pobreza, entretanto, a abordagem da dimensão monetária ainda é predominante. Essa predominância tem sido justificada, por um lado, pela maior objetividade conceitual e disponibilidade de informações relativas à renda e, por outro lado, como afirma Reymão (2010), pela falta de dados adequados que permitam operacionalizar em bases mensuráveis o conceito multidimensional proposto por Sen. Assim, em função da carência ou inconsistência de dados, a perspectiva multidimensional acaba se restringindo à análise de variáveis mais acessíveis e padronizáveis, como escolaridade, nível de atenção à saúde, acesso à água potável, esgotamento sanitário, índice de nutrição, educação e emprego, deixando de lado os aspectos mais complexos, como exclusão social, incapacidade e liberdade.

Parece defensável que a renda é um parâmetro mais simples e de melhor comparabilidade entre regiões e países. No entanto, na medida em que o mínimo necessário à sobrevivência é convencionalizado, verifica-se o efeito de um viés subjetivo que reflete valores culturais, morais, religiosos, políticos e de territorialidade. Cabe ressaltar, também, que o histórico de privações impostas à sociedade interfere de alguma forma na definição da linha que separa pobres de não pobres.

A mensuração da pobreza adota um viés relativo em função do território. Ou seja, há evidências de que ser pobre em um país da Europa central não tem a mesma conotação que ser pobre na África subsaariana⁴, assim como a renda mínima necessária à sobrevivência dos afro-americanos certamente não será a mesma para um morador de Bangladesh. Dessa forma, a elaboração de políticas públicas de combate à pobreza e à

⁴ A pobreza extrema hoje se concentra acentuadamente no sul da Ásia e na África subsaariana, Por volta de 1991, entre os 52 países onde a expectativa de vida ao nascer era inferior a 60 anos, 46 deles países encontravam-se no sul da Ásia e na África subsaariana (SEN, 2010, p. 135).

desigualdade baseado na análise e mensuração da pobreza sob o prisma exclusivamente monetário pode gerar resultados apenas parciais.

Outra crítica relativa ao enfoque unidimensional da pobreza é que o acesso à renda é necessário, mas não suficiente para que uma pessoa deixe de ser pobre, pois o impacto da renda sobre as capacidades está sujeito a inúmeras condicionalidades. Em outras palavras, a conversão de renda em capacidades depende de variáveis como idade (pessoas muito jovens ou muito idosas terão dificuldades diversas em transformar renda em capacidades), condições de saúde, os papéis sociais e sexuais, o território, as condições epidemiológicas, a forma de distribuição da renda dentro das famílias⁵ e outras variáveis sobre as quais as pessoas não podem ter controle direto (SEN, 2010).

Observa-se que a análise sob o enfoque da capacidade ajuda a melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação, com base informacional diferente, desviando a atenção principal dos meios (a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e para as liberdades de poder alcançar esses fins (SEN, 2010).

1.3 Breve descrição da evolução dos indicadores de pobreza

O debate contemporâneo mencionado tem sido acompanhado por uma evolução dos indicadores que identificam e separam pobres de não pobres. O desafio que se apresenta é saber, como bem afirma Carneiro (2005, p. 92), se os diferentes indicadores identificam as mesmas pessoas como pobres, pois "diferentes enfoques podem levar, entre outras coisas, a identificar diferentes grupos de pobres, o que tem implicações diretas na provisão de bens e serviços públicos, definindo público-alvo das intervenções, orçamentos e alocações de recursos públicos".

⁵ A parcialidade por um dos sexos parece ser um dos fatores fundamentais na alocação familiar em muitos países da Ásia e da África setentrional. A privação das meninas é mais prontamente constatada quando se verifica a privação de capacidades (mortalidade, morbidez, subnutrição, negligência médica, etc. mais elevadas) do que empregando a análise baseada na renda (SEN, 2010, p. 122).

Há inúmeras evidências de que a pobreza medida sob o enfoque exclusivamente monetário pode ofuscar a real dimensão da pobreza⁶. Conforme publicado no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) (PNUD, 2010, p. 99):

As medidas relativas ao dinheiro são obviamente importantes, mas é necessário considerar as privações noutras dimensões e respectivas sobreposições, em especial porque as famílias com várias privações se encontram, provavelmente, em piores situações do que as medidas da pobreza de rendimento sugerem.

1.4 Parâmetros para a Linha da Pobreza

Como já abordado anteriormente, apesar dos diversos estudos contemporâneos evidenciarem o caráter multidimensional da pobreza, o indicador mais utilizado ainda é unidimensional e focado exclusivamente na privação de rendimentos. Como suporte à mensuração da pobreza, em 1985 o Banco Mundial adotou o valor de US\$ PPC 1/dia⁷ por pessoa como parâmetro para a linha de pobreza internacional⁸, no esforço para estabelecer indicadores de pobreza e indigência que permitissem a comparação entre países. Essa referência foi adotada a partir do estudo de 33 linhas de pobreza de diferentes países, considerando o fator paridade de poder de compra (PPC)⁹ disponível à época, e é empregada para comparar os índices de pobreza entre os países, porém é comum os países adotarem também indicadores internos específicos.

⁶ "Comparando a contagem nacional dos que são pobres em termos de rendimento (utilizando a linha de pobreza de 1,25 dólar por dia) com aqueles que são pobres em termos multidimensionais, verifica-se que, na maioria dos países, incluindo a Etiópia, Guatemala e Marrocos, o número de pessoas pobres multidimensionalmente é superior" (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD, 2010, p. 101).

⁷ O PNUD e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) adotam a referência de US\$ 2/dia.

⁸ Ao tentarem estabelecer uma relação entre as linhas de pobreza e o nível de vida de cada país, analistas notaram que as linhas dos países mais pobres variavam pouco, ao redor de US\$ PPC 1/dia por pessoa. De acordo com o Relatório de Acompanhamento Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM, 2010, p. 16), em 1993 foram produzidos novos fatores PPC e uma nova análise das linhas de pobreza. Concluiu-se que, em face dos novos PPCs, a linha de pobreza deveria ser atualizada para US\$ PPC 1,08/dia por pessoa para representar as linhas dos países mais pobres, o que prevaleceu até 2008. As atuais estimativas baseiam-se na linha de pobreza internacional de US\$ PPC 1,25/dia por pessoa e no fator PPC de 2005.

⁹ De acordo com o Relatório de Acompanhamento Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM, 2010), o fator de paridade do poder de compra, PPC, não é uma taxa de câmbio comum, e sim uma taxa de poder de compra. Expressa quantas unidades monetárias locais são necessárias para comprar em um país o que seria comprado nos Estados Unidos por US\$ 1. O processo de definição dos PPCs é complexo e dependente de uma série de informações sobre preços, consumo e câmbio de vários países, coletadas pelo Banco Mundial. Os PPCs são obtidos a partir de análises estatísticas dessas informações. Os mais recentes são de 2005.

No caso do Brasil, utiliza-se o salário mínimo como parâmetro para a identificação do público-alvo das políticas públicas de combate à pobreza. Assim, são considerados pobres aqueles cuja renda situa-se entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo, renda reconhecida como insuficiente para cobrir suas necessidades básicas, tais como moradia, transporte, saúde e educação. Por outro lado, são considerados em situação de indigência ou de extrema pobreza os indivíduos cuja renda *per capita* é inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, que não é suficiente para garantir-lhes o acesso diário à alimentação adequada¹⁰. Cabe salientar que, apesar da importância da criação de uma linha monetária de identificação de pobreza, esse enfoque unidimensional do problema “limita o âmbito, as possibilidades e a clareza sobre os limites das alternativas de intervenção” (CARNEIRO, 2005, p. 40).

1.5 Relatório de Desenvolvimento Humano

Seguindo o mesmo viés, a partir de 1990 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) adotou iniciativas no sentido de ampliar o debate sobre as causas da pobreza, com enfoque mais amplo que a restrição de renda, divulgando dados relevantes e pormenorizados sobre as privações em diversas partes do mundo. Como resultado desse esforço, foi criado o RDH¹¹, publicação anual independente¹² encomendada pelo PNUD. Esse relatório tem posto em relevo um novo paradigma que trata o desenvolvimento humano num aspecto diferente do caráter economicista apresentado pelo produto nacional, invertendo a lógica dominante, ao estabelecer que as pessoas e o desenvolvimento de suas capacidades¹³ devem ser o critério para assegurar o desenvolvimento de um país.

¹⁰ Para mais detalhes veja: Jaccoud (2006).

¹¹ O lançamento do relatório foi uma iniciativa do Dr. Mahbub ul Haq (1934-1988), economista paquistanês que desempenhou papel-chave na formulação do paradigma do desenvolvimento humano.

¹² O RDH é uma publicação independente, encomendada pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Sua autonomia editorial é garantida por uma resolução especial da Assembleia Geral (A/RES/57/264), que reconhece o RDH como “um exercício intelectual independente” e “uma ferramenta importante para a conscientização sobre o desenvolvimento humano em todo o mundo. “O primeiro RDH, em 1990, abriu com a premissa que tem orientado todos os relatórios subsequentes: as pessoas são a verdadeira riqueza de uma nação”. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports>. Acesso em: 1º/08/2011

¹³ Conceito proposto por Amartya Sen e outros economistas, entre eles Mahbub ul Haq.

1.5.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Humana (IPH)

Novos indicadores foram criados para aferir o grau de desenvolvimento humano sustentável de uma sociedade, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Humana (IPH). O IDH, indicador sintético criado em 1990, é calculado pela média simples de três dimensões relativas à saúde, educação e renda, que assumem o mesmo peso no índice. Ele estabelece um mínimo e um máximo para cada uma dessas três dimensões e, a partir do cálculo da média, é possível comparar o índice de cada país, que varia numa escala expressa como valor entre zero e um¹⁴. A partir daí, o IDH se tornou referência para a comparação do desenvolvimento social e econômico entre países, permitindo questionar por que países com renda *per capita* semelhante apresentam grandes disparidades de desenvolvimento humano sob o enfoque da saúde, renda e educação.

Apesar da importância do IDH, são identificadas limitações pelo RDH (PNUD, 2010). Uma delas é que ele apresenta as médias de desenvolvimento humano apuradas para um país, mas não considera a forma como esse desenvolvimento é distribuído, ocultando grandes disparidades existentes entre as pessoas. Em outras palavras, o IDH não reflete as desigualdades da esperança de vida, da escolaridade e do rendimento entre as pessoas, além de não contemplar questões como disparidade de gênero e outras privações humanas.

Na sequência, foi criado, em 1997, o IPH, com o objetivo de mensurar as privações agregadas na saúde, na educação e no padrão de vida. Enquanto o IDH mede os progressos médios alcançados, o IPH¹⁵ mede o grau de privação nas três dimensões básicas do desenvolvimento humano contempladas no IDH. Considera, então, o grau de vulnerabilidade à morte numa idade relativamente prematura, medido pela probabilidade à nascença de não viver até os 40 anos. Contempla também a exclusão do mundo da leitura e das comunicações, a partir da taxa de analfabetismo de adultos, e a privação a meios econômicos de subsistência. Esta última privação é medida pela média não ponderada de dois indicadores, a percentagem da população sem acesso sustentável a

¹⁴ PNUD. Disponível em: <http://hdr.undp.org/>. Acesso em 08/08/2011.

¹⁵ Essa especificação refere-se ao IPH para países em desenvolvimento. Para países selecionados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é calculado um índice específico, que utiliza, além dos mesmos indicadores (renda, educação e saúde), mais uma variável relativa à exclusão. Para detalhes do cálculo dos dois índices, veja PNUD (2007/2008, p. 359).

um recurso de água em melhores condições de consumo e a percentagem de crianças com baixo peso para a idade. Uma das limitações do IPH é que ele utiliza as médias de um país, mas não é capaz de identificar indivíduos específicos, famílias ou grupos maiores de pessoas que sofrem privações em conjunto (PNUD, 2010, p. 99).

Pode-se perceber o esforço continuado do PNUD no sentido de aprimorar a identificação e mensuração dos fatores de privação que permitam melhor avaliação das diversas facetas da desigualdade e da pobreza. Entre as inovações introduzidas pelo RDH de 2010, focado na perspectiva do desenvolvimento humano, constam três novos indicadores de pobreza e desigualdade: o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

1.5.2 Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

O IDHAD¹⁶ apresenta avanço em relação ao IDH, porque considera não apenas a média de desenvolvimento humano de um país, mas também a forma como ele está distribuído. Ou seja, O IDHAD reflete a perda de desenvolvimento humano imputável à desigualdade¹⁷. Dessa forma, o IDHAD, como uma medida da desigualdade verdadeiramente multidimensional, assume especial importância para a elaboração de políticas públicas que levem em consideração as desigualdades nas dimensões de rendimento e não rendimento¹⁸. O IDG, por sua vez, revela disparidades de gênero na saúde reprodutiva, na capacitação e na participação no mercado de trabalho, enquanto o IPM¹⁹ identifica as privações sobrepostas que as famílias sofrem na saúde, na educação e nos padrões de vida.

¹⁶ A criação do IDHAD fundamentou-se numa inovação do RDH do México, de 2002.

¹⁷ "Calculando o IDHAD em diferentes pontos no tempo, podem ser estimadas e comparadas as modificações nos diferentes aspectos da desigualdade. Por exemplo, entre 2000 e 2005, as perdas no IDH do Brasil devidas à desigualdade caíram de aproximadamente 31% para 28,5%, em consequência do declínio da desigualdade em todas as dimensões, diminuindo três pontos percentuais na saúde e dois pontos percentuais na educação e no rendimento" (PNAD, 2010, cap. V, p. 93).

¹⁸ Em mais de um terço dos países, a desigualdade na saúde, na educação ou em ambas excede a desigualdade relativa ao rendimento. A desigualdade no rendimento e no não rendimento tende a ser maior nos países com baixo IDH (PNUD, 2010, cap. V, p. 94).

O IPM avança em relação ao IPH na medida em que não só identifica e mensura o número de pessoas pobres em termos multidimensionais, mas capta também a intensidade da pobreza, ou seja, o número médio de privações que cada família multidimensionalmente pobre²⁰ sofre. O IPM pode ser discriminado por dimensão (renda, saúde e educação), para mostrar como se modifica a composição da pobreza multidimensional em incidência, e em intensidade, nas diferentes regiões, grupos étnicos, etc., trazendo implicações úteis para as políticas públicas. Assim, O IPM reflete o esforço do PNUD em criar indicadores que mensurem a pobreza em suas várias dimensões.

Vale ressaltar, no entanto, que o IPM encerra algumas desvantagens, motivadas principalmente por restrições de dados. Ou seja, ainda são necessários mais dados em áreas centrais como trabalho informal, capacitação, segurança em relação à violência e relações humanas - capital social e respeito (PNUD, 2010, p. 99). O RDH (2010) identifica outras limitações para o cálculo do IPM, afirmando que na maior parte dos países as estimativas do número de pessoas multidimensionalmente pobres diferem por vários motivos.

Em primeiro lugar, as medidas captam conceitos diferentes e, portanto, não se esperaria que convergissem totalmente. Em segundo lugar, em muitos países desenvolvidos, o rendimento e o consumo são difíceis de medir, particularmente por causa do tamanho do setor informal e do consumo da produção doméstica. Em terceiro lugar, em alguns países, os recursos medidos pelo IPM são gratuitos ou fornecidos a baixo custo; em outros, estão fora do alcance até das pessoas empregadas.

O RDH (PNUD, 2010) realça a evolução dos esforços do PNUD na abordagem da pobreza, mas enfatiza também as várias limitações para mensuração da pobreza multidimensional e os desafios de se estabelecer uma base informacional confiável e melhor entendimento conceitual sobre variáveis como exclusão, capacidades, liberdade, desenvolvimento, etc. Entretanto, apesar dos obstáculos, governos, academias e institutos internacionais têm se esforçado para aprimorar o entendimento, a mensuração e o estabelecimento de metas de redução da pobreza com abordagem mais

¹⁹ Essa nova medida substituiu o IPH, publicado desde 1997. Pioneiro no seu tempo, o IPH utilizava as médias do país para refletir privações agregadas na saúde, na educação e no padrão de vida. Não conseguia identificar indivíduos específicos, famílias ou grupos maiores de pessoas que sofressem privações em conjunto, o que foi suprido pelo IPM (PNUD, 2010, p. 99).

²⁰ Uma família é multidimensionalmente pobre se sofrer privações, pelo menos em dois até seis indicadores. As divisões são austeras, refletindo privações agudas, e a maioria está relacionada aos ODM (PNUD, 2010, cap. V, p. 100).

ampla do que apenas a privação de ativos, a exemplo das metas estabelecidas para se alcançar os ODM²¹.

No próximo tópico esse esforço será salientado a partir da descrição da evolução das políticas de combate à pobreza e à desigualdade no Brasil depois de 1988.

1.6 Evolução recente das políticas de combate à pobreza no Brasil

Este tópico tem como objetivo traçar um painel das principais políticas de combate à desigualdade e à pobreza multidimensional, após a redemocratização, enfatizando a importância do Programa Bolsa-Família. Ao mesmo tempo traz à tona a discussão sobre a importância do desenvolvimento de políticas públicas de geração de trabalho e renda que se configurem como uma porta de saída para os pobres desenvolverem capacidades que lhes permitam viver uma vida com autonomia e escolhas.

O rearranjo federativo ocorrido após a Constituição de 1988 levou a um processo de descentralização que tinha o propósito de universalizar o acesso a serviços fundamentais e criar condições para o controle dos beneficiários sobre esses serviços públicos, agora sob responsabilidade dos municípios²². Esse processo viabilizou uma mudança no padrão de proteção vigente durante o governo militar "caracterizado pela forte centralização no governo federal, por processos fechados de decisão, gestão centralizada em grandes burocracias, fragmentação institucional e pela iniquidade do ponto de vista da distribuição dos serviços e benefícios" (BICHIR, 2010, p. 117).

Alinhados a essa estratégia, a equiparação do *status* da assistência social ao da educação, saúde e previdência e o direito à aposentadoria não integralmente contributiva dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar foram algumas das

²¹ Para mais detalhes sobre os ODM, veja: Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio, março 2010, IPEA, Brasília. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pdf/4RelatorioNacionaldeAcompanhamentodosODM.pdf>. Acesso em: 19/08/2011.

²² As primeiras experiências foram os programas municipais de garantia de renda mínima que procuravam atender não só à dimensão da insuficiência de renda, mas também ao déficit de acessibilidade a bens e serviços públicos, procurando funcionar como um mecanismo de inserção social. Em 1997, o governo Fernando Henrique Cardoso aprovou a Lei nº 9.533, que autorizava o Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas (BICHIR, 2010).

medidas adotadas que consolidaram as bases de uma nova política social com caráter redistributivo (SOARES; SÁTYRO, 2009).

A Carta Magna assegurou também o direito a uma renda de solidariedade para idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza, que se consolidou a partir da criação do benefício de prestação continuada (BPC)²³, além de pagamentos de benefícios previdenciários²⁴ e assistenciais. Em 1990, foi aprovado pelo Congresso um projeto de lei de autoria do senador Eduardo Suplicy, propondo a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM)²⁵, sob a forma de imposto de renda negativo, que previa uma complementação de renda para os indivíduos com renda abaixo do referencial definido no projeto. Apesar da lei original que previa a criação desse programa não ter sido votada na Câmara, teve o mérito de lançar o arcabouço conceitual para a criação de um elemento novo no sistema de proteção social, fundamentado na condição de pobreza dos indivíduos (SOARES; SÁTYRO, 2009).

A partir de 1995 surgiram diversas iniciativas locais²⁶ de programas de transferência de renda que condicionavam o recebimento de benefícios ao cumprimento de exigências pelos beneficiários, principalmente na área da educação, mais abrangente, portanto, que o PGRM. Uma delas foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), 1996²⁷, primeiro Programa Nacional de transferência de renda com

²³ O BPC integra a proteção social básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), assegurado pela Constituição Federal de 1988. Garante a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, assegurado pela proteção social não contributiva da seguridade social. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://mds.gov.br/>. Acesso em: 19/08/2011.

²⁴ Entre os benefícios previdenciários no país, predominam os benefícios de aposentadoria e pensões por morte, que somam 94% do total (JACCOUD, 2006, p. 32).

²⁵ "Segundo esse projeto, todos os brasileiros com 25 anos ou mais e rendimentos de todas as fontes inferiores a Cr\$ 45.000,00 (R\$ 158,45 a preços de janeiro de 2007) teriam direito a uma renda mínima vital igual a 30% da diferença entre seus rendimentos e o limite de Cr\$ 45.000,00" (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 8).

²⁶ Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (Campinas, março de 1995); Bolsa Familiar para Educação (Distrito Federal, maio de 1995); e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, (Ribeirão Preto, dezembro de 1995). Os três eram acessíveis a famílias com crianças menores de 14 anos e eram programas de transferência de renda condicionados, que exigiam contrapartidas educacionais dos seus beneficiários (SOARES; SÁTYRO, 2009).

²⁷ O PETI compõe o SUAS e tem três eixos básicos: transferência direta de renda a famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho, serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças/adolescentes até 16 anos e acompanhamento familiar por intermédio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de

condicionalidades. Dessa forma, o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direito e os mecanismos de proteção contra as formas de exploração do trabalho²⁸ previstos no PETI contribuíram para o desenvolvimento das capacidades das crianças e adolescentes e consequente elevação do seu desempenho escolar e melhoria do acesso a bens, serviços e riquezas sociais.

Nos anos que se seguiram, o país assistiu ao surgimento de inúmeros programas locais²⁹ e federais³⁰ de transferência de renda com condicionalidades, o que fazia crescer o desafio de identificar e armazenar de forma segura as informações sobre as famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros. O Cadastro Único, criado em 2001 pelo Decreto nº 3.877 de 24/07/2001 (BRASIL, 2001f), assumiu o desafio da organização dessas informações e contribuiu para melhorar a focalização nos mais pobres.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1996), o Bolsa-Escola (2001)³¹, o Bolsa-Alimentação (2001)³² e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação

Assistência Social (CREAS). condicionalidades na área de educação, trabalho infantil e saúde da gestante, lactante e crianças. PETI – disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti> - Acesso em: 19/08/2011

²⁸ O PETI era "altamente focalizado nas crianças de sete a 15 anos que trabalhavam ou estavam sob risco de trabalhar em atividades perigosas, insalubres ou degradantes – no cultivo de cana-de-açúcar ou em carvoarias, por exemplo. O benefício era uma bolsa de R\$ 25,00 para crianças em áreas rurais. Posteriormente foi expandido para áreas urbanas, com benefício de R\$ 40,00 por criança" (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 9).

²⁹ "Nos anos de 1997 e 1998, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, Ferraz de Vasconcelos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiá, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Santo André, São Francisco do Conde, São José do Conde, São José dos Campos, São Luiz, Tocantins e Vitória (LAVINAS, 1998 *apud* SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 10) criaram algum tipo de programa de transferência de renda condicionada" (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 10).

³⁰ Vários programas de subsídios diretos com condicionalidades surgiram também na América Latina, podendo citar como pioneiros os "programas Oportunidades, do México; *Familias en Acción*, da Colômbia; o Programa de *Asignación Familiar*, de Honduras; o Programa de *Avance hacia la Educación y la Salud*, da Jamaica; a *Red de Protección Social* da Nicarágua e o Programa Bolsa-Escola, do Brasil" (DRAIBE, 2007, p. 1, nota de rodapé 2).

³¹ O Programa Bolsa-Escola Federal, foi inspirado no programa de Brasília. A contrapartida consistia na frequência mínima de 85% à escola, no ano, para crianças de seis a 15 anos. O benefício era concedido a famílias cuja renda *per capita* se situava abaixo de R\$ 90,00 e o valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança, com teto de R\$ 45,00 por família. O Ministério da Educação respondia pelo programa (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 9).

³² Criado pouco depois do Bolsa-Escola, tinha como contrapartidas: aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança entre zero e seis anos, com teto de R\$ 45,00 por família, e o programa estava a cargo do Ministério da Saúde (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 9).

(PNAA, 2003)³³ constituíam, junto com o Programa Auxílio-Gás,³⁴ um emaranhado de benefícios fracionados, que reconheciam a pobreza como um risco social. Focavam os indivíduos de domicílios pobres, mas apresentavam grande sobreposição e dificuldade de coordenação. Some-se a isso a existência de programas locais que previam benefícios semelhantes, porém com objetivos e metodologias distintas. Soares e Sátyro (2009, p. 10) referem:

Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas [PETI, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Cartão-Alimentação] eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o governo federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos.

Em 2003, essa sobreposição de programas de transferência de renda e a dificuldade de coordenação na esfera federal, estadual e municipal foram atenuadas pelo lançamento do Programa Bolsa-Família (PBF) por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)³⁵. O PBF, instituído pela Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003 (BRASIL, 2003c), transformada na Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004a), teve por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa-Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001 – BRASIL, 2001d), do PNAA (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003 – BRASIL, 2003a), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa-Alimentação (instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 06 de setembro de 2001 – BRASIL, 2001e), do Programa Auxílio-Gás (instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002 – BRASIL, 2002) e do Cadastro Único do governo federal (instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 – BRASIL, 2001f), tornando-se a principal bandeira dos programas sociais do governo Lula no combate à pobreza e à desigualdade.

³³ O Cartão-Alimentação era uma transferência de R\$ 50,00 para famílias cuja renda *per capita* não alcançasse meio salário mínimo e os recursos deveriam ser usados exclusivamente na compra de alimentos (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 9).

³⁴ Auxílio-Gás: transferência sem contrapartida, gerida pelo Ministério das Minas e Energia (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 9).

³⁵ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado a partir da fusão entre o Ministério da Segurança Alimentar e o Ministério da Assistência Social.

O PBF³⁶ opera, desde então, por meio da transferência de recursos monetários para as famílias que vivem em estado de extrema pobreza e se propõe a combater a transmissão de pobreza entre gerações, pela imposição de condicionalidades³⁷ de educação e saúde, como requisito obrigatório para a obtenção de recursos por parte dos beneficiários. Totalizando 12,8 milhões de famílias beneficiadas, o PBF é hoje o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo³⁸.

Apesar da importância do PBF e dos avanços na redução da pobreza e da indigência³⁹, ele está cercado por controverso debate. As divergências ocorrem em torno da eficácia e mesmo da necessidade das condicionalidades associadas ao programa, em torno de seus impactos, sua utilização político-eleitoral, além de dúvidas em relação à sua sustentabilidade política e econômica no longo prazo, associadas à discussão das "portas de saída" para os beneficiários (SOARES; SÁTYRO, 2009). Bichir (2000) também aborda a questão relativa às "portas de saída" do PBF, destacando a importância da autonomização dos beneficiários, seja por meio de mais articulação com programas complementares ou de políticas sociais (saúde, educação, geração de emprego e renda) ou simplesmente definindo um prazo claro para a permanência no programa.

No Programa "Oportunidades" do México, a permanência dos beneficiários é de três anos e condicionada ao cumprimento de um conjunto de corresponsabilidades inicialmente pactuado e previamente definido pelas suas regras, podendo ser prorrogado

³⁶ Os programas de transferência de renda com condicionalidades no Brasil foram inspirados no projeto de imposto de renda negativo do senador Eduardo Suplicy, como políticas de combate à pobreza primeiro no plano local, em meados dos anos de 1990, como ações de garantia de renda mínima ou do tipo "bolsa-escola", destacando-se as experiências pioneiras de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos. Os programas federais vieram depois, primeiro com o Programa Bolsa-Escola, em 2001, no governo FHC, e depois com a unificação das diversas ações e o aumento de seu escopo e relevância, no âmbito do Programa Bolsa-Família (BICHIR, 2010, p. 116).

³⁷ "As condicionalidades são: na área de educação, a frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal para todas as crianças ou adolescentes de seis a 15 anos de idade e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos de idade beneficiários do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), que compõe o benefício das famílias; na área de saúde, o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento e a vacinação de crianças menores de sete anos e a assistência pré-natal e pós-parto de gestantes e nutrízes" (BRASIL, 2010, p. 4).

³⁸ Conforme Bichir (2010, p. 2), os valores dos benefícios foram atualizados conforme dados disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 24/08/2011.

³⁹ Com base nos dados do Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2006, Soares e Sátyro destacam que o PBF reduziu a porcentagem de pessoas pobres em apenas 1,64 ponto percentual, enquanto o hiato de pobreza se reduz em 18% e a severidade da pobreza caiu em quase um quarto. Argumenta também que a ausência de impacto do PBF sobre a pobreza se deve não à falta de focalização, e sim ao baixo valor dos benefícios (SOARES; SÁTYRO, 2009).

após nova certificação. No Programa Chile Solidário, se as condições inicialmente pactuadas são cumpridas durante os dois anos de duração do programa, as famílias recebem um bônus de egresso, com a duração de três anos, compatível com os demais benefícios do Estado (DRAYBE, 2007).

O debate relativo às "portas de saída" tem sido pano de fundo para a discussão de especialistas acerca da necessidade de se criar mecanismos de substituição das políticas assistencialistas por políticas geradoras de trabalho e renda. Em outras palavras, parece haver entendimento de que é necessário colocar na pauta de discussões não apenas as possíveis "portas de saída" para os beneficiários do Programa Bolsa-Família, mas também as estratégias de emancipação dos demais pobres não alcançados por esse programa. Essa emancipação é muito mais abrangente do que o acesso a ativos. Ela está ligada também ao desenvolvimento de capacidades, que na perspectiva de Sen, permitam ao indivíduo fazer suas próprias escolhas⁴⁰.

Soares e Sátyro (2009) acentuam a dúbia posição do governo brasileiro, que rejeita a busca pelas "portas de saída" do PBF, mas ao mesmo tempo deixa a porta entreaberta para políticas sociais que busquem auxiliar as famílias beneficiárias a saírem da condição de pobreza. Isso se faz a partir dos programas complementares, que focalizam, nas famílias beneficiárias do PBF, políticas de treinamento, de microcrédito ou de outros tipos⁴¹. Numa análise crítica, Bichir (2010) afirma que o debate indicará cada vez mais a necessidade de articulação do PBF com outras políticas, uma vez que é improvável que um único programa de transferência de renda seja capaz de reverter problemas históricos de um país.

É importante frisar que a maioria dos programas federais (Programa Brasil Alfabetizado, Pró-Jovem, Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, Programa Nacional da Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa Luz para Todos, entre outros) utiliza o Cadastro Único como forma de dar preferência de acesso aos

⁴⁰ O Programa "Oportunidades" do México combina medidas de alívio imediato da pobreza (objetivo de curto prazo) com recursos e programas voltados para o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas das famílias extremamente pobres, para superarem a pobreza atual e futura (objetivo de longo prazo) (DRAYBE, 2007, p. 5).

⁴¹ Programa Brasil Alfabetizado, Pró-Jovem, Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, Programa Nacional da Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa Luz para Todos (SOARES; SÁTYRO, 2009).

beneficiários do PBF. No entanto, esses programas não são exclusivos, podendo ser estendidos a outras pessoas que se enquadrarem no perfil definido para cada programa.

Entre os programas ditos complementares, merece especial atenção neste trabalho o Programa de Acesso ao Microcrédito, pela importância para as políticas públicas de superação da pobreza e também pelo potencial de geração de trabalho e renda. Soares e Sobrinho (2008) reportam que a questão do acesso a serviços financeiros de populações de baixa renda tem assumido cada vez mais espaço na mídia, nos debates acadêmicos e na agenda política⁴².

Isso corrobora as evidências de que o desenvolvimento de capacidades e a redução da pobreza dialogam cada vez mais frequentemente com o acesso aos serviços financeiros, como mecanismo importante para a busca de autonomia e de geração de renda⁴³.

Desde 1988 as políticas públicas de acesso às microfinanças e, em especial, ao microcrédito têm recebido especial atenção do governo federal, observável pelo esforço do Banco Central (BCB) e do Conselho Monetário Nacional (CMN) em definir um marco regulatório para o setor⁴⁴. Resoluções e circulares já foram publicadas autorizando a criação de instituições especializadas em microcrédito, a exemplo da Lei 9.790 de 23/03/1999, Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM) (BRASIL, 1999a), a criação do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) pela Lei 11.110/05 (BRASIL, 2005) e a criação de mecanismos garantidores de recursos para as operações dessas carteiras, como a Resolução do CMN 3.109/03 (CMN, 2003a) e 3.422/06 (CMN, 2006).

⁴² Prova disso é a instituição, pela Organização das Nações Unidas (ONU), do Ano Internacional do Microcrédito (2005) e a escolha do senhor Muhammad Yunus, fundador do *Grameen Bank*, de Bangladesh, para o Nobel da Paz em 2006.

⁴³ Nos últimos 25 anos, as microfinanças têm sofrido rápido processo de desenvolvimento e estruturação. Estima-se que mais de 30 milhões de pessoas tenham acesso a serviços microfinanceiros ofertados por mais de 10 mil instituições especializadas (SOARES; SOBRINHO, 2008, p. 15).

⁴⁴ O termo microfinanças refere-se à prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda, com utilização de produtos, processos e gestão diferenciados. Já a atividade de microcrédito é definida como aquela que, no contexto das microfinanças, se dedica a prestar esses serviços exclusivamente a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras, de pequeno porte, diferenciando-se dos demais tipos de atividade microfinanceira também pela metodologia utilizada, que inclui a atuação de um agente de crédito; garantia solidária e prazos curtos e valores crescentes (SOARES; SOBRINHO, 2008).

Experiências internacionais, como o Banco *Grameen*, de Bangladesh, e nacionais, como o Crediamigo, do Banco Nordeste, representam casos referenciais de sucesso. Nos dois exemplos, o microcrédito atuou como alternativa viável e sustentável para a redução da pobreza multidimensional e para o desenvolvimento de capacidades, permitindo, em muitos casos⁴⁵, a interrupção da transferência intergeracional da pobreza.

É nesse sentido que serão desenvolvidos os próximos capítulos, que se propõem a aprofundar o entendimento conceitual do microcrédito e das microfinanças e a contribuição dos atores das microfinanças internacionais. Na sequência, serão analisadas as experiências brasileiras com o microcrédito, tendo como referência o desenvolvimento do marco regulatório dos atores envolvidos, a evolução do marco regulatório das operações de microcrédito e os resultados do PNMPO criado em 2005. O desenvolvimento desse programa e os resultados alcançados no período 2005/2011 demonstram que ele apresenta condições que favorecem a autonomia das mulheres, o fortalecimento das famílias⁴⁶ e o desenvolvimento do capital social.

⁴⁵ Casos de sucesso são descritos no Relatório Crediamigo – 2009, Banco do Nordeste, disponível em: <http://www.bnb.gov.br>. Acesso em: 22/03/2011.

⁴⁶ De acordo com a Lei 11.110, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento às necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras, de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.

2 DO MICROCRÉDITO ÀS MICROFINANÇAS: EVOLUÇÃO CONCEITUAL, PRINCÍPIOS E IMPERFEIÇÕES DO MERCADO DE CRÉDITO E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Eu queria descobrir um arranjo melhor, um sistema institucional para ajudar as pessoas a encontrar dinheiro em caso de necessidade. Mas como? Eu pensava nos bancos. Eles poderiam fornecer o dinheiro. Afinal de contas, é para isso que eles existem (YUNUS; JOLIS, 2000, p. 99).

Este capítulo aborda inicialmente uma breve discussão sobre os conceitos de microcrédito, microcrédito produtivo, microcrédito produtivo orientado e microfinanças. Sem a pretensão de esgotar o assunto, serão apresentadas as definições mais comumente aceitas pelos acadêmicos, assim como pelas autoridades que criam programas associados aos respectivos conceitos. De acordo com Yunus e Jolis (2000, p. 97), "como as marcas de navegação em mares desconhecidos, as definições devem ser precisas e sem ambiguidade. Toda definição frouxa colocará tantos problemas quanto a ausência de definição".

Na sequência, serão discutidos os princípios fundamentais do microcrédito, um conjunto de características comuns às operações concedidas aos mais pobres. Serão também abordadas as imperfeições desse mercado, como a assimetria de informações, a seleção adversa e o risco moral, conforme Stiglitz e Weiss, assim como o potencial do colateral social como solução para essas imperfeições.

Será também apresentada uma primeira abordagem sobre os atores do microcrédito no mercado internacional, para, enfim, após citar algumas experiências internacionais com o microcrédito, refletir sobre o que há de mais importante para se aprender com a experiência do Banco *Grameen* de Bangladesh.

2.1 Função do sistema financeiro e o processo de democratização do acesso ao crédito

O sistema financeiro tem, entre suas principais atribuições, viabilizar a transferência de recursos entre os agentes superavitários (aqueles que têm mais recursos do que gastam) e os agentes deficitários (aqueles que gastam ou investem mais do que

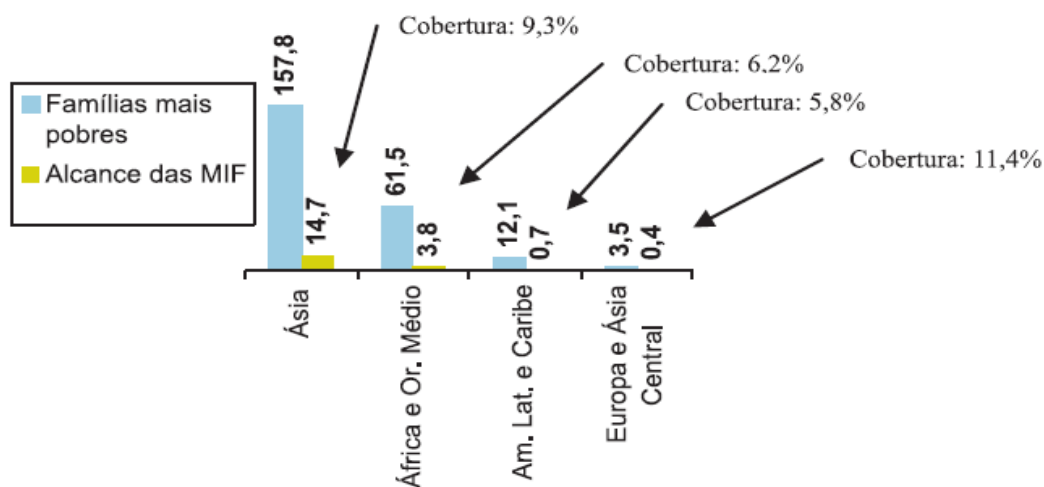
têm), na forma de empréstimos ou financiamentos. As instituições participantes desse sistema recebem remuneração pela atividade de intermediação (*spread*) proporcional ao risco incorrido.

Dessa forma genérica, estamos traduzindo a atividade centenária dos bancos, que constitui um importante pilar no processo de concentração e centralização do capital. Ressalta-se, então, a centralidade do dinheiro na atividade bancária, em torno do qual são desenvolvidos serviços e instrumentos financeiros complementares, como poupança, cartões de crédito, seguros, garantias, etc. A grande questão que surge é se esse sistema assim constituído leva em consideração os atores envolvidos, seus objetivos e a questão socioterritorial (FONTES; COELHO, 2003).

Uma observação parcial já permite afirmar que a resposta a essa questão é negativa. Se se considerar o crédito, por exemplo, o acesso tem estado restrito à população capaz de atender às exigências bancárias de comprovação de renda, garantias, capacidade de pagamento e o *behavioural score* (histórico de compras e pagamentos do cliente), enquanto a população de baixa renda historicamente tem estado à margem do sistema bancário tradicional, pela incapacidade de atender a essas exigências.

Vários estudos realizados permitem concluir que a concessão de crédito aos mais pobres não tem sido prioridade das instituições financeiras em geral, devido aos elevados custos operacionais, reduzidos valores de empréstimos e elevada relação custo-benefício, característica desse segmento. Soares e Sobrinho (2008) citam pesquisa realizada por Daley-Harris (2002, p. 267-269, *apud* SOARES; SOBRINHO, 2008, p. 15), que mostra que o atendimento à demanda potencial de 235 milhões de famílias mais pobres continua extremamente baixo, como pode ser observado no Graf. 1, que apresenta um panorama do grau de cobertura das microfinanças nas mais importantes regiões do mundo.

GRÁFICO 1 - Atendimento à demanda potencial por microfinanças: valores em R\$ milhões



Fonte: Soares e Sobrinho (2008, p. 16).

De acordo com o estudo, na América Latina, em 2002, apenas 5,8% da demanda potencial de R\$ 12,1 milhões eram atendidos. Relatório divulgado na mesma época pelo Conselho da Comunidade Solidária enfatiza que apenas 4,8% dos microempreendimentos no Brasil conseguiam obter empréstimos bancários (BARONI; LIMA; REZENDE, 2002, p. 7).

Essa dificuldade de acesso ao crédito trouxe à tona a discussão acerca da necessidade de democratização do acesso aos recursos financeiros e de atenção às questões socioterritoriais na concessão de produtos e serviços bancários à população de baixa renda. Nesse viés, Fontes e Coelho (2003, p. 13) questionam a capacidade de um segmento emergente (microfinanças) ser capaz de atender às necessidades da população de baixa renda:

[...] a pergunta que fazemos ao conceituar as microfinanças é se podemos ter instrumentos financeiros que permitam a democratização das relações econômicas, criem condições para um desenvolvimento humano, fortaleçam o trabalho social acumulado em cada território, respondam às necessidades básicas de cada comunidade, priorizem os excluídos do sistema bancário tradicional e tenham suas ações pautadas na ética e na solidariedade.

As várias experiências implementadas com sucesso em países como Índia, Bangladesh, Mongólia, Bolívia, Nicarágua e México (MONZONI NETO, 2006) levam a crer que as microfinanças têm papel cada vez mais importante como política pública de desenvolvimento, capaz de permitir a inclusão social e a geração de trabalho e renda

para a população mais pobre. No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer para que o segmento seja considerado parte integrante do sistema financeiro e se desenvolva de forma sustentável.

O fortalecimento dessa ideia de democratização dos recursos financeiros permitiu a criação de vários produtos e programas, que receberam várias denominações, como crédito popular, microcrédito, microcrédito produtivo, microcrédito produtivo orientado e microfinanças, não havendo na literatura consenso em relação à conceituação de cada uma delas. Uma distinção básica, porém não definitiva, entre os conceitos se faz relevante na medida em que pode interferir na amplitude do produto oferecido e no impacto que ele pode ter na solução da pobreza.

2.2 Microcrédito, microcrédito produtivo e microcrédito produtivo orientado: conceituação

Inicialmente, vale pôr em relevo que nem todo crédito de pequena monta à população de baixa renda deve ser denominado microcrédito. Segundo Monzoni Neto (2006), os programas de crédito popular têm por objetivo final aumentar o consumo, enquanto o microcrédito tem como foco financiar a atividade produtiva, com metodologia diferenciada. Monzoni Neto (2006) salienta também que no Brasil essa confusão conceitual normalmente ocorre em função do próprio governo e dos bancos públicos denominarem seus programas de crédito popular, indistintamente, como microcrédito.

Silva (2007) adota uma definição genérica para o microcrédito, como serviços de crédito voltados para a população de baixa renda, sem especificar, como fez Monzoni Neto (2006), o objetivo do crédito.

Outras fontes, como Baroni, Lima e Rezende (2002), Fontes e Coelho (2003) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁴⁷, são unânimes em afirmar a importância do microcrédito como mecanismo gerador de emprego e renda e em caracterizá-lo como a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e formais (microempresas), sem acesso ao sistema financeiro tradicional. Trata-se de um crédito destinado à produção (capital de giro e investimento) e deve ser concedido com o uso de metodologia específica. A Associação

⁴⁷ Disponível em: www.bndes.gov.br. Acesso em: 06/10/2011

dos Supervisores Bancários das Américas (ASBA) acrescenta que esses microempreendedores pagam seus empréstimos com o produto da venda de seus bens e/ou serviços e pressupõe que um intenso contato entre o agente de crédito e o tomador dos recursos permite a avaliação da intenção e capacidade de pagamento por parte deste último (BCB, 2010).

Em consonância, Reymão (2010, p. 82) caracteriza o microcrédito como:

[...] uma política social voltada para empreendedores de baixa renda, que visa potencializar o desenvolvimento de pequenos negócios, concedendo crédito para indivíduos que, dado o baixo nível de formalização dos seus negócios, ou a inexistência de garantias, não conseguem acessar crédito junto às instituições tradicionais do sistema financeiro.

Essas definições, apesar de amplamente utilizadas, não são compartilhadas por todos os pesquisadores. Dessa forma, o aprimoramento metodológico nas operações de microcrédito levou alguns autores a estabelecer diferenciação conceitual entre microcrédito, microcrédito produtivo e microcrédito produtivo orientado.

Soares e Sobrinho (2008) propõem diferenciação entre microcrédito e microcrédito produtivo orientado. O primeiro engloba todos os serviços financeiros para pessoas físicas e jurídicas de pequeno porte, com metodologia diferenciada em relação às operações do sistema financeiro tradicional, englobando os financiamentos a empreendimentos, sem incluir o financiamento ao consumo. Já o segundo diz respeito apenas ao crédito concedido a esse público-alvo, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores, por intermédio do agente de crédito, e no local onde é executada a atividade econômica, também sem financiar o consumo. Essa definição de microcrédito produtivo orientado também é compartilhada por Silva (2007).

Essas diversas categorias referem-se a concessões de crédito aos mais pobres, empreendedores ou não, diferenciando-se essencialmente umas das outras pelo objetivo do crédito e pela metodologia utilizada. Sob esse prisma, o processo de aprimoramento da concessão de crédito à população de baixa renda levou ao entendimento de que outros produtos e serviços deveriam ser agregados para atendimento às necessidades desse público-alvo, abrindo espaço para o desenvolvimento das microfinanças.

2.3 Microfinanças: conceituação

De forma genérica, deu-se o nome de microfinanças ao conjunto de serviços financeiros destinados à população de baixa renda. Não há, como no caso do microcrédito, consenso na literatura sobre o seu significado. Em várias circunstâncias, o termo microfinanças é tratado como sinônimo de microcrédito. Monzoni Neto (2006) preleciona que isso ocorre por desconhecimento ou quando o único produto oferecido pela instituição de microfinanças é o crédito.

No caso do Brasil, por exemplo, estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)⁴⁸ mostraram:

[...] o fato do setor de microfinanças brasileiro ainda ser relativamente pouco conhecido por seus próprios atores, dificultando uma atuação qualificada, bem como o desenvolvimento de instrumentos adequados à concretização de sua atividade-fim (FONTES; COELHO, 2003, p. 1).

É importante mencionar que, por vezes, a importância desse segmento é minimizada, ao ser tratado como "um setor marginal – uma atividade de desenvolvimento que diz respeito a doadores, governos ou investidores com consciência social, e não como parte integrante do sistema financeiro do país"⁴⁹ (SOARES; SOBRINHO, 2008, p. 38).

Silva (2007), genericamente, define as microfinanças como os serviços financeiros destinados à população de baixa renda. Outros autores, de forma mais específica (BARONI; LIMA; REZENDE, 2002; BNDES⁵⁰; FONTES; COELHO, 2003), consideram, além do fornecimento de empréstimos, o desenvolvimento das finanças para atendimento às necessidades da população excluída do sistema financeiro tradicional, criando condições de acesso à poupança, depósitos a prazo, seguros, cartões, etc.

⁴⁸ IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Disponível em: www.ibam.org.br. Acesso em: 06/10/2011.

⁴⁹ Observação feita pelo Grupo Consultivo para a Assistência aos Pobres (GCAP), um consórcio de 28 agências de desenvolvimento públicas e privadas – entre elas o Banco Mundial, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e a ONU – que trabalham em conjunto com o objetivo de expandir o acesso dos pobres a serviços financeiros.

⁵⁰ BNDES. Principal agente de fomento do país. Disponível em: www.bndes.gov.br. Acesso em: 06/10/2011.

Pode-se concluir que os sistemas financeiros em geral têm direcionado à população mais pobre, pessoas físicas (empreendedoras ou não) e pessoas jurídicas (micro e pequenas empresas) operações de crédito sob a forma de crédito popular, microcrédito, microcrédito produtivo e microcrédito produtivo orientado. A diferença básica entre essas operações está ligada ao objetivo do crédito e à metodologia de concessão. Essas operações de crédito constituem o principal produto das microfinanças que, além de crédito, proveem produtos e serviços financeiros adequados à população de baixa renda e aos microempreendedores, com metodologia diferenciada em relação ao sistema financeiro tradicional.

Apesar das especificidades dos programas e das pequenas diferenciações em relação ao público-alvo, ao *funding* e ao nível de intervenção do poder público, algumas características, assim como também alguns entraves, são observáveis em todas as regiões que operam com o microcrédito.

2.4 Princípios fundamentais das operações de microcrédito

Entre os princípios fundamentais, comuns aos diversos programas de microcrédito nos diversos países, Reymão (2010, p. 68) destaca:

A focalização nos pobres, emprestando recursos para microempreendedores sem acesso ao mercado formal de crédito; empréstimos de pequenos valores médios; ausência da exigência de garantias reais, pelo uso de colaterais substitutos, eficientes; aproximação entre o cliente e o funcionário da instituição de microfinanças, por intermédio da figura do agente de crédito e taxas de juros capazes de tornar a instituição de microfinanças (IMF) sustentável, não subsidiada.

Baroni, Lima e Rezende (2002) acrescentam o caráter orientado da concessão do crédito e a adequação do crédito ao ciclo de negócios. Ou seja, devem ser concessões de baixos valores, prazos de pagamento curtos (semanais, quinzenais ou no máximo mensais) e possibilidade de renovação dos empréstimos, com valores crescentes. Além disso, as operações devem ter baixo custo de transação, que significa que a instituição de microcrédito deve estar localizada próximo da residência ou local de trabalho dos clientes, com o mínimo de burocracia e agilidade na entrega do crédito.

Fontes e Coelho (2003) acrescentam aos princípios metodológicos a cobrança de juros reais e a captação de poupança dos usuários. Yunus e Weber (2008),

por sua vez, ressaltam a importância da prioridade dada às mulheres nas operações de microcrédito, pelo fato de que o crédito concedido a elas se reverte em benefícios para a família e, particularmente, para as crianças, enquanto os homens costumam gastar consigo próprios. "Assim, o empréstimo feito a elas [mulheres] cria um efeito cascata, que acarreta benefícios sociais e econômicos para toda a família e, no final das contas, para a comunidade inteira" (YUNUS; WEBER, 2008, p. 69).

Vale sublinhar que as operações de microcrédito não excluem os homens do seu público-alvo. Entretanto, na maior parte das regiões há predominância do público-alvo feminino. Segundo Yunus e Jolis (2000), o *Grameen* concede empréstimos para mais de 12 milhões de pobres, dos quais 97% são mulheres. No Brasil, de acordo com o relatório do PNMPO relativo ao 2º trimestre de 2011, as mulheres representam 64,44% dos 1.048.510 clientes ativos da carteira de microcrédito. Na Índia, a maior instituição de microfinanças, *SHARE Microfin Ltd.*, fundada em 1992, tem clientela de 814 mil pessoas, todas mulheres. A *Association of Cambodian Local Economic Development Agencies*, por sua vez, é um dos maiores bancos do Camboja e tem hoje 140 mil clientes, dos quais 63% são mulheres (MONZONI NETO, 2006).

Estudo realizado pelo *The Mix Market Microbanking Bulletin* (2008) apresentado por Reymão (2010, p. 95) comprova a forte presença de mulheres em todos os países que operam com microcrédito, independentemente da forma de comparação. Em outras palavras, a observação por região (Ásia, África, Europa, América Latina e Caribe), por metodologia creditícia (crédito individual, solidário ou Banco Comunitário), por porte, abrangência ou idade constata a predominância da clientela feminina.

Essas características (baixos valores, ausência de colateral, elevado custo operacional, atendimento direto no local de trabalho e elevada participação relativa de mulheres) observáveis na maioria das operações de microcrédito nas diversas regiões do planeta constituem a base das imperfeições do mercado de crédito. Ou seja, essas características elevam a percepção dos riscos resultantes da assimetria de informações, o que pode levar à seleção adversa e ao risco moral. Dessa forma, as instituições financeiras preferem racionar o crédito a emprestar com risco elevado, mesmo que haja interesse do devedor em pagar taxas mais elevadas.

2.5 Imperfeições no mercado de crédito: assimetria de informações, seleção adversa e risco moral

Yunus e Weber (2008, p. 60), ao descrever sua experiência inicial com o microcrédito em Bangladesh, relatam que tentaram persuadir o banco que ficava no *campus* da universidade onde lecionavam a emprestar dinheiro aos pobres, recebendo como resposta:

Os pobres não eram merecedores de crédito. Eles não tinham histórico de crédito nem podiam oferecer garantia de pagamento. Além disso, como eram analfabetos, não podiam sequer preencher a papelada necessária. A ideia de emprestar-lhes dinheiro contrariava fortemente todas as regras e princípios dos banqueiros.

Essa restrição do acesso ao crédito pelos mais pobres não é uma especificidade da experiência de Bangladesh. A literatura especializada é unânime em descrever que os mais pobres têm ficado à margem do sistema financeiro tradicional, que não se interessa pelos financiamentos de baixos valores. Além do custo operacional inerente às operações de pequeno porte, os mais pobres são desprovidos de bens que possam ser dados em garantia, não têm histórico que comprove sua idoneidade creditícia, além da dificuldade de fornecer informações às instituições financeiras, seja pela informalidade dos empreendimentos, seja pela limitada capacidade cultural (muitos clientes sequer sabem ler).

As instituições bancárias, na sua atividade de intermediação financeira, selecionam os financiamentos tendo como referência o retorno das operações, associado a um padrão de risco mensurável e aceitável pelo banco. Do ponto de vista dos economistas clássicos, o mercado de crédito, assim como os demais mercados, sempre operaria em equilíbrio, tendo a taxa de juros como variável de ajuste. Assim, numa circunstância em que a demanda por crédito superasse a oferta, esse desequilíbrio temporário, provocado por alguma variável exógena, levaria à elevação da taxa de juros, que estimularia o aumento na oferta e retração na demanda, de forma a retornar ao equilíbrio (REYMÃO, 2010).

O que se observa, no entanto, é que usualmente a demanda por crédito supera a oferta e a elevação da taxa de juros não é utilizada como um instrumento de retorno ao equilíbrio. Em outras palavras, os bancos trabalham com uma taxa de juros considerada ótima (taxa que maximiza o lucro), que se posiciona abaixo da taxa que os

clientes estariam dispostos a pagar, provocando uma situação de racionamento do crédito.

Essa teoria do racionamento do crédito foi apresentada em 1981 por Stiglitz e Weiss, que afirmam que no mercado de crédito os bancos se importam com a taxa de juros cobrada em seus empréstimos e com o risco das operações e que é de se esperar que sejam cobradas taxas mais elevadas e exigidas mais garantias aos projetos mais arriscados. Afirmam, no entanto, que os bancos não dispõem de mecanismos adequados para identificar os reais riscos dos projetos a serem financiados, por causa da assimetria de informações.

Assimetria de informações é quando as partes envolvidas num relacionamento, contratual ou não, têm níveis de informações diferenciados sobre questões que são igualmente relevantes para as duas partes, abrindo espaço para o oportunismo e para vantagens pessoais (REYMÃO, 2010).

Nesse contexto, a percepção dos agentes financeiros é que taxas de juros mais elevadas e mais exigências de garantia tendem a afastar os projetos menos arriscados, que não aceitam pagar taxas muito elevadas, e a atrair apenas os projetos de alto risco, levando ao que se chama de seleção adversa (*adverse selection*). Por outro lado, os tomadores de crédito tendem a priorizar o financiamento dos projetos de alto risco, tendo em vista a possibilidade de não pagar os empréstimos. Avaliam que, se o projeto tiver sucesso, se apropriarão de mais ganhos e, do contrário, o prejuízo será compartilhado pelos emprestadores, levando ao chamado risco moral (*moral hazard*). A combinação dessas duras circunstâncias (seleção adversa e risco moral) decorrentes da assimetria de informações reduz a expectativa de lucro dos bancos, que preferem trabalhar com crédito racionado, dentro das margens de taxa de juros de equilíbrio.

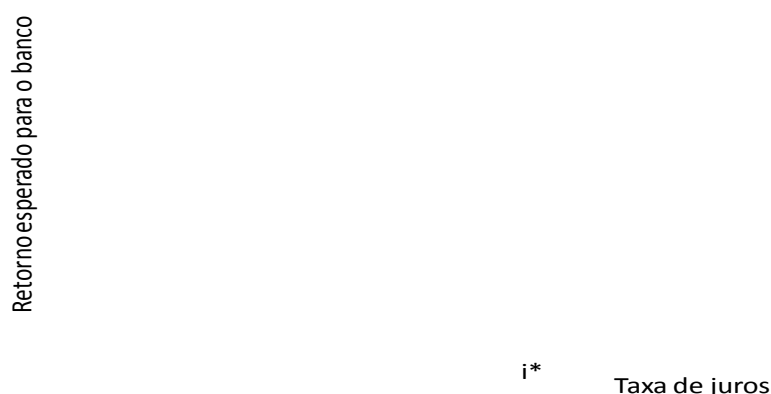
Nas palavras de Stiglitz e Weiss (1981, p. 393):

The interest rate which an individual is willing to pay may act as one such screening device: those who are willing to pay high interest rates may, on average, be worse risks; they are willing to borrow at high interest rates because they perceive their probability of repaying the loan to be low. As the interest rate rises, the average "riskiness" of those who borrow increases, possibly lowering the bank's profits.

Stiglitz e Weiss (1981) argumentam que os bancos trabalham com taxa de juros de equilíbrio i^* considerada o ponto ótimo que maximiza seu retorno e, a partir desse

ponto, eles não têm interesse em ofertar crédito, a despeito do interesse dos clientes em pagar altas taxas de juros, tendo em vista a elevação da percepção de risco. Esse ponto representa, então, o equilíbrio do mercado de crédito, sem que haja igualdade entre a oferta e a demanda. Acima do ponto de equilíbrio, conforme apresentado no Graf. 2, o retorno esperado do banco é menor, em função do elevado risco dos financiamentos.

GRÁFICO 2 – Taxa de juros que maximiza o retorno esperado do banco



Fonte: Stiglitz & Weiss (1981:394)

.Os autores fazem a mesma analogia em relação à exigência de garantias e aos custos de verificação. Assim, quanto mais alta a taxa de juros cobrada e maiores as exigências de garantias, maior a possibilidade de ocorrência de seleção adversa e risco moral, o que justifica a opção pelo racionamento do crédito, pois o retorno esperado deixa de ser compatível com o risco potencial.

Assim, os microempreendedores e microempresas são, sem dúvida, os mais afetados pelo racionamento do crédito, pois, impossibilitados de atender às exigências de informações e de colateral, posicionam-se cada vez mais à margem do público almejado pelas instituições financeiras tradicionais.

2.5.1 Colateral social: solução para as imperfeições do mercado de crédito?

Como já discutido no tópico anterior, os principais entraves ao acesso dos mais pobres ao crédito bancário estão relacionados à assimetria de informações e às exigências de garantias reais. Há evidências de que o colateral social pode funcionar

como um mecanismo eficiente para eliminar ou atenuar esses entraves, além de reduzir os custos de verificação, pelo monitoramento indireto do tomador pelo prestador (REYMÃO, 2010).

Colateral social é um mecanismo de garantia, baseado no capital social (confiança, apoio mútuo, participação e solidariedade), a partir do qual os membros de um grupo se responsabilizam solidariamente pelo pagamento dos empréstimos contraídos, caso haja inadimplência de qualquer um de seus membros. A estrutura de formação do grupo atenua, por si só, o trabalho do banco de apurar informações relativas ao caráter e à capacidade de pagamento do indivíduo, uma vez que os próprios integrantes se encarregarão de excluir do grupo as pessoas mais propensas a não honrar suas dívidas. Ao mesmo tempo, o grupo se encarregará de apoiar e monitorar uns aos outros de forma a garantir que não haja inadimplência.

Yunus e Weber (2008) descrevem a importância do colateral social nas operações do Banco *Grameen*, em que ninguém adquire empréstimo sozinho. Todos devem participar de um grupo, composto de cinco amigos, e toda vez que um deles decidir obter um empréstimo precisa da aprovação dos demais. Assim:

Embora dado tomador seja responsável pelo próprio empréstimo, o grupo funciona como uma pequena rede social que proporciona estímulo, apoio psicológico e, às vezes, ajuda prática a seus membros, orientando-os sobre como carregar um fardo desconhecido da dívida e guiando-os no pouco familiar mundo dos negócios (YUNUS; WEBER, 2008, p. 71).

Para Reymão (2010), o colateral social surge no seio das comunidades que têm capital social desenvolvido. Expõe, no entanto, que apesar da noção de capital social não ser recente tanto na sociologia como na economia, seu conceito ainda é bastante difuso e tratado de formas diversas entre especialistas. Uma das versões analisadas por Reymão (2010) trata o conceito na sua dimensão externa, que pressupõe o capital social como um conjunto de relações institucionalizadas de familiaridade e de reconhecimento mútuo, constituídas estrategicamente como uma alternativa de acesso a recursos monetários ou a outros tipos de benefícios, fruto do relacionamento estabelecido por meio do mecanismo de pertencimento a uma "rede". Essas redes não são tratadas como um dado natural, mas sim fruto de estratégias de investimento orientadas para a institucionalização das relações do grupo.

Uma segunda versão aventada por Reymão (2010) trata a dimensão interna, que de forma genérica considera que o capital social está associado à trajetória histórica de uma região e aos seus valores culturais. Em outras palavras, os autores dessa vertente consideram fundamentais a reciprocidade, a consciência cívica e a confiança, cuja intensidade varia proporcionalmente no nível de participação na comunidade, por associações ou eventos. Reymão (2008) entende, também, que é esperado que em ambientes com mais alto índice de confiança e solidariedade os indivíduos sejam estimulados a participar e a interagir uns com os outros, fortalecendo o capital social e criando laços suficientes para o acesso a recursos (ou bens) que geram benefícios aos membros de uma rede social, por meio do colateral social.

O colateral social também tem efeito redutor sobre os custos de verificação. Esses custos ocorrem quando os bancos não são capazes de identificar se os tomadores de crédito não honraram seus contratos por incapacidade ou devido a risco moral, demandando custos de monitoramento dos contratos (REYMÃO, 2010). A partir da identificação das imperfeições no mercado de microcrédito, pode-se afirmar que um dos grandes desafios para o avanço da indústria microfinanceira é a redução dos custos de transação. Estes ainda são muito elevados, o que, aliado às dificuldades representadas pela ausência de garantias, pela assimetria de informações e heterogeneidade do público-alvo, tem exigido a parceria das instituições financeiras tradicionais com outros atores (organizações não governamentais - ONGs, poder público, organizações bilaterais e multilaterais, etc.) para viabilizar de forma sustentável o desenvolvimento desse segmento. O tópico seguinte aborda a participação desses atores no mercado microfinanceiro internacional e o esforço de parceria entre entidades nacionais e internacionais para estimular o desenvolvimento do setor.

2.6 Principais atores das microfinanças no contexto internacional

2.6.1 O papel das instituições multilaterais, bilaterais e ONGs internacionais no segmento microfinanceiro

As primeiras experiências de crédito aos pobres ocorreram a partir de iniciativas de entidades religiosas e/ou de associações comunitárias, com o apoio do poder público ou de entidades estrangeiras com caráter social, marcadas por forte viés assistencialista. Várias dessas iniciativas se transformaram em casos de sucesso, com

impacto positivo na redução da pobreza a partir da geração de trabalho e renda. Silva (2007, p. 47) mostra que "a dificuldade de acesso ao crédito e outros serviços financeiros como poupança, seguros, etc. por microempreendimentos não é um problema novo na história da humanidade, assim como as iniciativas para resolvê-lo." Isso pode ser observado nas diversas iniciativas para solução do problema, observáveis em praticamente todos os países.

Conforme Monzoni Neto (2006, p. 28):

A primeira iniciativa de microfinanças de que se tem notícia ocorreu no sul da Alemanha, em 1846. Um rigoroso inverno naquele ano obrigou os fazendeiros locais a ficarem nas mãos de agiotas. Sem crédito, os fazendeiros não tinham o que produzir nem o que vender. Sensibilizado pelos impactos sociais e econômicos, um pastor, de nome Raiffeisen, passou a ceder aos fazendeiros farinha de trigo para fabricação e comercialização de pão, de maneira a gerar capital de giro para seus negócios. Esse empreendimento, denominado "Associação do Pão", acabou crescendo e transformando-se em uma cooperativa de crédito para a população carente.

Outras experiências com crédito solidário são citadas por Fontes e Coelho (2003, p. 15), que datam do século XVIII e XIX com a *Lending Charity* (concessão de empréstimos de caridade para empreendedores no século XVIII, em Londres) e o Sistema de Fundo de Empréstimo no século XIX na Irlanda, assim como os movimentos de cooperativas de crédito que começaram no fim do século XIX na Alemanha, Irlanda e Itália.

Já nos anos 70 surgiram várias experiências de crédito⁵¹, com características diferenciadas⁵², inicialmente na Ásia e América Latina, concedidas em sua maioria por ONGs, que passaram a ser chamadas de instituições de microcrédito. Diante da deterioração dos indicadores sociais dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, essas instituições proliferaram para diversos continentes, como uma resposta ao problema da pobreza, cuja solução, até então, passava pela ajuda financeira de instituições internacionais como o Banco Mundial, o Banco para Investimentos Internacionais, a Organização das Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional (SILVA, 2007).

⁵¹ Podem ser citadas as experiências da União Nordestina a Pequenas Organizações (UNO) (Recife/1973); *Grameen Bank* (Bangladesh/1976) e *Association for Social Advancement (ASA)* (Bangladesh/1978) (SILVA, 2007, p. 51).

⁵² Garantias alternativas, pagamentos periódicos (curso prazo), empréstimos consecutivos cada vez mais altos, atuação por intermédio do agente de crédito (SILVA, 2007, p. 49 e 50).

No entendimento de Silva (2007), o crescimento econômico e a concentração de renda, assim como o distanciamento entre as estruturas nacionais e os estratos mais pobres da sociedade, levaram os financiadores internacionais a identificar o financiamento às ONGs como a melhor alternativa para garantir que os recursos chegassem à população mais pobre. Dessa forma, no início dos anos 90, as iniciativas locais para concessão de crédito à população de baixa renda contaram fortemente com o apoio de instituições multilaterais, bilaterais e de ONGs internacionais, por meio da liberação de recursos financeiros e do apoio técnico, institucional e gerencial às instituições de microfinanças (MONZONI NETO, 2006).

Entre as instituições internacionais de apoio às microfinanças, Silva (2007) cita o *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP), que foi criado em 1995 como uma associação de 28 agências de desenvolvimento, públicas e privadas, entre elas o Banco Mundial, a ONU e a USAID, para atuar como um centro de apoio para a disseminação de melhores práticas de microfinanças, por meio de treinamento, apoio técnico, criação de padrões e indicadores para o segmento.

Na mesma perspectiva, Monzoni Neto (2006) cita o *International Finance Corporation* (IFC), braço privado do Grupo Banco Mundial, como um dos organismos multilaterais que têm atuado ativamente no apoio ao desenvolvimento do segmento microfinanceiro, principalmente em países em desenvolvimento. O apoio engloba investimentos diretos no setor, assim como financiamento à capacitação gerencial e apoio aos esforços dos governos em desenvolver um marco regulatório para o setor. Monzoni Neto (2006, p. 27-50) descreve também a atuação de outras instituições multilaterais, como o Banco Asiático de Desenvolvimento (*Asian Development Bank – ADB*), que definiu uma “Estratégia para o Desenvolvimento de Microfinanças” (*Microfinance Development Strategy*), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio de seu braço privado, a Corporação Interamericana de Investimentos (IIC), e o Fundo Multilateral de Investimentos. Silva (2007) exalta a importância do apoio e suporte dado por essas instituições multilaterais às iniciativas locais de microcrédito, por meio de financiamentos, produção de conhecimento e assessoria técnico-gerencial.

Em relação às instituições bilaterais, Monzoni Neto (2006) cita a USAID e a Agência Austríaca de Desenvolvimento e Cooperação⁵³. Finalmente, destaca a atuação

⁵³ Entre os principais programas apoiados pela cooperação bilateral austríaca constam o FINCA Uganda e o PRIDE África (MONZONI NETO, 2006, p. 33).

de ONGs, como *Acción Internacional*⁵⁴, a instituição *Freedom from Hunger*⁵⁵, a *Foundation for International Community Assistance (FINCA)*⁵⁶ e a *Promotion of Rural Initiatives and Development Enterprises (PRIDE)*⁵⁷, entre inúmeras outras.

Deve-se atentar para as operações de microfinanças apoiadas por instituições internacionais, que têm assumido características diferenciadas em cada região, de acordo com o perfil do público-alvo, suas necessidades e a questão socio territorial. Na Ásia, por exemplo, são atendidas populações em extrema pobreza, predominantemente mulheres, moradoras da zona rural, com garantia baseada em grupos solidários. No sul e sudeste da Ásia concentra-se a maior quantidade de crédito, com valores muito baixos, num mercado com pouca regulação. Na África, por sua vez, os valores são também muito baixos, com forte atuação de ONGs e agências internacionais. Na América Latina já predominam as operações de crédito urbano, com mais diversidade de gênero e valor médio um pouco mais elevado (MONZONI NETO, 2006).

Ao longo das últimas décadas, em praticamente todos os continentes a atividade das ONGs de crédito se proliferou à margem da legislação, num cenário de desinteresse das instituições financeiras tradicionais e de certa tolerância das entidades supervisoras em relação ao exercício de atividades tipicamente bancárias por sociedades civis, sem fins lucrativos. No entanto, as limitações legais, operacionais e gerenciais impunham ao poder público posicionamento em relação ao papel a ser desempenhado por essas instituições no processo de desenvolvimento e na estrutura do sistema financeiro tradicional.

Nesse âmbito, observam-se posicionamentos distintos das entidades supervisoras em relação à atuação das ONGs no segmento de microcrédito. Fontes e Coelho (2003) descrevem três procedimentos normalmente adotados pelo poder público

⁵⁴ A *Acción Internacional* foi fundada em 1961, em Caracas, na Venezuela, atuando em projetos em favelas da capital venezuelana. Nos anos seguintes, expandiram-se para outros países sul-americanos, como Brasil, Peru e Colômbia (MONZONI NETO, 2006, p. 34).

⁵⁵ A ONG dá suporte técnico a provedores de microfinanças para países em desenvolvimento, principalmente para aqueles que trabalham com mulheres em zonas rurais extremamente pobres (MONZONI NETO, 2006, p. 34).

⁵⁶ FINCA - ONG fundada em 1984, baseada em Washington e com atuação em 21 países na América Latina, Eurásia, Ásia Central e África (MONZONI NETO, 2006, p. 35).

⁵⁷ ONG com base em Washington e escritório em Nairóbi, no Quênia, provedora de serviços financeiros e de informação para cinco países da África Oriental: Uganda, Quênia, Tanzânia, Malauí e Zâmbia (MONZONI NETO, 2006, p. 35).

em relação a essas organizações: manutenção das instituições de microcrédito como entidades não reguladas pelo Banco Central, operando à margem do sistema financeiro; enquadramento das instituições no sistema financeiro formal, a partir de incentivos à transformação das ONGs, com regras específicas; ou pela definição de uma identidade particular de instituição de crédito não financeira, fiscalizada por órgão público, sem ser o Banco Central. E salienta que "por trás de cada uma dessas alternativas existe uma concepção tanto quanto a função das microfinanças como ao seu papel dentro da estrutura de atendimento aos excluídos do setor financeiro formal" (FONTES; COELHO, 2003, p. 29).

2.7 As cooperativas de crédito como instituições de microcrédito urbano

As cooperativas de crédito urbanas constituem um segundo grupo com importante atuação no segmento de microcrédito. Na metade do século XVIII, durante a Revolução Industrial, período marcado por desordem econômica e toda sorte de problemas, como desemprego, miséria, violência e problemas sociais:

Um grupo de 28 tecelões teve a iniciativa de constituir uma associação. O objetivo dessa associação era melhorar as condições econômicas e sociais de seus membros. Fundou-se, então, em 1844, na cidade de Rochdale, na Inglaterra, a Sociedade dos Pobros Pioneiros de Rochdale, que passaria a ser o berço do cooperativismo na história da humanidade (FELTRIN; VENTURA; DODL, 2009, p. 114).

Pouco tempo depois, em 1847, Friedrich Wilhelm Raiffeisen criou no povoado de Weyerbusch/Westerwald a primeira associação de apoio à população rural, que mesmo não sendo uma cooperativa serviria de modelo para a futura atividade cooperativista de Raiffeisen. Em 1864, Raiffeisen fundou a primeira cooperativa de crédito, chamada Associação de Caixas de Empréstimo de Heddesdorf (*HeddesdorferDarlehnskassenverein*) (PINHEIRO, 2008).

Inúmeras outras experiências surgiram em diversos países, como as cooperativas criadas pelo italiano Luigi Luzzatti, em 1856 (PINHEIRO, 2008), e as outras cooperativas utilizadas nas economias maduras como instrumento impulsionador de setores econômicos estratégicos, cujos principais exemplos são encontrados na Europa, especialmente na Alemanha, na Bélgica, na Espanha, na França, na Holanda e em Portugal (SOARES; SOBRINHO, 2008).

Como se vê, a experiência com o cooperativismo no mundo não é recente e há muito tempo desempenha papel relevante, principalmente na área rural. Entretanto, apesar da importância da atividade cooperativista para o desenvolvimento econômico em diversos países, "as cooperativas de crédito em geral são excluídas do segmento de microfinanças por constituírem entidades fechadas que não oferecem serviços ao público em geral" (MONZONI NETO, 2006, p. 60).

Fontes e Coelho (2003) também chamam a atenção para esse fato, ressaltando que, apesar das cooperativas de crédito frequentemente trabalharem com público semelhante ao do microcrédito, do ponto de vista do público-alvo não são vistas como pertencentes ao grupo de instituições participantes desse segmento. Apesar da forte presença das cooperativas de crédito no meio rural, há registros de sua atuação também nos centros urbanos, tendo surgido em 1856, antes mesmo das primeiras cooperativas de crédito rural, em 1864 (PINHEIRO, 2008).

Ainda de acordo com Pinheiro (2008, p. 23) "um prussiano, Herman Schulze foi o pioneiro no que tange às cooperativas de crédito urbanas. Em 1856, organizou sua primeira 'associação de dinheiro antecipado', uma cooperativa de crédito na cidade alemã de Delitzsch".

No Brasil, o desenvolvimento do setor microfinanceiro seguiu caminho semelhante às experiências internacionais, tendo sido, inclusive, um dos pioneiros no microcrédito urbano em 1973, por meio do programa da UNO, formada pela *Acción Internacional* pelos empresários locais. A evolução das ONGs que atuam na concessão de crédito no Brasil será discutida no próximo capítulo.

2.8 Experiências internacionais de microcrédito

Estudar em detalhe as diversas experiências internacionais de microcrédito não faz parte das pretensões deste trabalho. No entanto, como já citado anteriormente, experiências de crédito para a camada mais pobre da população alijada do sistema bancário tradicional ocorreram em inúmeros países, onde a ajuda financeira e a assistência técnica de organismos internacionais constituíram-se característica comum.

Apesar do foco dado às experiências que surgiram a partir da década de 70, tem-se registro de instituições financeiras que começaram a trabalhar com crédito

para os pobres há mais de 100 anos. O *Bank Rakyat Indonesia* (BRI) é um dos exemplos. Foi criado em 1895 e é a maior instituição de microfinanças da Indonésia, com mais de 3,1 milhões de clientes e empréstimo médio no valor de US\$ 555 (MONZONI NETO, 2008).

Outras experiências mais recentes também devem ser citadas. O Banco Sol, por exemplo, é o principal banco boliviano de microfinanças, tendo emprestado mais de US\$ 1 bilhão desde 1992, quando a *Fundación para Promoción y el Desarrollo de la Microempresa* (PRODEM), uma ONG que fornecia pequenos empréstimos para comerciantes em zonas urbanas na Bolívia, virou controladora do banco (MONZONI NETO, 2008).

Ainda na América do Sul, podem ser citados o *Banco del Trabajo* (Branta), no Peru, fundado em 1994, que tem hoje 450 mil clientes e a carteira de US\$ 315 milhões. Ainda no Peru, o MiBanco, criado em 1998, opera a carteira ativa de US\$ 207 milhões e tem 154,5 mil clientes. Na Colômbia, destaca-se o *Women's World Bank*, de Cali; no Equador, o Banco Solidário; no Chile, o destaque fica com o Banco Estado, que em 2005 tinha 168,8 mil clientes e operava com US\$ 397 milhões; no Uruguai, a *Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito* (COFAC), criada em 1986; e no Paraguai, o *Grupo Internacional de Finanzas Sociedad Anónima*, IMF fundada em 1978, que movimenta US\$ 21 milhões (MONZONI NETO, 2008, p. 37;50).

Essas são apenas algumas poucas instituições num enorme universo de iniciativas bem-sucedidas. Apesar das inúmeras experiências com microfinanças ao redor do mundo, realça-se a experiência que teve início em Bangladesh na década de 70, pelo seu caráter questionador das regras de concessão de crédito das instituições financeiras tradicionais e por ter criado uma metodologia para o microcrédito, replicável em outros países e usada como referência para a criação do mais estruturado programa de microcrédito no Brasil, o PNMPO, em 2005.

2.9 *Grameen Bank*: o que aprender com a experiência de Bangladesh⁵⁸

Depois de ter observado essas experiências, vendo o caminho que as ideias do *Grameen* percorreram na África, na Ásia, na Europa e na América do Norte, cheguei à conclusão de que as condições culturais, geográficas e climáticas podem variar, mas os pobres têm os mesmos problemas em todo o planeta. A cultura da pobreza, essa prisão em que a sociedade encerra as pessoas, transcende as diferenças de língua, raça e tradição. É por isso que o microcrédito pode ter aplicações quase universais. Ele é em todo o mundo uma ferramenta que revela as capacidades humanas (YUNUS; JOLIS, 2000, p. 236).

Não se pode falar de microcrédito sem fazer referência à experiência extraordinária do Banco *Grameen*, criado a partir da convicção inabalável do Professor Muhammad Yunus de que a pobreza não pertence à sociedade humana civilizada e que varrê-la do mundo é, sobretudo, uma questão de vontade. Muhammad Yunus nasceu em 1940, em Bengala oriental, região que em 1947 tornou-se parte do recém-criado Paquistão. Mais tarde, em 1971, após nove meses da Guerra de Libertação, o Paquistão transformou-se em uma nação independente denominada Bangladesh. O incansável empenho de Yunus para implantar um modelo de microcrédito que permitisse às pessoas e especialmente às mulheres desenvolver seu trabalho e com ele sobreviver e melhorar sua qualidade de vida lhe rendeu o Prêmio Nobel da Paz em 2006.

As iniciativas de Yunus contra a pobreza surgiram em Bangladesh na década de 1970, onde ele coordenava o Departamento de Economia da Universidade de Bangladesh, situada próximo da miserável aldeia de Jobra, onde a maioria das pessoas dependia de empréstimos de agiotas para realizar seu trabalho, pagando taxas tão exorbitantes ou assumindo o compromisso de vender a eles o seu produto a preços tão baixos que jamais conseguiriam romper o círculo vicioso da pobreza.

O grande incômodo de Yunus estava relacionado à disparidade entre a teoria econômica que ele ensinava em sala de aula e a realidade das ruas, onde a fome e a miséria faziam parte da dura paisagem, castigada por catástrofes naturais que se alternavam ora como seca, ora como ciclones ou maremotos. Juntem-se a isso a subnutrição, o analfabetismo e a intensa densidade populacional, que em 2000 equivalia a 830 habitantes por quilômetro quadrado (YUNUS; JOLIS, 2000, p. 7). Nas palavras de Yunus e Jolis (2000, p. 277), "[...] pegue toda a população mundial e acomode-a nos Estados Unidos, e então imagine a densidade populacional que isso significaria. Bem, a densidade populacional de Bangladesh é hoje ligeiramente superior a isso".

⁵⁸ Este tópico foi elaborado com base em Yunus e Jolis (2000) e Yunus e Weber (2008).

A crença de que a universidade deveria contribuir na busca de soluções práticas para a redução da pobreza levou-o a conhecer de perto a realidade dos moradores de Jobra. Com a ajuda de seus alunos, mapeou as famílias, identificando quem dependia de agiotas para conseguir crédito, qual o montante da dívida e quais os bens que produziam. Surpreendeu-se ao constatar que a dívida das 42 famílias da aldeia somava apenas 27 dólares e que, para pagar o empréstimo, muitas mulheres trabalhavam por todo um dia e lhes sobrava apenas o equivalente a alguns centavos de dólares para alimentar os filhos.

O ímpeto original de doar os 27 dólares para "libertar" as famílias foi transformado numa busca incessante de alternativas para que as pessoas tivessem capital suficiente para comprar seus equipamentos ou matéria-prima, produzir seus bens e vendê-los a preços de mercado. A primeira iniciativa então foi emprestar às mulheres daquela aldeia os valores necessários para pagar as dívidas com os agiotas e desenvolver suas atividades de forma independente.

Dessa primeira iniciativa, em 1974, movida pela indignação diante da exploração e da miséria, até a criação do *Grameen* (agência experimental do Banco Agrícola) em 1977, desafios de toda ordem tiveram de ser superados. As dificuldades se acentuaram devido ao ceticismo e à resistência dos setores tradicionais e do próprio governo em relação à viabilidade de um banco que se propunha a trabalhar com os mais pobres dos pobres, sob a alegação de que em pouco tempo o sistema se desmoronaria e desapareceria. Ao contrário, o banco não só cresceu, como também exportou seu modelo, que hoje está presente em 58 países, em todos os continentes (YUNUS; JOLIS, 2000, p. 224). De acordo com Yunus e Jolis (2000, p. 40), "atualmente o *Grameen* socorre 12 milhões de indivíduos, ou seja, um décimo da população de Bangladesh. Estudos independentes destacaram que no espaço de 10 anos o *Grameen* conseguiu tirar da pobreza um terço dos indivíduos a quem emprestou dinheiro e elevar outro terço acima do limite de pobreza".

Os resultados alcançados levam a questionar qual a filosofia e os princípios que estão por trás dessa proposta que ousou inverter a lógica tradicional de concessão de crédito, priorizando o público marginalizado pelo sistema bancário tradicional e mostrando ao mundo que a concessão de baixos valores pode transformar a vida de milhares de pobres ao redor do planeta. Muitos entraves foram colocados à implantação da proposta do microcrédito, sob as mais diversas alegações, desde a incapacidade empreendedora do pobre por causa do analfabetismo até o fato de que a

condição carente e miserável de Bangladesh favorecia a implantação de um modelo que, no entanto, não se sustentaria em outras localidades.

Conforme Yunus e Jolis (2000, p. 273), “se observarmos as coisas na prática, é forçoso constatar que os pobres não são pobres por serem analfabetos ou pouco educados, mas porque não podem conservar os lucros do seu trabalho – e isso por não terem acesso ao capital e porque somente quem o controla define as regras do jogo.” Os mesmos autores afirmam, também, rebatendo outras críticas, que o modelo *Grameen* pode ser implantado em qualquer país, independentemente da religião, do sistema político ou cultural, desde que as características essenciais sejam observadas.

2.10 Modelo *Grameen*: características essenciais

2.10.1 Elevado índice de recuperação dos empréstimos

Yunus e Jolis (2000, p. 223) chamam a atenção para a grande força do *Grameen*, que é a recuperação em torno de 98% dos valores emprestados. E comentam:

Quando há intenção de adaptar o nosso conceito, é preciso ter em mente que o índice de cumprimento do pagamento deve ser próximo de 100%, pois é precisamente aí que está toda a força do *Grameen*. Não é apenas o dinheiro que está envolvido na taxa de recuperação; por meio da experiência do pagamento constatamos que a disciplina conta muito.

Por esse motivo, o banco não adota o perdão de dívida, nem diante de catástrofes naturais, quando um ciclone ou maremoto destrói as colheitas ou mata o rebanho dos financiados. Nesses casos, outros empréstimos são concedidos ou o prazo dilatado, mas a dívida sempre deve ser paga, mesmo que para isso o devedor deposite apenas alguns centavos por semana.

2.10.2 O público-alvo deve ser o mais pobre dos pobres, com prioridade para as mulheres

Outro ponto de atenção diz respeito ao público-alvo, que Yunus aconselha ser os 25% mais pobres da população. Entre esses mais pobres, a prioridade deve ser dada às mulheres (entre os clientes das agências do *Grameen*, em Bangladesh, 97% são mulheres). A justificativa, como destacado, é que, quando o crédito é concedido às mulheres, as mudanças são mais significativas do que quando concedido aos homens,

pois elas utilizam melhor os recursos para beneficiar os membros da família, assim como para garantir o futuro dos filhos. Além disso, são mais aplicadas, adaptam-se melhor e mais rapidamente à autoassistência e revelam mais regularidade no trabalho.

2.10.3 Valorização do trabalho autônomo como alternativa ao emprego assalariado

O modelo *Grameen* valoriza o trabalho autônomo como uma alternativa para o acesso à renda que historicamente é vinculado ao trabalho assalariado. Parte do pressuposto que toda pessoa tem um dom inato e que o acesso ao crédito viabilizará a liberação da criatividade, permitindo ao pobre não só garantir sua sobrevivência e de sua família, mas romper o círculo vicioso da pobreza, inserindo-se plenamente na economia de mercado.

2.10.4 Relacionamento pautado na confiança

Vale destacar o aspecto revolucionário da filosofia do *Grameen*, ao inverter a lógica dos parâmetros para a concessão de crédito utilizada pelos bancos tradicionais. A inversão mais polêmica diz respeito à exigência de apresentação de garantias, requisito que historicamente tem mantido os pobres à margem do sistema bancário. Yunus e Jolis (2000) criticam incisivamente essa exigência em relação aos pobres, alegando que a garantia se faz desnecessária quando o banco pressupõe que o crédito se estabelece a partir de uma relação de confiança e que será pago. Não há, então, necessidade de garantias formais nem de instrumentos jurídicos para a contratação de operações. Ademais, na filosofia do *Grameen*, as relações são estabelecidas com pessoas e não com papéis, razão pela qual os créditos são concedidos sem contrato e sem garantias reais. É interessante que, a despeito desses procedimentos, a recuperação desses créditos tem se mostrado extraordinariamente mais expressiva do que dos valores concedidos aos mais ricos, que assinam muitos documentos, apresentam garantias, mas não pagam suas dívidas.

Em relação ao pagamento dos empréstimos pelos pobres, Yunus e Jolis (2000, p. 109) argumentam que, "de fato, mais de 98% de nossos empréstimos são pagos, porque os pobres sabem que essa é a sua única chance de sair da pobreza e não podem recuar ainda mais. Se forem excluídos desse sistema de empréstimo, como irão sobreviver?" Vale considerar também a importância da simplificação documental nas

concessões de crédito do Banco *Grameen*, tendo em vista que significativa parte dos seus clientes não sabe ler nem escrever.

2.10.5 Aval de grupos solidários

A formação de grupos solidários, metodologia adotada pelo *Grameen* como alternativa à inexistência de garantias pelos pobres, parte do pressuposto de que o pobre sozinho se sente inseguro, desprotegido, instável e mais propenso a não honrar as parcelas do seu empréstimo. Quando ele faz parte de um grupo, além de contar com o apoio mútuo, ocorre também a pressão para que todos honrem seus compromissos. Isso porque, apesar do empréstimo ser individual, a garantia é solidária, portanto, o próprio grupo se encarrega de monitorar os integrantes para que a inadimplência de um não prejudique o crédito dos demais.

A formação do grupo não é tarefa fácil nem rápida e não sofre interferência do banco. Um primeiro interessado deve passar por longo treinamento para se inteirar das regras do *Grameen* e indicar mais quatro amigos que não sejam parentes e tenham mentalidade e situação socioeconômica semelhantes. Depois que todos os integrantes compreendem o funcionamento do projeto e passam pelos exames para avaliar o que aprenderam sobre o *Grameen*, devem participar de reuniões semanais durante cerca de um mês. A partir daí, os pedidos de empréstimo de cada integrante devem ser aprovados pelo grupo, que se responsabiliza moralmente por eles. Mesmo depois que o grupo aprova os pedidos, os empréstimos não são liberados simultaneamente. Ou seja, "concedido o primeiro empréstimo, inicialmente nós só estendemos o crédito a dois membros do grupo. Se eles pagam regularmente durante as seis semanas seguintes, dois outros membros podem obter empréstimo. O responsável pelo grupo é o último dos cinco a receber o dinheiro" (YUNUS; JOLIS, 2000, p. 139).

2.10.6 Formação de poupança pelos financiados

As reuniões semanais que acontecem nos centros do *Grameen* tratam, entre outras coisas, da importância da poupança, com o objetivo de socorrer os membros do grupo nos períodos de mais necessidade. Assim, o banco instituiu que 5% de cada empréstimo deveriam ser depositados num fundo, que também receberia dos membros de cada grupo um depósito de duas takas (cerca de oito centavos de Dólar). Esse

sistema garantiu ao *Grameen* sua independência financeira e transformou os financiados em acionistas majoritários do *Grameen*.

2.10.7 O banco vai até o cliente

Outra inversão da lógica financeira tradicional é a relação banco x financiado. No sistema tradicional, o cliente vai à agência do banco solicitar seu empréstimo. No *Grameen*, o banco vai a casa ou ao local de trabalho do cliente potencial para lhe oferecer crédito. Além disso, mantém o relacionamento até a quitação total do empréstimo, por meio de visitas periódicas ao financiado, para acompanhá-lo, apoiá-lo e identificar suas novas necessidades.

2.10.8 Seleção e formação de colaboradores

Outro quesito importante a ser observado é a seleção dos colaboradores do banco, pois eles não serão apenas agentes de crédito. Normalmente o *Grameen* contrata pessoas que nunca trabalharam no sistema bancário tradicional, para facilitar a assimilação dos seus princípios. Eles têm parte do treinamento teórico, mas a maior parte é realizada em campo. Yunus e Jolis (2000, p. 131) referem que "não é fácil trabalhar com os pobres, e de um modo que realmente faça diferença na vida deles." O desafio maior que se apresenta aos colaboradores é inspirar confiança e insuflar coragem aos financiados, além de muita psicologia, poder de comunicação e instinto de sobrevivência. Além disso, a maior parte do dia de trabalho de um colaborador do *Grameen* deve ser despendida em visitas aos financiados, acompanhando seu desenvolvimento, conhecendo-os, organizando as reuniões semanais, identificando suas necessidades e ajudando-os a descobrir seu potencial e a ampliar seus horizontes.

2.10.9 Prazos curtos de pagamento

Outro fator de sucesso do *Grameen* na recuperação dos créditos concedidos diz respeito ao prazo de pagamento. Yunus e Jolis (2000) acreditam que o devedor fica abalado psicologicamente quando realiza o pagamento da dívida toda de uma só vez, porque sente dificuldade de entregar uma grande quantia do seu dinheiro para o banco. Assim, ao estabelecer pagamentos em pequenas parcelas semanais, o

financiado considera ser um valor muito baixo e que caberá no seu orçamento e à medida que os pagamentos são realizados, isso aumenta a autoconfiança do financiado no seu negócio.

2.10.10 Foco no desenvolvimento social

O *Grameen* não considera o microcrédito apenas um instrumento de acesso ao crédito, mas um meio para o desenvolvimento do indivíduo, para a melhoria das condições de vida da sua família e, por extensão, para mudanças sociais. O resultado que se espera com esse desenvolvimento é a possibilidade de interromper a transferência intergeracional da pobreza. Para reforçar esse propósito, foram estabelecidas 16 resoluções que ajudam a criar mais significado para a vida de seus membros e, por extensão, aumentar o capital social das suas comunidades (YUNUS; JOLIS, 2000, p. 147). Essas resoluções foram criadas em conformidade com a realidade de Bangladesh, porém podem ser adaptadas para diferentes regiões. Entre as resoluções constam a preocupação com a limpeza das crianças e do ambiente, o cuidado com o estado da casa, a importância de beber água salubre ou, na impossibilidade, fervê-la ou desinfetar com alume, não cometer injustiça e se opor à que for cometida por outros, etc.

2.10.11 Economia de mercado e autossustentabilidade

Um ponto muito polêmico, mas firmemente defendido por Yunus, diz respeito à relevância das instituições de microcrédito desenvolverem suas atividades na economia de mercado e serem autossustentáveis. Isso constitui um desafio e ao mesmo tempo uma necessidade. Na implantação de um programa de microcrédito, a maioria das instituições de microfinanças precisa de apoio financeiro, principalmente por meio de doações do governo ou de instituições multilaterais que apoiam as iniciativas de microcrédito até se tornarem autossustentáveis. O grande problema é que os recursos de doações chegam, em muitos casos, com expressivo atraso e são cercados de burocracias e também de corrupção. Além disso, devem se sujeitar às regras do governo, que nem sempre constituem a melhor alternativa para as necessidades dos pobres, potenciais beneficiários do crédito. O ideal, segundo Yunus, é que a instituição capte poupança de investidores ou dos próprios financiados, na forma de um percentual sobre o crédito concedido, para que também possa emprestar a juros de mercado, sem subsídios.

Grande parte das instituições de microfinanças enfrenta restrições para operar de acordo com esse modelo, pela impossibilidade legal de captar depósitos junto ao público, permanecendo vulneráveis às regras e disponibilidade dos doadores ou à regularidade de repasse de recursos subsidiados do governo. Assim, para se tornar autossustentável, é importante tornar-se uma instituição que não dependa de recursos subsidiados nem de doações.

"O *Grameen*, hoje em dia, só negocia nas condições de mercado, emitindo seus próprios bônus e tomando emprestado dos bancos comerciais" (YUNUS; JOLIS, 2000, p. 43). Além disso, o crescimento de uma agência deve ser lento. No *Grameen* recomenda-se que o gerente só deve pensar em ampliar sua carteira depois de recuperar, sem dificuldade, o valor emprestado aos primeiros cem clientes. Segundo a prática do *Grameen*, um programa gasta em torno de dois anos para ser implantado e detectar eventuais falhas.

2.11 Proposta do *Grameen*

Um dos grandes méritos da experiência do *Grameen* foi conseguir atrair as atenções do mundo para o problema da miséria e sensibilizar inúmeros governos e instituições privadas para a necessidade de adotar programas alternativos para combatê-la. A grande diferença é que o *Grameen* não propõe doações nem caridade, e sim crédito em condições de economia de mercado, solução capaz de mudar a vida dos mais pobres. Essa nova proposta representa uma forte mudança de paradigma e por isso exige novas instituições financeiras, novos colaboradores e novo marco regulatório.

Por fim, nas palavras de Yunus e Jolis (2000, p. 153):

No *Grameen*, a promoção social – a necessidade de satisfazer as carências das pessoas e garantir seu bem-estar – não é uma aspiração secundária; ela constitui nossa principal ambição. Mais que os números referentes aos créditos em liquidação ou aos índices de recuperação, que evidentemente precisamos contabilizar em nossos livros, o que nos importa é saber se conseguimos melhorar as condições de vida de nossos financiados.

O modelo *Grameen* foi implantado em muitos países, inclusive no Brasil, que criou o PNMPPO em 2005. Passados seis anos de funcionamento, a cobertura do programa ainda é muito tímida. Caberá ao próximo capítulo analisar o PNMPPO, iniciando

pela evolução do marco regulatório dos atores e dos programas de microcrédito. Na sequência, será analisada a configuração institucional atual dos atores de microcrédito e os resultados alcançados, especificamente no período 2005/2011, período de vigência do PNMPO.

3 GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE MICROCRÉDITO NO BRASIL

O microcrédito põe em funcionamento o motor econômico do último vagão, acionando o motor de cada passageiro que está naquele lugar decadente e infecto. Com isso, ele permite aumentar a potência do trem social, o que os pretensos projetos de desenvolvimento são incapazes de fazer (YUNUS; WEBER, 2008, p. 266).

3.1 Histórico

As primeiras experiências brasileiras com o microcrédito ocorreram em Recife, no início da década de 1970, por meio do trabalho da ONG denominada União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO). Durante as duas décadas seguintes, surgiram inúmeras iniciativas para oferta de crédito à população mais pobre, marcadas por forte caráter assistencialista, ausência das instituições financeiras tradicionais e precariedade do marco regulatório.

Já no início da década de 1990 somaram-se ao processo de estabilização iniciado com o Plano Real os resultados exitosos das experiências internacionais de microcrédito e a necessidade brasileira de criar políticas públicas de combate à pobreza, produzindo um contexto favorável à proliferação das operações microfinanceiras. Até então, a maior parte dos financiamentos era concedida por ONGs que, a despeito de não serem instituições financeiras, atuavam no segmento à margem das regras do CMN e da fiscalização do Banco Central. O crescimento desse mercado demandava então o desenvolvimento de uma legislação que contemplasse o alcance e responsabilidades dos atores envolvidos e as regras para a concessão dos financiamentos à população mais pobre. Assim, a efetiva participação do Conselho da Comunidade Solidária⁵⁹, foi decisiva para o desenvolvimento do marco regulatório para o setor.

Com essa perspectiva, a partir de 1995 os esforços do governo e das entidades supervisoras se traduziram num emaranhado de leis, decretos, medidas

⁵⁹ O Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto n.º 1.366, de 12 de janeiro de 1995, para o enfrentamento da fome e da miséria. Até dezembro de 2002, o programa esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República e foi presidido pela socióloga e, então primeira-dama do país, Ruth Cardoso.

provisórias, resoluções e circulares para regular o segmento, definindo desde a estrutura institucional na qual os atores envolvidos criariam diversas configurações de parceria, até as regras para a concessão de crédito aos mais pobres, público até então alijado do sistema financeiro tradicional. Do esforço para regular a estrutura operacional do microcrédito, surgiu o PNMPO, em 2005, que desde então constitui um “divisor de águas” no mercado de microcrédito brasileiro.

A despeito dos resultados exitosos, o alcance do PNMPO ainda é muito limitado, com oferta de crédito excessivamente concentrada em poucas instituições e o atendimento aos mais pobres entre os pobres estando longe de se tornar uma realidade. Sem a pretensão de apresentar números definitivos, Soares e Sobrinho (2008, p. 29) afirmam que “em dezembro de 2007 existiam aproximadamente 228 instituições que atendiam a cerca de um milhão de clientes ativos, ou seja, 16% da demanda”.

Essa demanda, em geral, é apurada como uma proporção do número de microempreendimentos (MEs)⁶⁰ no país. Monzoni Neto (2006) chama a atenção, no entanto, para a existência de diversas formas de conceituar ME, preconizando que diferenças na metodologia podem revelar variações significativas na estimativa do tamanho da demanda⁶¹. Entretanto, apesar das diversas metodologias de cálculo em relação ao número de MEs no Brasil e das formas de apurar a demanda potencial, dados divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) nos relatórios anuais de PNMPO demonstram que ainda há significativo mercado potencial para as operações de microfinanças.

Essas constatações levam a questionar os motivos que impedem o pleno desenvolvimento desse setor, tendo em vista que o país apresenta elevada demanda de crédito para o ME, fartos recursos legalmente direcionados para essas operações⁶² e centenas de instituições aptas a atuar como Instituições Operadoras de Microcrédito (IOM). Identificar e compreender a real natureza desses entraves assume relevância como condição para apresentação de sugestões de melhoria para o segmento. Para

⁶⁰ O trabalho do PDI/BNDES (2002) calcula a demanda potencial incidindo desconto de 50% no número de MEs. O BCB, por sua vez, calcula a demanda potencial a partir da análise de quantos empreendimentos não têm acesso ao sistema financeiro e quantos destes efetivamente demandarão microcrédito (MONZONI NETO, 2006, p. 74).

⁶¹ Monzoni Neto (2006, p. 72) apresenta quatro referências de pesquisa que podem balizar estimativas da demanda potencial por microcrédito.

⁶² Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) - Resolução CODEFAT 511 (CODEFAT, 2006) e 2% do total de depósito à vista captado pelas instituições financeiras (CMN, 2011).

tanto, é necessário analisar a evolução do mercado de microcrédito brasileiro, levando em conta seu escopo ainda em construção e o fato de que o seu crescimento está fortemente correlacionado ao desenvolvimento institucional e às diversas configurações formadas entre os atores atuantes no segmento.

Nessa linha, este capítulo se propõe a analisar esse movimento do microcrédito no Brasil no período 1973 a 2011, tendo como ponto de partida a evolução do marco regulatório que estabeleceu as bases para constituição e funcionamento dos diversos atores envolvidos, as possíveis configurações institucionais previstas na legislação, suas características e respectivas limitações. A segunda parte se propõe a mapear os esforços do governo a partir de 2003, para a definição dos parâmetros das operações de microcrédito, culminando com a criação do PNMPO, em 2005. Na sequência, as características principais do PNMPO e os resultados alcançados no período 2005/2011. Em resumo, o propósito deste capítulo é compreender as nuances do segmento que possam explicar de forma consistente a real natureza dos entraves ao crescimento do setor e da limitada cobertura da demanda por microfinanças no Brasil, foco da análise do capítulo 5.

3.2 Atores do mercado de microcrédito no Brasil: evolução do marco regulatório

No passado, as instituições financeiras sempre se perguntavam: "Os pobres são merecedores de crédito?" e a resposta era sempre negativa. Em resultado, os pobres simplesmente foram ignorados e excluídos do sistema financeiro, como se não existissem. Eu inverti, então, a pergunta: Os bancos são merecedores das pessoas? Quando descobri que não eram, compreendi que era hora de criar outro tipo de banco (YUNUS; WEBER, 2008, p. 62).

O capítulo 2 apresentou breve relato da história das instituições operadoras de microcrédito no mercado internacional, notadamente organizações não governamentais e cooperativas de crédito, que receberam apoio técnico e financeiro de organizações não governamentais internacionais, assim como de instituições bilaterais e multilaterais. O Brasil seguiu caminho semelhante, organizando seu mercado de microcrédito com o apoio das mesmas instituições internacionais, criando, no entanto, configurações institucionais distintas para atuar no segmento. Este tópico se propõe a descrever a constituição e evolução dos atores envolvidos nesse mercado, tendo como

referência a evolução do marco regulatório, com ênfase nas características e limitações ao desenvolvimento de cada um dos atores envolvidos.

3.2.1 Atuação das organizações não governamentais (ONG) de crédito no Brasil

As ONGs de crédito no Brasil cresceram num cenário de vazio regulamentar (FONTES; COELHO, 2003), ocupando o espaço deixado pelas instituições financeiras tradicionais, que não tinham interesse em conceder crédito para a população de baixa renda. A Lei nº 4.595/64 brasileira prevê que a concessão de crédito é atividade exclusiva de instituições financeiras, condição que exclui as ONGs, pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos, de atuar nesse segmento. Observa-se, no entanto, que ocorreu forte proliferação dessas operações a partir da década de 70, com a aceitação mais ou menos tácita do Banco Central, que autorizou a montagem de uma estrutura operacional por meio da qual as ONGs atuavam como mandatárias de instituições financeiras como o BNDES, selecionando os clientes e acompanhando o crédito disponibilizado pela instituição (FONTES; COELHO, 2003).

A primeira experiência com microcrédito no Brasil ocorreu em 1973, em Recife, com o programa desenvolvido pela ONG UNO, formada pela *Acción Internacional* e pelos empresários locais, cujos recursos iniciais vieram de doações e foram incrementados posteriormente por outras linhas de crédito (BARONI; LIMA; REZENDE, 2002).

Feltrin, Ventura e Dodl (2009) destacam que a atuação da UNO na área de crédito, assistência técnica e pesquisa fomentou o cooperativismo, o associativismo e a formação de especialistas em microcrédito e serviu de referência para outras iniciativas. No mesmo raciocínio, Monzoni Neto (2006, p. 51) assevera:

Esses resultados levaram o Banco Mundial e o governo federal a incluir a UNO no Projeto Polonordeste, uma iniciativa de US\$ 120 milhões, cujo objetivo era o desenvolvimento de áreas rurais, por meio de investimentos em irrigação, serviços de extensão agrícola, infraestrutura e crédito.

No entendimento desses autores, isso não foi suficiente para impedir que a UNO tivesse suas atividades interrompidas em 1991, conforme Monzoni Neto (2006, p. 51), em decorrência de dificuldades de sustentabilidade, no ambiente fortemente inflacionário da década de 80, cujas dificuldades foram acentuadas pelas sucessivas

crises internacionais ocorridas ao longo da década de 90. Esse panorama adverso levou as ONGs a enfrentar o desafio de redefinir seu modelo de atuação, até então predominantemente assistencialista, imposto pelos órgãos de cooperação internacional, redirecionando o relacionamento com os clientes para garantir sustentabilidade.

Esse desafio da sustentabilidade foi um relevante fator na redefinição do modelo de atuação das ONGs, que podiam optar por duas alternativas: adotar a forma minimalista, com a atuação exclusiva na concessão de crédito, ou optar pela forma desenvolvimentista, atrelando o crédito à capacitação dos tomadores (BARONE; LIMA; REZENDE, 2002). No Brasil, foi adotado inicialmente o modelo minimalista, em decorrência dos custos operacionais, da questionável eficácia dos treinamentos e da necessidade de subsídio para implantação do modelo desenvolvimentista (SOARES; SOBRINHO, 2008).

Apesar de reconhecer os limites à implantação do modelo desenvolvimentista, Soares e Sobrinho (2008, p. 134) reconhecem a sua importância como um instrumento de combate à pobreza estrutural, porque esse modelo:

Estabelece que o crédito deve estar vinculado a outras formas de apoio ao pequeno empreendedor, sem as quais não haveria como romper a linha de pobreza sob a qual este se encontra (capacitação técnico-gerecncial, suporte à comercialização, experiências de vida comunitária, entre outras).

Entre o início da década de 70 e meados da década de 90, nesse contexto de crise e de vazio regulamentar, verificou-se forte crescimento das operações de microcrédito. Essas foram realizadas principalmente por ONGs, com atuação essencialmente no meio urbano, estando ligadas ou apoiadas técnica e financeiramente por organizações internacionais (MONZONI NETO, 2006). Baroni, Lima e Rezende (2008) criticam o ritmo de crescimento da indústria microfinanceira no Brasil quando comparado ao de outros países da Ásia e América Latina e esclarecem que até 1994 apenas a Rede Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (CEAPE), com 13 filiadas, e o Banco da Mulher, associado do Banco Mundial da Mulher, com sete filiadas, operavam no país de forma relevante. Apesar dessa observação, registra-se que inúmeras outras IMFs foram criadas no país entre o início da década de 70 e meados da década de 90, algumas delas com o apoio de governos estaduais e municipais, como foram os casos de Portosol-RS e Blusol-SC. Outras, por sua vez, se organizaram em parcerias com o setor privado, como o VivaCred-RJ.

As ONGs de crédito no Brasil sempre operaram sob circunstâncias muito instáveis. Se, por um lado, sua estrutura legal, sociedade civil sem fins lucrativos, exige que o excedente financeiro seja integralmente revertido para a instituição (situação favorável à sustentabilidade da atividade), por outro até hoje estão sujeitas à lei da usura (Decreto 22.626 de 07/04/1933). Essa lei limita a cobrança de juros em 12% a.a, o que pode comprometer o equilíbrio financeiro das operações caracterizadas por elevados custos operacionais. Silva (2007) reforça que, a despeito da restrição imposta pela lei da usura (BRASIL, 1933), muitas ONGs praticavam juros acima de 12% a.a. desde a década de 70, sem, no entanto, se ter notícia de alguma sanção dos órgãos oficiais imposta a essas experiências.

Deve-se levar em conta também que a dependência de grande parte das ONGs em relação ao *funding* (fonte de recursos) originário de doações ou de repasses orçamentários coloca suas atividades à mercê da manutenção e regularidade desses procedimentos, que costumam ser interrompidos a cada mudança de governo. Por outro lado, a restrita capacidade técnico-gerencial apresentada nos quadros profissionais das ONGs compromete em grande medida o equilíbrio, a transparência e a sustentabilidade das operações. O Quadro 1 relaciona as principais IMFs criadas entre as décadas de 70 e 90.

QUADRO 1 – Principais instituições microfinanceiras criadas no Brasil entre o início da década de 1970 e meados da década de 1990

ANO	INSTITUIÇÃO	LOCAL
1973	UNO: União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações	Pernambuco
1982	Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Mulher – o Banco da Mulher	Rio de Janeiro
1986	Banco do Microcrédito	Paraná
	PROMICRO	Distrito Federal
1987	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra - CEAPE	Rio Grande do Sul
1988	Instituto de Desenvolvimento Ação Comunitária - IDACO	Rio de Janeiro
1989	Criação da Seção do Banco da Mulher	inicialmente na Bahia, com ampliação posterior para Paraná, Rio Grande do Sul, Amapá, Amazonas e Minas Gerais
	Expansão da Rede CEAPE	Rio Grande do Norte e Maranhão
1990	Criação da Federação Nacional - FENAPE	RS, MA e RN
	Expansão da rede CEAPE	SE e PE (1991); DF (1992); SP (1993); PB e GO (1994); BA e PA (1995); PI e ES (1997)
	PRÓ RENDA	CE
1991	BALCÃO DE FERRAMENTAS	Caixa Federal
1994	Banco da Providência	RJ
1995	Instituição Comunitária de Crédito Portosol	RS
1996	VivaCred	RJ

Fonte: Adaptado de Monzoni Neto (2006), Barone, Lima e Rezende (2002) e Silva (2007).

3.2.2 Atuação do setor público

O período compreendido entre meados da década de 1990 e o início de 2000 caracterizou-se por forte expansão do setor microfinanceiro, quando foram criados instituições e programas de microcrédito por governos municipais e estaduais com utilização de recursos orçamentários. Esses programas se beneficiaram dos conhecimentos técnicos disseminados por agências internacionais de fomento e instituições multilaterais⁶³.

⁶³ Para Silva (2007), essas iniciativas contrariam os princípios de microfinanças divulgados pelo *Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)*, o *Key Principals of Microfinance*, entre os quais, a consideração de que os governos devem criar legislações favoráveis à criação de instituições privadas de microcrédito e políticas de apoio à oferta de produtos e serviços microfinanceiros, mas nunca provê-los diretamente. Os princípios de microfinanças constam de um documento, “*Key Principals of Microfinance*”, que foi endossado pelos 31 membros doadores do CGAP e em junho de 2004 pelo Grupo dos Oito Países Líderes (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos).

Não há consenso entre os estudiosos acerca da pertinência do governo ofertar crédito subsidiado. Baroni, Lima e Rezende (2002) afirmam que enquanto alguns autores sustentam que isso enfraqueceria o desenvolvimento e sustentabilidade das microfinanças pela lógica de mercado, outros consideram que, dadas as condições sociais do Brasil, é obrigação do poder público usar o microcrédito como instrumento de política para o desenvolvimento social. A esse respeito, o governo, no período recente, atuou não só na concessão direta de crédito, nas chamadas operações de primeiro piso, mas também em ações de segundo piso, caracterizadas pelo suporte às operações de primeiro piso com apoio técnico ou financeiro, com forte atuação também em ações regulatórias (SILVA, 2007).

Entre as atuações de primeiro piso realizadas, Silva (2007, p. 62) menciona o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), criado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), com o objetivo de conceder crédito e oferecer capacitação gerencial e acompanhamento técnico aos micro e pequenos empreendimentos, formais e informais⁶⁴ e a criação do CREDIAMIGO⁶⁵, pelo Banco do Nordeste do Brasil, em 1997. No bloco de ações de segundo piso, o autor cita o Programa de Desenvolvimento Institucional⁶⁶ e o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP)⁶⁷, criados pelo BNDES em 2001 e 2006, respectivamente.

As principais instituições microfinanceiras criadas nesse período, com participação predominante ou apoio do setor público a iniciativas da sociedade civil, estão relacionadas no Quadro 2.

⁶⁴ Os agentes financeiros autorizados a operacionalizar os recursos do PROGER, oriundos do FAT, são o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Nordeste do Brasil, os quais emprestam para atividades produtivas, mas sem utilizar metodologias de microcrédito produtivo orientado.

⁶⁵ Iniciou suas operações de crédito com base na metodologia de grupos solidários, após visitas a instituições de microcrédito no exterior, entre as quais o *Grameen Bank*, em Bangladesh, e o Bancosol, na Bolívia (SILVA, 2007, p. 62).

⁶⁶ Criado a partir de um convênio com o BID, que visava fortalecer a atuação das instituições por meio de assistência técnica, sistematização de informações e doação de equipamentos e *softwares* (SILVA, 2007, p. 62).

⁶⁷ O programa visava ao financiamento das instituições de microcrédito, por meio de empréstimos de longo prazo (SILVA, 2007, p. 62).

QUADRO 2 – Principais instituições microfinanceiras criadas entre meados da década de 1990 e início de 2000 com apoio ou participação do poder público

ANO	INSTITUIÇÃO	LOCAL
1997	Banco do Povo de Goiânia	GO
	Banco do Povo de Juiz de Fora - FAEP	MG
	Instituição Comunitária de Crédito Blusol - ICC	SC
1998	CREDIAMIGO - Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil	CE
	Banco Palmas	CE
	Banco do Povo - Santo André	SP (1998); Mauá (2002); Diadema e Ribeirão Pires (2003);
	Banco Popular de Ipatinga	MG
	Banco do Povo de belém	PA
	ACREDITA	SP
	Banco do Povo Paulista	SP
1999	Banco do Povo de Uberaba	MG
	Banco do Povo de Goiás	GO
	Banco do Povo do Mato Grosso do Sul	MS
	SINDRICRED	RJ
	ICC Conquista Solidária	BA
	Banco do Povo Itabira	MG
	BANPOP/BH	MG
	CRESCER CRÉDITO SOLIDÁRIO	SP
	Agência de Fomento do Amapá	AP
	ICC Pelotas	RS
	Banco do Povo de Imperatriz	MA
	CREd Produzir	RJ
	ICC Itabuna Solidária	BA
	Banco da Gente	MS
2001	BANPOPE/ João Monlevade	MG
	São Paulo Confia	SP
	ICC Bagé	RS
	ICC Santa Maria	RS
	Banco do Povo de Ituiutaba	MG
2002	Banco do Povo de Uberlândia	MG
	ICC Serra Gaúcha	RS
	Banco Popular de Olinda	PE
	CrediCidadania	PE
	ICC Frederico Wesphalen	RS
	Banco do Povo de Nova Ipixuna	PA
	Associação Comunitária de Crédito Popular de João Pinheiro e Três Marias	MG
	Associação de Crédito do Microempreendedor de Araguari - Banco Social	MG
	Banco Social - Instituição Crédito Popular Sudoeste Mineiro - ADEBRAS	MG
	Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades similares - ABCRED	Nacional

Fonte: Adaptado de Monzoni Neto (2006), Baroni, Lima e Rezende (2002) e Silva (2007).

3.2.3 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)

O crescimento do mercado de microcrédito e do número de ONGs que operavam até então com muitas restrições legais e elevados custos de implantação levou o governo a aprimorar o marco regulatório do setor. Para tanto, criou parâmetros para diminuir ou mitigar os entraves econômicos e melhorar as condições para o desenvolvimento do setor microfinanceiro. A primeira medida foi autorização para a criação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) com poderes para conceder microcrédito (MONZONI NETO, 2006).

As OSCIPs⁶⁸ são ONGs que recebem titulação de "Organizações Sociais de Interesse Público", concedida pelo Ministério da Justiça ao comprovar o cumprimento de certos requisitos, especialmente aqueles derivados de normas de transparência administrativa, podendo, em contrapartida, relacionar-se com as três instâncias do governo por meio de parceria, desde que os seus objetivos sociais e as normas estatutárias atendam aos requisitos da Lei n.º. 9.790/99 (BRASIL, 1999a).

São instituições privadas, sem fins lucrativos e a atuação no mercado de crédito é uma das atividades autorizadas pelo poder público, não se sujeitando ao controle do Banco Central. A partir de Medida Provisória n.º 2.172-32 (BRASIL, 2001a), as OSCIPs foram excluídas da vinculação à Lei da Usura, o que permitiu a prática de taxas de juros de acordo com as suas necessidades e condições de mercado (MONZONI NETO, 2006).

Fontes e Coelho (2003) questionam a efetividade da criação desse título, uma vez que a conversão de ONG para OSCIP não foi uma medida obrigatória. Os autores reconhecem que essa conversão acarretaria vantagens, como a desvinculação à lei da usura e o relacionamento privilegiado com o poder público por meio do termo de parceria, mas ponderam que muitas ONGs demonstraram receio de perder os direitos adquiridos, como o Certificado de Utilidade Pública, além da obrigatoriedade de assumir mais transparência na gestão. Entre as medidas exigidas das OSCIPs, consta a obrigação de tornar público o encerramento do exercício fiscal, constituir conselho fiscal e se sujeitar a uma eventual auditoria externa.

⁶⁸ A legislação das OSCIPs foi pensada para ser o marco regulatório do terceiro setor como um todo, sendo o microcrédito uma das atividades realizadas por essas instituições (FONTES; COELHO, 2003, p. 30).

Vale lembrar que ao criar a figura jurídica das OSCIPs e autorizar a atuação no mercado de microcrédito, as entidades supervisoras pretendiam desestimular a permanência de instituições não reguladas por órgãos federais atuando no mercado de microcrédito. Verificou-se, no entanto, que a criação do título de OSCIP não excluiu do mercado as ONGs de crédito.

3.2.4 Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e Empresa de Pequeno Porte (SCMEPP)

Os esforços dos órgãos públicos para aprimoramento do marco regulatório do setor microfinanceiro levaram à autorização para a criação, a partir da Lei 10.194/01 (BRASIL, 2001b), de uma nova entidade jurídica, as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, reconhecidas e supervisionadas pelo Banco Central. A atuação dessas novas instituições, cujos parâmetros de constituição e funcionamento foram definidos em 1999, pela Resolução 2.627/99, marcou o início da atuação do setor privado no mercado de microcrédito (CMN, 1999a).

A SCM, sociedade civil com finalidade lucrativa, foi constituída com o objetivo exclusivo de conceder financiamentos a pessoas físicas e microempresas, com vistas à viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte. As SCMs, ao serem equiparadas às instituições financeiras, ficaram sujeitas à fiscalização do Banco Central, de acordo com a Resolução 2.627/99. (CMN, 1999a). De acordo com Soares e Sobrinho (2008, p. 134):

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

Conforme a legislação, a constituição das SCMs ocorreria sob a forma de companhia fechada ou de sociedade por quotas de responsabilidade limitada, sendo-lhes requerido o capital inicial mínimo de R\$ 100 mil. Foi também facultada a transformação de ONGs em SCM, desde que tivessem por objeto exclusivo a atuação no segmento de microcrédito. As SCMs deveriam ter atuação restrita à região definida em seu estatuto social, não podendo ter endividamento superior a cinco vezes o seu patrimônio líquido.

A legislação permitiu às SCMs a captação de recursos originários de organismos e instituições nacionais e internacionais de desenvolvimento, de orçamentos estaduais e municipais, de fundos constitucionais, doações e outras fontes, desde que expressamente autorizadas pelo Banco Central, sendo proibidas, no entanto, de captar recursos junto ao público, bem como de emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e oferta públicas. Por outro lado, não podiam contratar depósitos interfinanceiros na qualidade de depositante ou depositária, nem conceder empréstimos para fins de consumo.

O poder público impôs várias outras restrições à atuação das SCMs, entre elas o limite de diversificação de risco de no máximo R\$ 10.000,00 por cliente, a não cobertura pelo Fundo Garantidor de Crédito (FGC)⁶⁹ e a proibição de se transformar em qualquer tipo de instituição integrante do Sistema Financeiro. Além disso, foram proibidas de ter participação societária no capital de outras empresas e deter qualquer participação, direta ou indireta, do setor público, assim como de realizar cessão de créditos com coobrigação. Em contrapartida, a legislação autorizou às SCMs instalar postos de atendimento em sua área de atuação, que poderiam ser fixos ou móveis, permanentes ou temporários, aumentando, assim, sua capilaridade.

Muitos autores acreditam que as regras iniciais de atuação das SCMs foram muito restritivas. No entendimento de Feltrin, Ventura e Dodl (2009), em função das restrições impostas, o "negócio SCM" não se mostrou muito interessante, não conseguindo atrair grandes investidores para o setor. Nesse viés, Soares e Sobrinho (2008, p. 135) argumentam:

As SCMs foram inicialmente regulamentadas pela Resolução do CMN nº 2.627/1999, com a estratégia de partir de modelo conservador, do ponto de vista da regulamentação prudencial, para gradualmente sofrer aperfeiçoamentos, uma vez constatada qualidade na forma de atuação e adesão aos princípios que nortearam sua criação.

Na prática, observou-se o esforço das autoridades supervisoras para aprimorar e flexibilizar as regras de funcionamento das SCMs. Assim, foi autorizado às SCMs pela Resolução CMN 2.874 (CMN, 2001a) ampliar seu escopo de atuação, podendo, além de conceder financiamentos, prestar garantias a pessoas físicas e a

⁶⁹ O FGC tem por objetivo prestar garantia de créditos contra instituições a ele associadas, nas hipóteses de decretação da intervenção, liquidação extrajudicial ou falência da associada ou reconhecimento, pelo Banco Central do Brasil, do estado de insolvência da associada. Disponível em: www.fgc.org.br. Acesso em: 21/10/2011.

peças jurídicas classificadas como microempresas, com vistas a viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte.

A autorização para as SCMs realizarem atividades mediante contrato de prestação de serviços em nome de instituição financeira autorizada pelo Banco Central a conceder empréstimos constituiu mais um avanço no esforço de aprimoramento do marco regulatório do setor. A Resolução 2.874/01 permitiu que as SCMs tivessem seu controle acionário exercido por OSCIP, desde que desenvolvessem atividades compatíveis com o seu objeto social (CMN, 2001a). Essa nova configuração permitiu às OSCIPs repassar recursos para as SCMs via empréstimos ou repasses, desde que o poder público não tivesse poder de gestão nem de veto na condução de suas atividades.

Fontes e Coelho (2003, p. 41) referem que, ao se tornar controladora de uma SCM, uma OSCIP não precisa desfazer-se de sua própria carteira, nem transferi-la para a SCM controlada. Assim, "o BCB torna viável a constituição de um novo tipo de configuração de instituição, em que OSCIP e SCM trabalham paralelamente, se complementando". Nessa mesma ideia, Monzoni Neto (2006, p. 63) relata:

Experiências de sucesso em outros países, com destaque para o caso boliviano, o Banco Comercial Sol, inspiraram a previsão regulamentar que permite a uma OSCIP controlar uma SCM. Espera-se, dessa forma, criar as condições para que a OSCIP controladora possa continuar atuando nas camadas mais carentes, enquanto sua SCM controlada busca nichos de microcrédito com mais rentabilidade, democratizando o lucro da empresa comercial.

Avanços legais autorizaram a aplicação das disponibilidades de caixa das SCMs no mercado financeiro, inclusive em depósitos a prazo, e a permissão para operar com cessão de créditos e alienação fiduciária. Permitiram também a criação do Posto de Atendimento do Microcrédito (PAM), cuja localidade e horário de funcionamento seriam de livre escolha da Sociedade. E, finalmente, a permissão para a prestação de garantias, inclusive por via indireta, ou seja, prestando serviços a outras instituições financeiras que tivessem permissão para conceder empréstimos.

Em 2003, a partir da Resolução nº 3.156/03, ocorreu mais um avanço na estrutura operacional das SCMs, que receberam permissão para contratar correspondentes bancários. Sob esse mesmo prisma, em 2005, pela Lei nº 11.110/05 (BRASIL, 2005), o governo permitiu que elas prestassem outros serviços financeiros e fossem incluídas no rol das instituições autorizadas a participar do PNMPO. Na

sequência da evolução do marco regulatório, em 2007, foi autorizado às SCMs ampliar o escopo de atuação operacional, incluindo as empresas de pequeno porte, passando a sua denominação para Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e às Empresas de Pequeno Porte (SCMEPP).

Diante do desenvolvimento do setor, em 2008 nova legislação, Resolução CMN 3.567 (CMN, 2008) determinou o aumento do capital realizado e patrimônio líquido mínimo das SCMs para R\$ 200.000,00 e elevação de limite de endividamento de 10 vezes o patrimônio líquido. Outras medidas foram: a alteração da fórmula de cálculo de exposição por cliente, que era de R\$ 10.000,00, para 5% do Patrimônio Líquido Ajustado, a autorização para aquisição de créditos concedidos em conformidade com seu objeto social e a autorização para captação de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças (SOARES; SOBRINHO, 2008).

3.2.5 Cooperativas de Crédito Urbanas

No Brasil, apesar da primeira experiência de crédito cooperativo ser datada de 1902⁷⁰, foi lenta a evolução do marco regulatório do setor e apenas em 1964, a partir da Reforma Bancária com a Lei 4.595, de 31/12/1964 (BRASIL, 1964), as cooperativas de crédito foram enquadradas como instituições financeiras. No início dos anos 70 houve um vácuo regulamentar, mesmo após a edição da Lei Cooperativa 7.764 de 16/12/1971 (BRASIL, 1971), e somente após a quebra do Banco Nacional de Crédito Cooperativo, no início dos anos 90, o Banco Central realizou a necessária interferência no setor (SOARES; SOBRINHO, 2008).

A despeito da lentidão do marco regulatório, as cooperativas de crédito brasileiras desempenham atualmente relevante papel no mercado microfinanceiro, respondendo por 44,88% do total de instituições de microcrédito no país⁷¹. A demora em enquadrar as cooperativas aos programas de microcrédito também é creditada ao fato de

⁷⁰ Em 1902, por iniciativa do imigrante padre suíço Theodor Amstad, foi criada a Sociedade Cooperativa Caixa de Economia e Empréstimos de Nova Petrópolis, que, após inúmeras transformações ao longo do século passado, em março de 2007 passou a funcionar como “Cooperativa de Crédito de Livre Admissão de Associados Pioneira da Serra Gaúcha – SICREDI Pioneira RS” (SOARES; SOBRINHO, 2008, p. 70).

⁷¹ De acordo com o Relatório do PNMPO relativo ao primeiro trimestre de 2010, divulgado pelo MTE. Disponível em: www.mte.gov.br. Acesso em 10/10/2011.

que o microcrédito, programa prioritariamente urbano, não ter sido inicialmente contemplado pelas cooperativas, cujo marco legal se desenvolveu originalmente com foco nas atividades rurais, estando, inclusive, no caso do Brasil, vinculadas ao Ministério da Agricultura (SOARES; SOBRINHO, 2008).

Atendendo à demanda do setor, em 1995 o Conselho Monetário Nacional disciplinou as condições para a criação dos bancos cooperativos com a Resolução CMN 2.193 (CMN, 1995), porém, até o início dos anos 2000, o marco legal se desenvolveu prioritariamente com foco nas atividades rurais. O ano de 2002, por sua vez, marcou o aumento da participação das cooperativas de crédito para no setor urbano, a partir da autorização para a constituição de cooperativas de crédito mútuo formadas por pequenos empresários, microempresários e microempreendedores a partir da Resolução 3.058 (CMN, 2002). As mesmas seriam:

Responsáveis por negócios de natureza industrial, comercial ou de prestação de serviços, incluídas as atividades da área rural, cuja receita bruta anual, por ocasião da associação, fosse igual ou inferior ao limite estabelecido pela legislação em vigor para as pequenas empresas (PINHEIRO, 2008, p. 43).

Assim, com essa medida, os empreendedores urbanos se equipararam aos empreendedores rurais em relação à possibilidade de constituir cooperativas de crédito. Em 2003, nova resolução (CMN, 2003b) permitiu a constituição de cooperativas de livre admissão de associados em localidades com menos de 100 mil habitantes e estendeu às cooperativas de crédito a faculdade de contratação de correspondente no país, com base na Resolução 3.156/03 (CMN, 2003c), além da autorização para criar cooperativas de crédito com associação centrada na vinculação a uma entidade de classe específica (CMN, 2003d).

Em 2005, o CMN editou a Resolução 3.321 de 30/09/2005 (CMN, 2005b), que, "além de consolidar os normativos após junho de 2003, introduziu mudanças estimuladoras à formação de cooperativas com maior porte e viabilidade econômica e ao mesmo tempo indutoras de autossustentabilidade das cooperativas com menor porte" (SOARES; SOBRINHO, 2008, p. 85).

De acordo com Pinheiro (2008), em junho de 2008 o sistema cooperativo de crédito no Brasil encontrava-se estruturado com dois bancos cooperativos, cinco confederações, uma federação, 38 cooperativas centrais e 1.423 cooperativas singulares, contando com 4.044 pontos de atendimento e mais de três milhões de associados.

3.2.6 Correspondentes bancários

Correspondência bancária é a atividade exercida por pessoas jurídicas que prestam serviços às instituições integrantes do Sistema Financeiro, supervisionadas pelo Banco Central. O objetivo é viabilizar aumento da capilaridade da rede física e atuação diferenciada conforme necessidade do público-alvo, em termos de perfil e complexidade das operações. Esse modelo de atuação contribuiu para a democratização do acesso aos serviços financeiros, principalmente da população mais pobre, garantindo o atendimento em todos os municípios brasileiros⁷².

A atividade de correspondentes bancários no Brasil data do início da década de 1970, com a Circular BACEN 220 (BCB, 1973), cuja atividade se restringia praticamente à execução de ordens de pagamento e ao desconto de cheques (SOARES; SOBRINHO, 2008). Em 1979 a Resolução 562 ampliou o escopo de atuação dos correspondentes, que passaram a atuar no encaminhamento de pedidos de financiamento, análise de crédito e de cadastro, execução de cobrança amigável e outros serviços de controle, inclusive processamento de dados (CMN, 1979), para as sociedades de crédito, financiamento e investimento (financeiras). Em 1997, estudos realizados pelo Banco Central⁷³ consideraram que o serviço de correspondência bancária por meio da atuação das lotéricas (contratadas pela Caixa Econômica Federal) permitiria atender a um grupo de quase 40 milhões de brasileiros residentes nas periferias das grandes cidades, carentes de atendimento bancário, além de democratizar o crédito e de criar infraestrutura com a difusão do microcrédito.

Em 1999, com a Resolução 2.640, a legislação foi aprimorada e ampliou o leque de serviços que poderiam ser executados pelos correspondentes bancários, que incluía, entre outras atividades, a recepção e o encaminhamento de pedidos de empréstimos e de financiamentos, análise de crédito e cadastro e execução de cobrança de títulos (CMN, 1999b).

As alterações no marco regulatório em 2003 pela Resolução 3.110 (CMN, 2003e) e Resolução CMN 3.156 (CMN, 2003c) foram muito significativas para o crescimento das operações de microcrédito, na medida em que permitiram que qualquer

⁷² Conforme Relatório de Inclusão Financeira 2010 – BCB, disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 21/10/2011.

⁷³ Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: 21/10/2011

instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central poderia contratar correspondentes bancários, inclusive as SCMs. Atualmente, os correspondentes bancários, tipicamente casas lotéricas, farmácias, supermercados e outros estabelecimentos varejistas, são pessoas jurídicas conveniadas das instituições financeiras, que oferecem serviços bancários e de pagamentos, inclusive em locais não atendidos pela rede bancária convencional.

O envolvimento das grandes instituições financeiras, principalmente Caixa Federal e Banco do Brasil, foi fundamental para consolidar o modelo de correspondentes bancários como mecanismo de democratização da oferta e do uso de serviços financeiros, sobretudo pela população de baixa renda e para garantir que todos os municípios brasileiros tivessem acesso a esses serviços, em especial às operações de microcrédito⁷⁴. De acordo com Soares e Sobrinho (2008, p. 147):

O número de operações de crédito viabilizadas por esse canal também chama a atenção pela velocidade de crescimento até atingir o montante de 513 mil em 2007, atividades que têm reflexos socioeconômicos imediatos para os 40 milhões de pessoas desbancarizadas que vivem nas periferias das grandes cidades e para outro tanto que sobrevive nas regiões mais carentes do país.

Segundo dados do Banco Central, em 2010 os correspondentes constituíram o principal canal de acesso das transações de pagamento de conta, de pagamento de tributo e de transferência de crédito, respondendo por 36% dessas transações⁷⁵. Soares e Sobrinho (2008) afirmam que o mecanismo de contratação por intermédio de correspondentes bancários representa provavelmente a melhor e mais acessível alternativa de se melhorar a oferta de serviços bancários para as populações mais pobres e com baixo IDH.

3.2.7 Bancos de desenvolvimento e agências de fomento

A trajetória dos bancos de desenvolvimento no mercado internacional teve início em 1944 como uma das medidas resultantes do Acordo de Bretton Woods (Estados Unidos da América - EUA). Esse acordo buscava a ação efetiva dos estados, com o

⁷⁴ Relatório de Inclusão Financeira 2010, BCB, disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: 23/10/2011

⁷⁵ Notícia sobre o acordo com o Adendo Estatístico 2010 do BCB, disponível em: www.bcb.gov.br, 05/07/2010. Acesso em: 21/10/2011.

objetivo de garantir a adequada utilização de fundos internacionais para a reconstituição dos países destruídos durante a Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto foi criado o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), cujo objetivo é fornecer recursos para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico e social nos países membros (FALABELLA; MONTEIRO, 2009).

Em 1950 foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência de Embaixadores, quando o Brasil conseguiu que se formasse a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) para analisar projetos que, objeto de financiamento com os recursos americanos, ajudariam o Brasil a acompanhar o reerguimento e expansão da economia mundial. A CMBEU elaborou diagnóstico que identificou a necessidade de o Brasil criar uma instituição especial para avaliar os referidos projetos e administrar os fundos recebidos para financiá-los. Assim, em 1952 foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁷⁶, que se tornou o braço do governo federal na implementação das políticas consideradas fundamentais ao crescimento do processo de industrialização no Brasil.

Hoje o BNDES é uma empresa pública e é considerado um agente especial no sistema financeiro, por atuar como o principal agente de fomento do país, responsável pela política de financiamento de longo prazo. Como instituição de segundo piso, tem atuado de forma relevante no mercado de microcrédito, liberando recursos tanto para os financiamentos quanto para o desenvolvimento institucional das IOMs.

Em que pese a importância da atuação do BNDES desde a sua criação, na década de 1960, a dimensão territorial do Brasil, as disparidades regionais e o interesse dos militares em interiorizar o desenvolvimento favoreceram a replicação do modelo institucional do BNDES para as unidades da federação, resultando na criação de instituições regionais e locais de desenvolvimento, a exemplo do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG); Banco do Nordeste do Brasil (BNB); Banco da Amazônia (BASA); Banco Regional do Extremo Sul (BRDE). No final de década de 1970, o Brasil já contabilizava 14 bancos de desenvolvimento⁷⁷, refletindo a expressiva intervenção do Estado na economia (FALLABELLA; MONTEIRO, 2009).

⁷⁶ Criado pela Lei 1.628, de 20 de junho de 1952, mais tarde foi transformado em BNDES.

⁷⁷ Para conhecer a lista de todos os bancos de desenvolvimento regionais, consulte Fallabela e Monteiro (2009, p. 155).

A redução dos ganhos decorrentes da inflação, do *floating*⁷⁸ bancário e das elevadas taxas de juros, após a implantação do Plano Real, associada aos elevados custos administrativos das instituições tanto públicas quanto privadas, resultou num cenário de fragilidade e instabilidade do sistema brasileiro. O Banco Central, então, criou o Plano de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), com o intuito de liberar linha de crédito para a reestruturação das instituições financeiras privadas, já num processo de perspectiva de estabilização econômica.

Diante do iminente risco de falência dos bancos regionais, o governo publicou, em 1996, a Medida Provisória 1.514, autorizando o Banco Central a criar o Programa de Estímulo à Redução do Setor Público Estadual no Sistema Financeiro (PROES), que forneceria recursos do governo federal para cobrir a totalidade dos valores necessários à liquidação dos bancos ou à sua transformação em agências de fomento (Resolução 2.574/98 do CMN - CMN, 1998). De acordo com Fallabela e Monteiro (2009), dos 33 bancos de desenvolvimento regionais, apenas 17% optaram por se transformar em agência de fomento.

A vantagem em criar agências de fomento baseava-se no fato de elas não oferecerem risco ao mercado e à poupança pública (tendo em vista o impedimento de captar recursos junto ao público), mas ao mesmo tempo permanecia como um instrumento do estado para financiar projetos de investimento que dialogavam com a estratégia de desenvolvimento econômico regional. Na sua constituição, as agências de fomento tinham *status* de instituição financeira, mas não eram reconhecidas como tal, o que ocorreu apenas em 2001 (Resolução 2.828/01 do CMN – CMN, 2001b). Assim, não podendo captar recursos junto ao público nem contratar depósitos interfinanceiros, elas trabalham com recursos oriundos de fundos constitucionais, orçamentos estaduais e municipais e organismos nacionais e internacionais de desenvolvimento (BNDES, Banco Mundial, etc.).

Ainda de acordo com a Resolução 2.828/01 do CMN (CMN, 2001b), as agências de fomento devem ser constituídas como sociedades anônimas de capital fechado, 100% pertencentes ao estado da federação onde têm sede, podendo cada estado manter apenas uma agência de fomento⁷⁹, as quais têm por objeto a concessão

⁷⁸ Ganho decorrente da permanência com recursos de terceiros durante alguns dias, em cenário de elevadas taxas de juros.

de financiamentos para capital de giro ou investimentos associados a projetos que visem à ampliação ou manutenção da capacidade produtiva de bens e serviços, previstos em programas de desenvolvimento econômico e social da unidade da federação onde tenham sede (Resolução 3.757 01/07/2009 do CMN – CMN, 2009).

O reconhecimento das agências de fomento como instituições financeiras a partir de 2001 constituiu estímulo para a criação de novas agências, que passaram de três unidades em 1996 (FALLABELA; MONTEIRO, 2009, p. 157) para 13 em dezembro de 2011⁸⁰. Essa proliferação das agências de fomento contribuiu para o aumento da oferta de microcrédito no Brasil, uma vez que, a despeito de não poder captar recursos junto ao público, têm autorização para atuar como instituição de segundo piso, intermediando o repasse de recursos das instituições financiadoras para as IOMs.

3.3 Sistematização da evolução do marco regulatório dos atores do microcrédito

Conforme descrito no início deste tópico, a compreensão da configuração institucional dos atores que atuam no mercado de microcrédito, assim como suas características e limitações, é requisito para uma análise crítica dos resultados alcançados pelo PNMPO, assim como para a apresentação de alternativas para o seu desenvolvimento. Embora este trabalho não se proponha a esgotar a análise do marco regulatório dos atores envolvidos no microcrédito, a sistematização dessa evolução permite perceber o esforço intensivo das entidades supervisoras em definir a estrutura institucional e as diversas configurações para atuação no mercado microfinanceiro. O Quadro 3 permite perceber também o excesso de legislação e de mudanças normativas, o que pode aumentar a percepção de risco jurídico e normativo pelos atores envolvidos.

⁷⁹ Estrutura do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: 10/11/2011.

⁸⁰ Conforme dados de Supervisão Bancária do Banco Central, disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 28/01/2012.

QUADRO 3 - Evolução do marco regulatório relativo aos atores do segmento de microcrédito

DATA	LEGISLAÇÃO	OBJETIVO
7/4/1933	Decreto 22.626	Dispõe sobre os juros nos contratos
31/12/1964	Lei 4.595	Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.
16/12/1971	Lei 5.764	Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas
15/10/1973	Circular BACEN 220	Trata das atividades dos correspondentes bancários
30/8/1979	Resolução CMN 562	Dispõe sobre a atribuição das instituições financeiras de realizar operações de coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros
31/8/1995	Resolução CMN 2.193	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de bancos comerciais com participação exclusiva de cooperativas de crédito
23/3/1999	Lei 9.790	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria
2/8/1999	Resolução CMN 2.627	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor
25/8/1999	Resolução CMN 2.640	Dispõe sobre a contratação de correspondentes no País.
24/9/1999	Medida Provisória 1.894-24	Dispõe sobre a instituição da Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
26/7/2001	Resolução CMN 2.874	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor. (Revogou a resolução 2627)
14/2/2001	Lei 10.194	Dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor
23/8/2001	Medida Provisória 2.172 -32	Dispõe sobre a nulidade de estipulações usurárias
20/12/2002	Resolução CMN 3.058	Introduz alterações no Regulamento anexo à Resolução 2.771, de 2000, que disciplina a constituição e o funcionamento de cooperativas de crédito.
25/6/2003	Resolução CMN 3.106	Dispõe sobre os requisitos e procedimentos para a constituição, a autorização para funcionamento e alterações estatutárias, bem como para o cancelamento da autorização para funcionamento de cooperativas de crédito.
27/11/2003	Resolução CMN 3.140	Altera disposições relativas a requisitos e procedimentos para a constituição, a autorização para funcionamento e alterações estatutárias de cooperativas de crédito.
31/7/2003	Resolução CMN 3.110	Altera e consolida as normas que dispõem sobre a contratação de correspondentes no País.
17/12/2003	Resolução CMN 3.156	Dispõe sobre a contratação de correspondentes no País. (Altera a Resolução 3.110, de 2003)
25/4/2005	Lei 11.110	Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMP
29/5/2008	Resolução CMN 3.567	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte.

Fonte: Elaborado a partir da legislação disponível em: www.bcb.gov.br e www.planalto.gov.br. Acesso em: 15/12/2011.

3.4 Programas de microcrédito no Brasil: evolução do marco regulatório

O tópico anterior apresentou a evolução do marco regulatório dos atores que atuam no mercado de microcrédito no Brasil, essencialmente OSCIPs, SCMEPP, cooperativas de crédito e agências de fomento, contando, ainda, com a participação de correspondentes bancários e de instituições financeiras tradicionais, públicas e privadas. O desenvolvimento institucional dos atores desse segmento se confunde com a trajetória dos programas de microcrédito, que receberam atenção mais cuidadosa das entidades reguladoras apenas no início dos anos 2000, culminando com a criação, em 2005, do PNMPO, marco na história do microcrédito no Brasil.

Compreender a evolução e a estrutura atual do PNMPO, levando em consideração a configuração institucional do setor, permitirá a análise crítica dos seus resultados e a identificação de eventuais entraves ao seu crescimento, assunto que será tratado de forma detalhada no capítulo 5. Este tópico se propõe a dar continuidade à abordagem iniciada no item anterior, dando ênfase, inicialmente, à evolução mais recente do marco regulatório para parametrização das operações de microcrédito. Na sequência, serão analisadas as principais características do PNMPO, com a apresentação da atual configuração institucional dos atores do segmento e análise dos resultados alcançados pelo programa no período 2005/ 2011.

Conforme já descrito, o desenvolvimento do marco regulatório para o setor microfinanceiro teve início em meados da década de 1990, com foco na estruturação das instituições operadoras de microcrédito. No que diz respeito às regras para concessão dos financiamentos à população de baixa renda, setor até então atendido essencialmente por ONGs, predominava um vazio regulamentar, perpetuado pelo desinteresse das instituições financeiras tradicionais em operar no setor, considerado pouco atrativo devido aos baixos valores, elevados custos operacionais, elevados riscos e reduzidas margens de lucro. Havia, no entanto, um movimento coordenado pelo Conselho da Comunidade Solidária, que pretendia sensibilizar governo e parceiros para o debate em torno de políticas para acesso ao crédito pela população de baixa renda.

Durante a campanha eleitoral para a Presidência da República em 2002, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva incluiu, entre as promessas de campanha, uma política pública para o microcrédito. Essa promessa pretendia atender às reivindicações das organizações envolvidas no setor que criticavam a falta de coordenação das ações desenvolvidas pelo estado para o segmento microfinanceiro. Assim, a partir de 2003, com

a eleição de Lula, o governo começou a estruturar as medidas que viabilizariam o maior acesso ao crédito pela população de baixa renda (BRITO COELHO; PRANDINI, 2009).

Uma das primeiras iniciativas do novo governo para o setor microfinanceiro foi a publicação de Medida Provisória 122/03, convertida na Lei 10.735 em 11/09/2003 (BRASIL, 2003b), determinando o direcionamento de parte dos recursos captados por meio do depósito à vista⁸¹ para as operações de crédito às pessoas físicas de baixa renda e microempreendedores. Essa legislação estabeleceu também limites para a cobrança de juros e tarifas, deixando a cargo do CMN estabelecer os demais parâmetros para realização dos financiamentos.

Ainda naquele ano, a Resolução 3.109 estabeleceu em 2% o percentual mínimo dos depósitos à vista exigidos para as operações de microcrédito (CMN, 2003a). A mesma legislação estabeleceu, também, todos os parâmetros operacionais, incluindo público-alvo do programa, prazos, taxas de juros, tarifas bancárias e valores dos financiamentos, que oscilavam de acordo com a categoria do tomador de crédito (pessoa física ou microempreendedor). A garantia de *funding* para o microcrédito pretendia resolver um dos problemas mais recorrentes, do ponto de vista das IOMs, ou seja, o acesso aos recursos para operações que dificilmente seriam priorizadas pelo sistema financeiro tradicional.

No entanto, a determinação legal para aplicação desses recursos nas operações de microcrédito e as punições previstas em caso de não cumprimento⁸² não foram suficientes para que os recursos alcançassem a população mais pobre, tendo em vista o desinteresse das instituições captadoras de depósito à vista em operar nesse mercado, considerado pouco atrativo do ponto de vista do sistema financeiro tradicional. Assim, de um lado ficaram as instituições financeiras detentoras de recursos, porém desinteressadas no segmento; de outro, as IOMs, essencialmente OSCIPs e SCMEPP, que, a despeito do interesse e da habilitação para atuar no programa, não têm acesso direto ao *funding*, dado o impedimento legal para captar depósito à vista junto ao público. Atentas a esse viés, as entidades reguladoras autorizaram as instituições captadoras de

⁸¹ Bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial, a Caixa Econômica Federal, bem como as cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores e de livre admissão de associados.

⁸² Em cumprimento à Lei 10.735, os recursos da exigibilidade não aplicados nas operações de microcrédito seriam recolhidos ao Banco Central do Brasil, sem remuneração, permanecendo indisponíveis nos termos de regulamentação daquela autarquia.

depósito à vista a repassar os recursos da exigibilidade para as IOMs por meio de empréstimos, podendo incluir esses repasses no cômputo da referida exigibilidade.

Ao chegar em 2004, a despeito dos avanços alcançados na definição do *funding* e dos procedimentos operacionais, ainda era necessário aprimorar o marco regulatório do setor, definindo conceitualmente quais seriam as operações enquadráveis na categoria de microcrédito, assim como a metodologia de concessão, que deveria ser diferenciada em relação às operações do sistema financeiro tradicional. Para suprir esse gargalo, foi instituído, no mesmo ano, o PNMPO⁸³, constituindo-se em um “divisor de águas” para o setor microfinanceiro.

3.4.1 Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)

O PNMPO foi criado com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares e consolidou o conceito de microcrédito produtivo orientado, estabelecendo o modelo operacional para o programa. Foi instituído em 29/11/2004 por meio da Medida Provisória 226 (BRASIL, 2004b), convertida na Lei 11.110 em 25/04/2005 (BRASIL, 2005).

Ficou assim definido o conceito de microcrédito produtivo orientado:

Considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que:

I - o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;

II - o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica; e

III - o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este e em consonância com o previsto nesta Lei.

⁸³ O PNMPO foi instituído em 29/11/2004 por meio da Medida Provisória 226 (BRASIL, 2004), convertida na Lei 11.110 em 25/04/2005 (BRASIL, 2005).

A mesma Lei nº 11.110 estabeleceu também que os recursos destinados ao PNMPO⁸⁴ seriam provenientes não apenas da parcela de 2% dos recursos de depósitos à vista, mas também do Fundo de Amparo ao Trabalhador, e de outras fontes alocadas para o programa por iniciativa das instituições financeiras ou outras instituições de microcrédito produtivo orientado. No entanto, em que pesem os valores expressivos do FAT disponibilizados ao microcrédito, esses valores não são acessíveis a todas as IOMs, pois apenas as instituições oficiais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES, Banco do Nordeste e BASA) têm acesso direto a esses recursos. Assim, mais uma vez as IOMs permanecem dependentes do repasse desses recursos por meio de empréstimos pelas instituições financeiras oficiais,

A mesma lei definiu, então, que as instituições financeiras oficiais podem atuar no programa com acesso direto aos recursos do FAT, enquanto os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal contam com *funding* originário da parcela dos recursos de depósitos à vista por eles captados. Dessa forma, as instituições oficiais que também captam depósito à vista contam com duas fontes de recursos para aplicar no microcrédito, condição necessária, mas não suficiente, para garantir que esse segmento faça parte das prioridades estratégias dessas instituições.

Ainda a Lei nº 11.110 mesma lei estabeleceu também quais instituições podem atuar no segmento, figurando como Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPO) - também chamadas de IOM -, entre elas as cooperativas de crédito singulares, agências de fomento, SCMEPP e OSCIPs. Para tanto, elas devem se cadastrar e firmar termo de compromisso para obter habilitação junto ao MTE. Ainda em conformidade com a lei, os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento, os bancos cooperativos e as cooperativas centrais de crédito podem atuar como repassadores de recursos para as IMPOs, recebendo a denominação de Agentes de Intermediação (AGI) ou de Instituições Financeiras Operadoras (IFO)⁸⁵.

⁸⁴ Diz respeito ao PNMPO urbano. Quando os recursos forem alocados para operações de microcrédito produtivo rural, efetuadas com agricultores familiares no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), podem ser utilizados recursos do orçamento geral da União ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento, conforme Lei nº 11.110.

⁸⁵ Instituições com acesso direto ao *funding* e que repassam, via empréstimo os recursos para instituições que atendem diretamente os clientes, ou seja, operam em primeiro piso.

No âmbito do PNMPO, é permitido realizar quatro modalidades de operações com microcrédito. A primeira delas, caracterizada como contratação direta, prevê a contratação de operações com o tomador final, mediante utilização de estrutura própria. A segunda alternativa envolve o mandato, situação que permite a contratação de operações com o tomador final, por intermédio de parceria com IMPO. A terceira modalidade, por sua vez, prevê o repasse de recursos à IMPO, podendo ser de forma direta ou via AGI. E, por fim, a aquisição de operações de crédito, que envolve a compra de operações de microcrédito da IMPO, de forma direta ou via AGI.

A Lei nº 11.110 estabelece, ainda, as regras para enquadramento do público-alvo do programa e autoriza, dentro do PNMPO, a substituição das garantias reais por outras garantias alternativas, como aval solidário, alienação fiduciária, fiança e outras garantias aceitas pelas instituições financeiras operadoras.

É senso comum entre as instituições que operam com microcrédito que, a despeito das taxas de inadimplência historicamente reduzidas, a assimetria de informações e a falta de colateral acentuam a percepção dos riscos do segmento. Assim, atendendo à demanda dos atores envolvidos, as entidades reguladoras autorizaram a utilização da garantia do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER), instituído pela Lei 9.872, de 23 de novembro de 1999 (BRASIL, 1999b), observadas as condições estabelecidas pelo CODEFAT.

Mais uma vez, em 2006, foram divulgadas novas regras por meio da Resolução 3.422 (CMN, 2006) que revogou a Resolução 3.310/05 (CMN, 2005), redefinindo todos os parâmetros operacionais do programa. Entretanto, a despeito do esforço das entidades supervisoras para viabilizar o desenvolvimento do setor de microfinanças, os elevados custos operacionais do PNMPO, aliados à fragilidade das garantias e a relação custo-benefício para pequenos valores, constituíam forte entrave para o crescimento do setor no programa. Nesse contexto, o governo se propôs a apresentar alternativas a esses elevados custos, autorizando a União, com base na Medida Provisória (MP) 543/11 de 24/08/2011 (BRASIL, 2011), que alterou a nº Lei 11.110 (BRASIL, 2005), a conceder subvenção econômica a instituições financeiras sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas, para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado⁸⁶. Ainda caberá ao

⁸⁶ Essa subvenção foi limitada a R\$ 500.000.000,00 por ano e o seu pagamento ficou condicionado à apresentação, pela instituição financeira beneficiária, de declaração de responsabilidade pela exatidão das informações relativas às operações realizadas.

Ministério da Fazenda estabelecer os critérios a serem observados pela instituição financeira nas operações de microcrédito produtivo orientado para fazer jus à subvenção, definir a metodologia, as normas operacionais e demais condições para o pagamento da subvenção e estipular os limites anuais de subvenção por instituição financeira, respeitada a dotação orçamentária reservada a essa finalidade⁸⁷.

Em agosto de 2011, o CMN, pela Resolução 4.000 (CMN, 2011), que revogou a Resolução 3.422/06 (CMN, 2006), alterou e consolidou novamente as normas do PNMPO, mantendo, no entanto, a exigência da aplicação dos 2% sobre o depósito à vista nas operações de microcrédito. Essa nova legislação redefiniu mais uma vez, de forma detalhada, os parâmetros operacionais do programa, permitindo a adoção de procedimentos simplificados para confecção de ficha cadastral e para elaboração do contrato representativo da dívida.

No final de 2011, nova legislação do CMN, por meio da Circular BCB 3.566 (BCB, 2011) que revogou a Circular BCB 3.332/06 (BCB, 2006), determinou o pagamento de multas pelas instituições financeiras que não cumprirem as regras da exigibilidade de aplicação no microcrédito do percentual de 2% do depósito à vista, demonstrando a predisposição das entidades supervisoras a acompanhar e fiscalizar o cumprimento das regras relativas ao segmento de microcrédito.

Ressalta-se que não cabe no propósito deste trabalho descrever todas as alterações decorrentes do marco regulatório no período analisado. Entretanto, a sistematização da legislação, apresentada no Quadro 4, evidencia ao mesmo tempo o esforço das entidades reguladoras em aprimorar as condições para o crescimento do setor e a instabilidade jurídica a que estão sujeitos os atores, diante das constantes alterações normativas e da inevitável sobre-regulação do mercado de microcrédito.

⁸⁷ Ainda de acordo com a Medida Provisória, o Banco Central do Brasil acompanhará e fiscalizará as operações de microcrédito produtivo orientado realizadas pelas instituições financeiras beneficiárias da subvenção.

QUADRO 4 - Evolução do marco regulatório das operações de microcrédito

DATA	LEGISLAÇÃO	OBJETIVO
24/7/2003	Resolução CMN 3.109	Dispõe acerca da realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.
11/9/2003	Lei 10.735	Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores (Conversão da MP 122 de 25/06/03)
29/11/2004	Medida Provisória 226	Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO
29/11/2004	Decreto 5.288	Regulamenta a Medida Provisória no 226 , que instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO
25/4/2005	Lei 11.110	Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO (Conversão da MP 226/04)
31/8/2005	Resolução CMN 3.310	Dispõe acerca da realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. (Revogou a Resolução 3.109/03)
29/8/2006	Resolução CMN 3.399	Dispõe sobre a captação e a realização de depósitos interfinanceiros.
18/10/2006	Resolução CODEFAT 511	Dispõe sobre a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO.
30/11/2006	Resolução CMN 3.422	Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. (Revogou a Resolução 3310/05)
4/12/2006	Circular BCB 3.332	Define forma de apuração do limite para operações de microcrédito produtivo orientado e critérios para aferição do cumprimento da exigibilidade de aplicação dos depósitos à vista em operações de microcrédito e estabelece procedimentos para a remessa de informações relativas às mencionadas operações
21/10/2008	Decreto 6.607	Dá nova redação ao art. 3º do Decreto nº 5.228/04 , que dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO
27/3/2009	Resolução CMN 3.706	Dispõe sobre a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores (Alterou a Resolução 3.422)
24/8/2011	Medida Provisória 543	Autoriza a União a conceder a instituições financeiras subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas, para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado. (Alterou a lei 11.110)
25/8/2011	Resolução CMN 4.000	Altera e consolida as normas que dispõem sobre a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. (Revogou a Resolução 3422/06)
7/12/2011	Circular BCB 3.566	Define critérios para aferição do cumprimento de exigibilidade de aplicação dos depósitos à vista em operações de microcrédito e estabelece procedimentos para remessas de informações relativas a essas operações. (Revogou a Circular BCB 3332)

Fonte: Elaborado a partir de Banco Central do Brasil www.bcb.gov.br (acesso 20/12/2011) e Portal de Legislação do Planalto: www.planalto.gov.br (acesso em 22/12/2011).

3.4.2 Avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)

Ao completar seis anos de funcionamento, o PNMPO contabilizou muitas conquistas, mas ainda tem um longo caminho pela frente para se consolidar como um programa que garanta acesso ao crédito pela população alijada do sistema financeiro tradicional.

O objetivo dos próximos tópicos é avaliar o PNMPO, a partir da constatação de que a configuração institucional dos atores interfere de maneira determinante nos seus resultados. Nessa análise, é importante ter em conta que o mesmo está inserido num mercado acentuadamente desigual e concentrado, tanto do ponto de vista do território como do ponto de vista dos atores e dos valores desembolsados, uma vez que o Banco do Nordeste concentra mais de 60% das operações de microcrédito no Brasil.

Assim, essa avaliação contemplará dois pilares: a evolução quantitativa e a configuração atual das instituições microfinanceiras e os resultados do PNMPO no período 2005/2011. O propósito deste tópico é abrir caminho para a compreensão dos reais entraves ao crescimento sustentável do setor, assunto que será tratado no capítulo 5.

3.5 Configuração atual das instituições microfinanceiras

Atualmente, as operações de microcrédito são realizadas por diversos atores, organizados em inúmeras configurações institucionais, que objetivam, em última instância, viabilizar o desenvolvimento do setor de forma sustentável, a partir da redução de custos e do estabelecimento de parcerias entre as instituições financeiras, o poder público e organizações da sociedade civil.

O PNMPO foi estruturado no formato de uma rede de organizações autônomas que ingressam no Programa Nacional por deliberação própria, solicitando a habilitação e firmando um Termo de Compromisso junto ao MTE, conforme Relatório do PNMPO 2008 (BRASIL, 2008). As organizações que se habilitam ao PNMPO fazem-no na qualidade de IMPO ou de AGI.

As IMPOs são as responsáveis pelo atendimento ao microempreendedor, oferecendo-lhe, além do crédito, orientação no que se refere às condições de acesso ao crédito, mas também à gestão econômica e financeira do seu empreendimento, de tal modo que lhe permita, gradativamente, torná-lo mais sustentável. As AGIs, por sua vez, são prioritariamente organizações às quais cabe o papel de financiar a atuação das IMPOs.

As instituições envolvidas no PNMPo também podem ser analisadas sob o ponto de vista da forma de organização (com ou sem fins lucrativos) e/ou em função da forma de atuação (primeiro ou segundo piso) (BARONI; LIMA; REZENDE, 2002; MONZONI NETO, 2006). As instituições sem fins lucrativos são representadas prioritariamente por OSCIPs⁸⁸, cooperativas de crédito e instituições do setor público - governo federal, estadual e municipal. As instituições com objetivo de lucro são as SCMEPP e instituições financeiras⁸⁹ que operam com a carteira de microcrédito.

Em relação à forma de atuação, as instituições atuam em dois níveis distintos, porém complementares. No primeiro nível, também chamado de primeiro piso, atuam as instituições que atendem diretamente aos clientes finais que demandam o microcrédito (IMPO). Atuam em primeiro piso majoritariamente as OSCIPs e cooperativas de crédito, além de SCMEPP, agências de fomento e instituições financeiras – que são chamadas de IMPO no MTE.

As instituições que operam em segundo piso (AGI) oferecem capacitação e apoio técnico, assim como o provimento de recursos financeiros sob a forma de empréstimos às instituições de primeiro piso - que são chamadas de AGI no MTE. Além de *funding* para as operações de microcrédito, essas instituições apoiam também o desenvolvimento institucional, por meio de repasse e/ou doação para custeio das despesas iniciais de operação ou para modernização tecnológica. São também investidos recursos na capacitação de agentes de crédito, gerentes, conselhos de administração e lideranças locais (BARONE; LIMA; REZENDE, 2002). Entre as instituições de segundo piso no Brasil encontram-se a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES e demais instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central, que

⁸⁸ Não há levantamento nacional de ONGs que praticam o microcrédito no país. Entre as 56 instituições associadas à ABCRED, todas obtiveram o título de OSCIP (SILVA, 2007, p. 60).

⁸⁹ Bancos Comerciais, Bancos Múltiplos, Caixa Federal, Sociedades de Crédito, Financiamento e investimento (MARTINS; WINOGRAD; SALLES, 2002).

repassem, sob a forma de empréstimos, os valores previstos nas exigibilidades (2% do depósito à vista) para instituições de microfinanças.

O poder público atua de várias formas. Em primeiro plano, podem-se citar os programas voltados diretamente para o tomador de microcrédito por meio de bancos oficiais com carteiras especializadas, a exemplo do Crediamigo⁹⁰. Atua também a partir da utilização de recursos orçamentários (Bancos do Povo) e/ou por meio de programas públicos de fomento a instituições de microcrédito da Sociedade Civil e da iniciativa privada, a exemplo do PCPP e do Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI) do BNDES, além do Programa Serviço de Apoio às Micro e Pequena Empresas (SEBRAE) de apoio ao segmento de microcrédito.

O PCPP foi criado em 1996 pelo BNDES com o objetivo de formar uma indústria de microfinanças no Brasil, ofertando recursos para os agentes repassadores de microcrédito. Em março de 2005, foi criado o Programa de Microcrédito do BNDES (PMC), que passou a ser chamado, em 2010, de BNDES Microcrédito. O objetivo do BNDES Microcrédito é promover a economia popular por meio da oferta de recursos para o microcrédito produtivo orientado a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades de pequeno porte que tenham receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 240 mil. Com esse programa o BNDES pretende incentivar a geração de trabalho e renda, além de atuar como instrumento de inclusão social, de complementação de políticas sociais e de promoção do desenvolvimento social⁹¹. Em 2011, a dotação do BNDES para esse programa passou de R\$ 250 milhões para R\$ 450 milhões, voltados para repasses a agências de fomento, instituições financeiras públicas ou privadas, cooperativas singulares de crédito, cooperativas centrais de crédito⁹², bancos cooperativos, OSCIPs e SCMEPP⁹³.

⁹⁰ Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste, que será detalhando no próximo capítulo.

⁹¹ Conforme informações disponíveis em: www.bndes.gov.br. Acesso em 09/11/2011.

⁹² Espécie de *holding* de cooperativas singulares, que reúnem três ou mais cooperativas. Disponível em: www.bndes.gov.br. Acesso em: 10/11/2011.

⁹³ Atualmente, o BNDES possui 58 operações contratadas no âmbito do Programa BNDES de Microcrédito: 34 são com OSCIPs, 10 com cooperativas de crédito singulares, cinco com cooperativas centrais, quatro com agências de fomento, dois com bancos comerciais, dois com bancos cooperativos e um com sociedade de crédito ao microempreendedor. Disponível em: www.bndes.gov.br. Acesso em: 10/11/2011.

O PDI é um programa de apoio ao setor microfinanceiro, criado também pelo BNDES em 2002, a partir de convênio com o BID⁹⁴. O objetivo do programa é fortalecer o segmento microfinanceiro por meio do acesso a ferramentas gerenciais, operacionais e de controle para consolidação do segmento. O programa contempla também a qualificação de gerentes, empresas de auditoria e demais atores envolvidos. Para tanto, o BNDES elaborou e publicou manuais relacionados a técnicas de gestão, marketing, regulamentação, sistemas de informação e auditoria externa (MARTINS; WINOGRAD; SALLES, 2002).

O Programa SEBRAE de Apoio ao Segmento de Microcrédito visa a contribuir, por sua vez, para a construção de amplo e sólido segmento de microfinanças autossustentável e integrado ao sistema financeiro nacional. Constituem objetivos específicos do programa: apoiar a criação, expansão, capitalização e capacitação das entidades de microcrédito, assim como contribuir para a construção de soluções coletivas e de mercado que visem ao desenvolvimento sustentável da indústria de microfinanças, em especial para o suprimento de recursos (*funding*) e sistemas de informação e gestão⁹⁵. Ao MTE compete coordenar o Programa Nacional, propiciando as condições para a habilitação de IMPO e AGI e para a difusão de informações sobre o microcrédito produtivo orientado e à ampliação do número de microempreendedores atendidos pelo programa.

3.6 Evolução da composição das IMPOs - 2005/2011

O ano de 2005 representou um marco na indústria microfinanceira no Brasil devido, como destacado, à criação do PNMPO, que consolidou o conceito de microcrédito produtivo orientado, seus parâmetros operacionais, fontes de recursos e metodologia de habilitação ao programa pelas instituições interessadas. Some-se a isso a celebração do Ano Internacional do Microcrédito, que deu visibilidade ao setor e estimulou o incremento do número de instituições interessadas em atuar com microfinanças.

⁹⁴ O programa se desenvolve no âmbito do convênio de cooperação técnica firmado entre o BNDES e o BID, no qual o BNDES participa na qualidade de órgão executor e beneficiário (MARTINS; WINOGRAD; SALLES, 2002).

⁹⁵ Programa SEBRAE de Apoio ao Segmento de Microcrédito. Disponível em: www.sebrae.com.br/setor/servicos/o-setor/aceso-a-servicos-financeiros/microcredito. Acesso em: 10/11/2011.

O Quadro 5 mostra o rápido crescimento do número de instituições financeiras no período 2005/2011⁹⁶.

QUADRO 5 - Instituições habilitadas ao PNMPO – 2005/2011

INSTITUIÇÕES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
OSCIPs	40	90	123	124	129	135	135
SCMEPPs	10	16	16	16	19	22	23
Cooperativas de Crédito	0	100	120	125	127	147	165
Bco de Desenvolvimento	0	0	0	0	0	2	2
Cooperativa Central	0	2	4	4	0	4	4
Bco cooperativo	0	1	1	1	1	1	1
Instituição Financeira Operadora	0	3	3	3	0	5	5
Agência de Fomento	2	4	5	5	7	8	9
TOTAL	52	216	272	278	283	324	344

Fonte: Adaptado de Relatórios do PNMPO 2007; 2008, 4º trimestre 2009, 4º trimestre 2010 e 2º trimestre 2011 – divulgados pelo MET. Disponível no site: www.mte.gov.br. Acesso em: 09/11/2011.

O número de instituições habilitadas ao PNMPO cresceu 523,07% no período compreendido entre 2005 e 2010, passando de 52 para 324 instituições. Em relação às instituições microfinanceiras, em 2010, 324 instituições estavam habilitadas para atuar junto ao PNMPO, como IMPO ou AGI. Entre essas instituições, as OSCIPs e cooperativas singulares de crédito tiveram papel predominante, respondendo, respectivamente, por 39,24% e 47,76%⁹⁷ do total de instituições do segmento.

Sob o prisma do potencial de crescimento da indústria microfinanceira, vale ressaltar que apesar da forte presença das cooperativas de crédito no quadro das IOMs, elas representam apenas 10,73% do total de 1.370⁹⁸ cooperativas de crédito em operação no mercado financeiro.

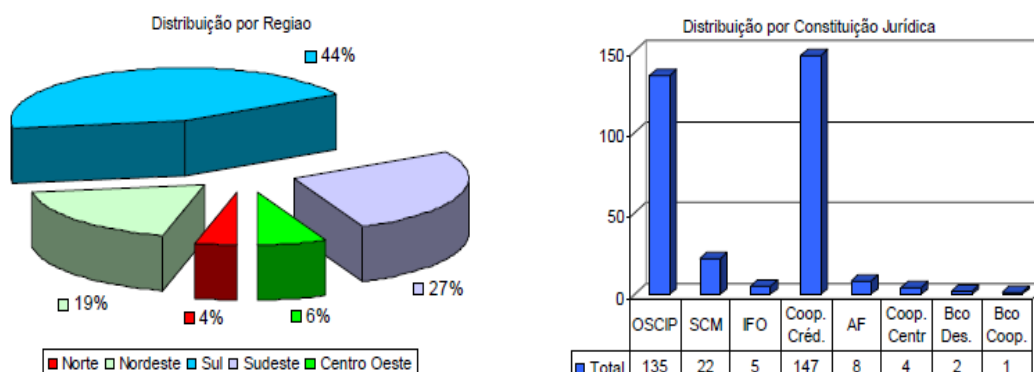
Uma questão que chama a atenção nos relatórios do PNMPO é que essas instituições estão fortemente concentradas no Sul (44%) e Sudeste (27%), como pode ser observado no Gráf. 3.

⁹⁶ Os dados de 2011 referem-se ao segundo trimestre. Relatório do PNMPO - 2º trimestre 2011, divulgado pelo MTE. Disponível em: www.mte.gov.br. Acesso em: 09/11/2011.

⁹⁷ De acordo com Relatório do PNMPO – segundo trimestre de 2010 – publicado pelo MET. Disponível em: www.mte.gov.br. Acesso em: 09/11/2011.

⁹⁸ BCB – Evolução do SFN – dados de dez/2010. Disponível em: www.bcb.gov.br/?QEVSN201109. Acesso em: 11/11/2011.

GRÁFICO 3 - Distribuição das Instituições Operadoras de Microcrédito por região e constituição jurídica - 2º trimestre de 2011



Fonte: Relatório do PNMPO - 2º trimestre de 2011 – divulgado pelo MET. Disponível em: www.mte.gov.br. Acesso em: 11/11/2011.

Percebe-se que a representatividade das OSCIPs e cooperativas de crédito no total das instituições de microcrédito e a concentração nas regiões Sul e Sudeste não têm correlação com os valores concedidos. Ou seja, com base na carteira ativa no 2º semestre de 2011 por constituição jurídica, o maior volume está concentrado na categoria Banco de Desenvolvimento, que conta com apenas duas instituições habilitadas ao PNMPO (Banco do Nordeste do Brasil e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul), mas responde por 70,19% dos valores concedidos (QUADRO 6).

QUADRO 6 - Carteira ativa por constituição jurídica no 2º trimestre/11

Constituição Jurídica	Carteira Ativa até 30/06/11	
Agência de Fomento	17.028.116,27	1,42%
Banco Cooperativo	16.691.528,26	1,39%
Banco de Desenvolvimento	842.548.203,55	70,19%
Cooperativa de Crédito	47.463.775,85	3,95%
IFO - Instituição Financeira Operadora	660.000,00	0,05%
OSCIP	268.656.588,84	22,38%
SCM	7.402.818,50	0,62%
TOTAL	1.200.451.031,27	100%

Fonte: Relatório do PNMPO - 2º trimestre de 2011 – divulgado pelo MTE - Disponível em: www.mte.gov.br. Acesso em: 11/11/2011.

De acordo com os dados apresentados no Quadro 5, o número de SCMEPP aumentou 120% entre 2005 e 2010, porém essas instituições representam

apenas 6,8% do total de instituições habilitadas ao PNMPO. Apesar do esforço das entidades supervisoras para aprimoramento do marco regulatório relativo às SCMEPP, ainda são identificadas muitas limitações ao seu crescimento. No entendimento de Fontes e Coelho (2003, p. 33), uma hipótese para essa modesta participação “decorre da natureza diferenciada das SCMEPPs que, apesar de integrarem o SFN, sofrem restrições não impostas às demais instituições financeiras”. Entre as restrições, os autores enfatizam a limitação quanto à oferta de produtos, a proibição de captar recursos junto ao público e o estreito limite de diversificação de risco e de alavancagem.

3.7 Resultados do PNMPO – 2005/2011

O PNMPO registra, desde a sua criação em 2005 até dezembro de 2010, o total acumulado de 7,3 milhões de operações de microcrédito, com valor total de R\$ 9,5 bilhões e valor médio por operação inferior a R\$ 1.500,00, conforme Quadro 7.

QUADRO 7 – Resultado do PNMPO

ANOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Número de Operações	632.106	828.847	963.459	1.274.296	1.605.515	2.015.335	1.120.602
Valor do Microcrédito Concedido ¹ (Vls em mil)	602.340,00	831.815,60	1.100.375,83	1.807.071,72	2.283.955,24	2.878.394,62	1.587.767,39
Valor médio do crédito concedido	952,91	1003,58	1142,11	1418,09	1422,57	1428,25	1416,89
Nº de Clientes ativos	324.214 ²	320.000	513.032	640.448	745.733	893.891	1.048.510
Crédito para o segmento Comercial	-	-	77,62%	89,30%	86,69%	87,47%	89,14%
Crédito para Capital de Giro	-	-	77,80%	-	81,08%	91,17%	92,23%
Concentração de Mulheres Empreendedoras	-	62%	63,30%	64%	59,26%	62,64%	62,42%
Concentração de empresas informais	-	-	94,68%	96,37%	96,69%	95,02%	94,47%

¹ Valores nominais

Elaboração própria

² Monzoni, 200:71

Fonte: Relatórios do PNMPO anos 2007, 2008, 2009, 2010, e 2º trimestre de 2011 - MTE

Comparativamente ao ano de 2005, quando da criação do programa, a quantidade de operações de microcrédito produtivo orientado passou de 632.106 operações/ano para 2.015.335 em 2010, registrando crescimento de 218,82%, enquanto

o valor dos créditos concedidos cresceu 377,87%, no mesmo período, chegando ao final de 2010 com a concessão de R\$ 2,87 bilhões de reais em valores nominais. Em relação ao perfil dos clientes, os dados do Quadro 6 revelam que desde a criação do PNMPO as mulheres têm se revelado público principal do programa, respondendo por mais de 60% dos valores concedidos.

Quanto ao ramo de atividade, em todos os anos da série o segmento do comércio foi o que mais recebeu recursos, sendo responsável por 87,47% do valor concedido em 2010. Os dados revelam também elevada frequência dos trabalhadores informais, que representam quase a totalidade dos clientes, com índices superiores a 95%, ao mesmo tempo em que os recursos do programa têm sido destinados prioritariamente para o capital de giro, que em 2010 respondeu por 91,17% dos créditos concedidos.

Chama a atenção o fato de a região Nordeste contar com apenas 19% das instituições habilitadas ao PNMPO, mas os estados do Ceará, Bahia e Maranhão, juntos, terem recebido, no primeiro semestre de 2011, 51,42% dos empréstimos concedidos, como pode ser verificado no Quadro 8.

QUADRO 8 - Carteira de realizado de microcrédito por estados – 2º trimestre/11

UF	Contratos Realizados		Clientes Atendidos no Trimestre		Valor (R\$)	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Valor	%
AC	3	0,00%	5	0,00%	12.139	0,00%
AL	30.864	5,10%	32.390	5,15%	38.767.363	4,30%
BA	76.424	12,62%	70.780	11,26%	110.346.621	12,25%
CE	184.247	30,43%	162.338	25,83%	224.498.851	24,92%
DF	753	0,12%	2.347	0,37%	1.700.812	0,19%
ES	1.119	0,18%	1.385	0,22%	1.859.370	0,21%
GO	1.101	0,18%	1.104	0,18%	2.362.460	0,26%
MA	59.427	9,81%	81.889	13,03%	128.321.748	14,25%
MG	20.621	3,41%	23.561	3,75%	29.917.003	3,32%
MT	1.077	0,18%	1.079	0,17%	1.450.276	0,16%
PB	42.841	7,08%	40.678	6,47%	52.049.323	5,78%
PE	43.270	7,15%	49.128	7,82%	61.280.329	6,80%
PI	66.979	11,06%	80.092	12,74%	93.918.840	10,43%
PR	917	0,15%	920	0,15%	3.620.734	0,40%
RJ	3.828	0,63%	999	0,16%	11.771.323	1,31%
RN	28.984	4,79%	32.901	5,23%	41.066.072	4,56%
RS	3.075	0,51%	2.669	0,42%	8.174.456	0,91%
SC	13.810	2,28%	11.184	1,78%	45.943.048	5,10%
SE	25.594	4,23%	31.763	5,05%	41.171.876	4,57%
SP	558	0,09%	1.323	0,21%	2.539.741	0,28%
Total	605.492	100,00%	628.536	100,00%	900.772.384,69	100,00%

Fonte: Relatório do PNMPO - 2º trimestre de 2011 – divulgado pelo MTE - Disponível em: www.mte.gov.br. Acesso em: 11/11/2011.

Outra questão que deve ser abordada é que apenas uma das instituições financeiras habilitadas, o Banco do Nordeste do Brasil, por meio do programa Crediamigo, tem sido responsável por mais de 60% de todos os créditos no PNMPO, tendo desembolsado no primeiro semestre de 2011, R\$ 2,06 bilhões em empréstimos⁹⁹.

⁹⁹ Conforme Relatório do CrediAmigo/2010, p. 25. Disponível em: www.bnb.gov.br. Acesso em: 25/08/2011.

Esse cenário reforça algumas evidências citadas ao longo deste trabalho de que, a despeito da evolução do marco regulatório e da multiplicidade de atores e de configurações possíveis, o PNMPO apresenta cobertura muito limitada em relação à demanda potencial. Estudos do Banco Central divulgaram a demanda potencial urbana por microfinanças em sete milhões de MEs para 2005. Considerando que o número de MEs no Brasil cresce à taxa de 3,7% ao ano, isso pode indicar um mercado potencial para microfinanças em franco crescimento (MONZONI NETO, 2006)¹⁰⁰.

A despeito do mercado potencial, os recursos disponibilizados para aplicação no microcrédito não alcançam o público-alvo do programa. De acordo com o Relatório de Inclusão Financeira (BCB, 2010) em junho de 2010 mais de um terço dos recursos disponibilizados ao microcrédito permaneceu recolhido ao Banco Central sem remuneração, por decisão das instituições financeiras detentoras dos recursos. Conforme relatórios do PNMPO, foram atendidos, em 2010, 567.813¹⁰¹ microempreendedores pelas IOMs, o que, comparando com o número de MEs de 2005, representa atendimento de apenas 8% do público-alvo do microcrédito.

Nesse mesmo viés, o Relatório de Inclusão Financeira do BCB (2010, p. 102) enfatiza que:

As concessões de crédito ao amparo do PNMPO, embora crescentes, são reduzidas em relação ao contingente de empreendedores que satisfazem os critérios para esse tipo de crédito. Em 2009, a concessão de microcrédito produtivo orientado foi aproximadamente cinco vezes menor que as liberações de crédito para agricultores familiares de baixa renda no âmbito do Pronaf¹⁰², não obstante a população urbana ser muito maior que a rural. Entre os recursos destinados ao microcrédito com base na exigibilidade de depósito à vista de instituições financeiras, o crédito de consumo é aproximadamente 75% maior que o crédito produtivo (microcrédito em senso estrito).

Há evidências de que a baixa cobertura do PNMPO não decorre da falta de instituições habilitadas para atuar junto ao programa, nem de clientes potenciais, como citado, e muito menos de recursos, tendo em vista a garantia de *funding* via

¹⁰⁰ Estudos do PDI/BNDES avaliam a demanda potencial entre 9 e 11,5 milhões (MONZONI NETO, 2006, p. 74).

¹⁰¹ Conforme Relatório PNMPO - 4º trimestre de 2010 – publicado pelo MET. Disponível em: www.mte.gov.br. Acesso em: 09/11/2011.

¹⁰² PRONAF financia projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Disponível em: www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf. Acesso em: 12/11/2011.

disponibilização de recursos do FAT e do depósito à vista. A observação atenta permite inferir que a dificuldade de crescimento do mercado está relacionada aos entraves estruturais dos atores e do programa, excessivamente regulado e engessado.

Cabe destacar, no entanto, que, a despeito dos entraves ao crescimento do setor, algumas instituições têm apresentado resultados exitosos ao longo dos anos de atuação. O principal exemplo é o BNB que, por meio do Programa Crediamigo, responde por mais de dois terços do mercado de microcrédito brasileiro, enquanto a maioria das demais instituições permanece à margem do mercado, operando residualmente. O crescimento e a relevância dos resultados quantitativos e qualitativos apresentados pelo BNB no Programa Crediamigo justificam por si só a avaliação mais criteriosa dessa experiência. Nessa perspectiva, o próximo capítulo será dedicado à análise do Crediamigo à luz da evolução do marco regulatório do PNMPO. O objetivo é identificar possíveis referências e lições para outras instituições, assim como eventuais entraves ao crescimento sustentável de operações de microcrédito no país.

4 PROGRAMA CREDIAMIGO: O QUE APRENDER COM A EXPERIÊNCIA DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL

Enfrentar os desafios da vida tem um sabor diferente. Dona Helena, 60 anos, sabe muito bem como é isso. Com apenas R\$ 15,00 e bastante vontade, ela começou o seu pequeno negócio. Investiu o dinheiro na compra de diversas frutas e passou a fabricar picolés artesanais, até perceber que podia ir muito além. Por meio de uma amiga, conheceu o Crediamigo e passou a comercializar sorvetes. Com o lucro das vendas, comprou um *freezer* e acrescentou em seu negócio um novo produto: o crepe suíço (BANCO DO NORDESTE, 2010, p. 9).

O Crediamigo tem sido exaustivamente citado como referência para as operações de microcrédito no Brasil. Não é por menos, pois, em que pese a existência de centenas de instituições habilitadas para operar no PNMPO, o BNB concentra a maioria das operações realizadas no segmento. Os resultados quantitativos e qualitativos do programa criado em 1998 demonstram que o microcrédito é uma opção viável para mudar a vida da população de baixa renda. No entanto, é relevante avaliar se o Crediamigo efetivamente tem alcançado os mais pobres entre os pobres e se seu nível de penetração é compatível com a dimensão da demanda em sua área de atuação.

Este capítulo se dedica à análise do Programa Crediamigo. Inicialmente serão abordados a gênese e o desenvolvimento do programa. Na sequência, serão analisadas as características do Crediamigo Comunidades, que contempla a população ainda não alcançada pelo Crediamigo. Em seguida, serão analisadas a abrangência do Crediamigo, suas características essenciais e os resultados quantitativos e qualitativos apresentados entre 1998 e 2011. Por fim, será feito breve paralelo abordando semelhanças e diferenças entre o Crediamigo e o *Grameen Bank*, com o intuito de pontuar os desafios a serem enfrentados pelo BNB no seu propósito de democratizar o acesso ao crédito à população de baixa renda.

O Banco do Nordeste do Brasil, instituição financeira eminentemente pública, em que o governo federal controla 96,1% (BANCO DO NORDESTE, 2010) do seu capital e que responde por mais de 60% do total das operações de microcrédito no país, operando quase que exclusivamente na região Nordeste, merece atenção especial.

Criado em 1952, com sede em Fortaleza, o BNB tem como missão "atuar, na capacidade de instituição financeira pública, como agente catalisador do desenvolvimento sustentável do Nordeste, integrando-o na dinâmica da economia

nacional".¹⁰³ Atualmente, está presente em cerca de dois mil municípios, abrangendo os nove estados da região Nordeste, o norte de Minas Gerais (incluindo os Vales do Mucuri e do Jequitinhonha), o norte do Espírito Santo, o Rio de Janeiro e o Distrito Federal.

Além de atuar em inúmeros programas focados no desenvolvimento do Nordeste, o BNB acumulou importante experiência a partir de 1994 com as operações de financiamento de pequenos negócios formais e informais por meio do PROGER-Urbano. Esse programa, financiado com recursos do FAT, foi marcado por muitos erros e acertos. Apesar da inexistência à época de um sistema formal de avaliação dos seus resultados, o PROGER tornou-se referência para o relacionamento com a população mais pobre, público-alvo do Crediamigo, que seria implantado alguns anos mais tarde.

Ainda em meados da década de 1990, no contexto da implantação do Plano Real e de estabilização da economia brasileira, experiências internacionais de microcrédito apresentavam os primeiros resultados positivos e evidenciavam a sua relevância como política de combate à pobreza. Internamente, os membros do Conselho da Comunidade Solidária¹⁰⁴ promoviam debates e articulações entre parceiros, com o objetivo de subsidiar a elaboração de um marco regulatório para o setor de microfinanças, até então atendido de forma assistencialista por ONGs, associações e igrejas.

4.1 Gênese e desenvolvimento do Programa Crediamigo

O ambiente favorável ao desenvolvimento econômico, aliado à reestruturação do BNB iniciada nos primeiros anos da década de 1990 e à necessidade de revitalizar sua função de banco de desenvolvimento, levou seus diretores à decisão de replicar as experiências internacionais de microcrédito para a população pobre do Nordeste. Após essa decisão, "logo veio o apoio do Banco Mundial (BIRD), pelo interesse que essa instituição tinha em financiar atividades da espécie onde pudesse acompanhar os resultados através de indicadores específicos e que servisse como referência no combate à pobreza" (SOUZA, 2008, p. 74).

¹⁰³ Disponível em: www.bnb.gov.br. Acesso em: 09/01/2012.

¹⁰⁴ O Conselho da Comunidade Solidária foi criado como um espaço de diálogo entre o governo e as organizações da sociedade civil (OSCs) que buscam formas inovadoras para enfrentar a pobreza e a exclusão social no Brasil.

De acordo com Souza (2008), em reunião do BNB com o Banco Mundial em Washington (EUA), iniciaram-se as negociações para implantação de um programa de estímulo ao desenvolvimento para o Nordeste. O BNB selecionou então áreas em municípios onde pretendia implantar o projeto, recebendo em 1997 a visita do Banco Mundial e da *Acción Internacional* para avaliação do mercado informal, alvo potencial da política de microcrédito em desenvolvimento.

Posteriormente, gerentes e membros da coordenação executiva do BNB viajaram para conhecer experiências de microcrédito em outros países, como o Banco Sol, na Bolívia, o Banco do Estado do Chile, no Chile, o Mi Banco, no Peru, o *Bank Rakyat*, na Indonésia, e o *Grameen Bank*, em Bangladesh. No retorno, contrataram a consultoria *Acción Internacional* pela sua expertise em empréstimos a grupos solidários e capacidade de realizar a transferência de tecnologia apropriada para uso no programa de microcrédito no BNB. Também foi contratada pesquisa de demanda potencial para o microcrédito em várias cidades da região Nordeste e adaptada a metodologia internacional à realidade local, além de desenvolver sistemas de informação, tendo em vista a falta de *benchmark* no Brasil (SOUZA, 2008).

Por ser um programa novo, diferenciado e sem referencial no país, o microcrédito demandava a criação de uma carteira especializada que ficasse desvinculada dos demais programas de crédito do BNB e que pudesse ser gerida com mais autonomia. Esse modelo é chamado de *dowscalling*, "que consiste em instituições financeiras já estabelecidas passarem a abarcar microclientes mediante a criação de uma área especializada" (SOUZA, 2008, p. 83).

Assim, em 1997, após a adoção desses procedimentos, o Projeto Piloto de Microcrédito foi implantado com cinco unidades e um único produto: Giro Popular Solidário, empréstimo de capital de giro, com prazo de 90 dias, pagamento quinzenal e aval solidário formado por grupo com média de cinco integrantes. No ano seguinte, o BNB lançou oficialmente seu Programa de Microcrédito, com abertura de 45 novas agências, tornando-se o primeiro banco público brasileiro de primeiro piso a implantar uma metodologia de microcrédito baseada no relacionamento direto com os clientes¹⁰⁵.

Em 1999 foram abertas mais 23 novas agências e criado um novo produto, o giro individual. No ano seguinte, um empréstimo com o Banco Mundial viabilizou a

¹⁰⁵ Disponível em: www.bnb.gov.br.

abertura de 35 novas agências e, em 2001, mais 52, com lançamento de mais um produto, o Investimento Fixo (BANCO DO NORDESTE, 2010). Nesse ano, ao crescimento rápido somaram-se muitos erros e acertos e um grande pico de inadimplência, caracterizando um momento delicado para o banco, devido às dúvidas em relação à sua capacidade de reverter o quadro instalado.

No entendimento de Neri (2009, p. 27):

O crescimento do Crediamigo requereu alto investimento aliado a considerável risco e retorno demorado. Portanto, até seu *break even point*, que ocorreu por volta de 2001, foi primordial ter acesso tanto à assistência técnica da renomada *Acción* e CGAP, quanto a fundos do Banco Mundial e do próprio Banco do Nordeste, para superar o período inicial (principalmente entre 1997 e 1998) de custos altíssimos ainda em face de uma carteira incipiente.

O autor apresenta média da carteira de empréstimos nos 10 primeiros anos de implantação do Crediamigo, traduzindo que a melhoria da relação ocorreu gradativamente ao longo dos anos da série.

QUADRO 9 - Eficiência operacional: custos administrativos sobre média da carteira de empréstimos do Crediamigo

Dez 97	Dez 98	Dez 99	Dez 00	Dez 01	Dez 02	Dez 03	Dez 04	Dez 05	Dez 06
527%	183%	51%	43%	38%	36%	29%	25%	23%	22%

Fonte: Néri (2008, p. 27).

O desafio do BNB foi maior devido à ausência de referências de outras instituições no Brasil, o que exigiu a construção metodológica do programa, elaboração de controles internos e ajustes permanentes, visando manter a sustentabilidade do Crediamigo. Em termos operacionais, os primeiros assessores de crédito e assessores administrativos foram contratados por meio de concurso público. No período compreendido entre 1998 e 2003, dada a necessidade de um perfil diferenciado de profissional e treinamentos específicos, os assessores passaram a ser recrutados no mercado, com base em parceria com fundações de pesquisa das universidades (SOUZA, 2008).

A partir de 2003, os assessores do Crediamigo ficaram vinculados ao Instituto Nordeste Cidadania (INEC), após assinatura de termo de parceria entre o BNB e

a entidade. O INEC¹⁰⁶ é uma entidade civil, sem fins lucrativos, constituída em 1996 por funcionários do BNB, que contribuem voluntariamente com recursos financeiros para a realização de ações sociais e projetos de desenvolvimento comunitário. O INEC surgiu inicialmente como um Comitê de Ação da Cidadania, em 1993, criado pela iniciativa dos empregados do BNB, com o propósito de realização de ações sociais emergenciais. Em 1996, O comitê foi transformado em ONG, recebendo o nome de Instituto Nordeste Cidadania, podendo acentuar sua atuação na implantação de projetos geradores de emprego e renda.

Em 2003, novo marco regulatório autorizou a criação de OSCIPs para atuação no mercado de microcrédito. Assim, em conformidade com o novo marco regulatório, o INEC foi qualificado como OSCIP e, a partir da assinatura de termo de parceria com o BNB, passou a atuar na operacionalização do Crediamigo, viabilizando a ampliação do programa, com redução de custos e ganhos de escala¹⁰⁷.

Atualmente, o INEC operacionaliza o Crediamigo em toda a área de atuação do Banco do Nordeste, dispondo de mais de 2.500 colaboradores entre coordenadores, administrativos, assessores de crédito, recursos humanos e técnicos¹⁰⁸. De acordo com o termo de parceria, as OSCIPs são responsáveis pela prospecção dos negócios, desde o contato inicial com o cliente até o acompanhamento pós-venda. Devem atuar de acordo com o plano de trabalho aprovado pelo BNB, zelando pela qualidade e eficiência das ações e serviços prestados e pela gestão administrativa do pessoal, sua contratação e pagamento. O BNB, por outro lado, mantém sob sua responsabilidade o deferimento das propostas de crédito que lhes são encaminhadas e a liberação das parcelas concedidas aos beneficiários, além da supervisão e fiscalização do cumprimento do termo de parceria.

A partir de 2005, com a promulgação da Lei 11.110, a operacionalização do Crediamigo se ajustou às regras do PNMPO, podendo contar com maior volume de recursos para o programa. Nesse mesmo ano foi criado o Crediamigo Comunidades, programa que visa ao atendimento aos mais pobres entre os pobres, público não contemplado pelas regras do Crediamigo.

¹⁰⁶ Disponível em: www.inec.org.br e www.bnb.gov.br. Acesso em: 10/01/2012.

¹⁰⁷ Disponível em: www.inec.org.br. Acesso em: 10/01/2012.

¹⁰⁸ Disponível em: www.bnb.gov.br. Acesso em: 10/01/2012.

4.1.1 Crediamigo comunidades: atendimento aos mais pobres entre os pobres

O Crediamigo Comunidades¹⁰⁹, com base na metodologia das Bancas Comunitárias – *Village Banking*, é resultado de um projeto desenvolvido pelo BNB em parceria com a *Acción Internacional*, com o objetivo de ampliar a participação do BNB no atendimento das necessidades de crédito da população de mais baixa renda. Os empréstimos concedidos a esse segmento ainda não contemplado pelas linhas do Crediamigo variam entre R\$ 100,00 e R\$ 1.000,00 e utilizam metodologia de grupos solidários. Ao contrário do Programa Crediamigo, o Crediamigo Comunidades não contempla visitas individuais a clientes nem coleta de informações para apuração da capacidade de pagamento, adotando a análise do caráter¹¹⁰ do participante, em substituição ao modelo de avaliação financeira.

Os grupos ganham *status* de banco comunitário, com liberdade para decidir sobre as concessões dos empréstimos e para escolher uma coordenação que se encarregue de receber os pagamentos mensais e arrecadar a cota reserva¹¹¹ dos participantes do programa. Mensalmente, os membros do grupo se reúnem e comemoram o pagamento da parcela do empréstimo, momento em que se fortalecem os laços de solidariedade e ajuda mútua entre os participantes.

Em 31/12/2005, o projeto-piloto do Crediamigo Comunidades contava com 47 grupos (chamados de “bancos”) inaugurados, totalizando 767 clientes e R\$ 148.743,04 de carteira ativa¹¹². Em 2010, o programa já contabilizava carteira de mais de 103 mil clientes, a maior parte beneficiária de programas sociais, a exemplo do Bolsa-Família. O montante desembolsado nos cinco anos de funcionamento ultrapassou R\$ 260 milhões, com empréstimo médio de R\$ 654,00 e inadimplência de 0,73%¹¹³. De acordo com o Relatório Anual Crediamigo (2005:21), o produto Crediamigo Comunidades “contribui para organizar a comunidade a trabalhar de forma produtiva, propiciando a

¹⁰⁹ Conforme Relatório Crediamigo do BNB (2005), disponível no site: www.bnb.gov.br – acesso em 12/06/2011.

¹¹⁰ Conjunto de traços de comportamento que caracterizam um indivíduo e que interfere na sua predisposição para o pagamento.

¹¹¹ Poupança do grupo que serve como seguro para eventuais inadimplências.

¹¹² Conforme relatório Anual Crediamigo (2005). disponível no site: www.bnb.gov.br – acesso em 12/06/2011.

¹¹³ De acordo com reportagem de 21/01/2011 do Portal Brasil. Disponível em: www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011. Acesso em: 12/01/2012.

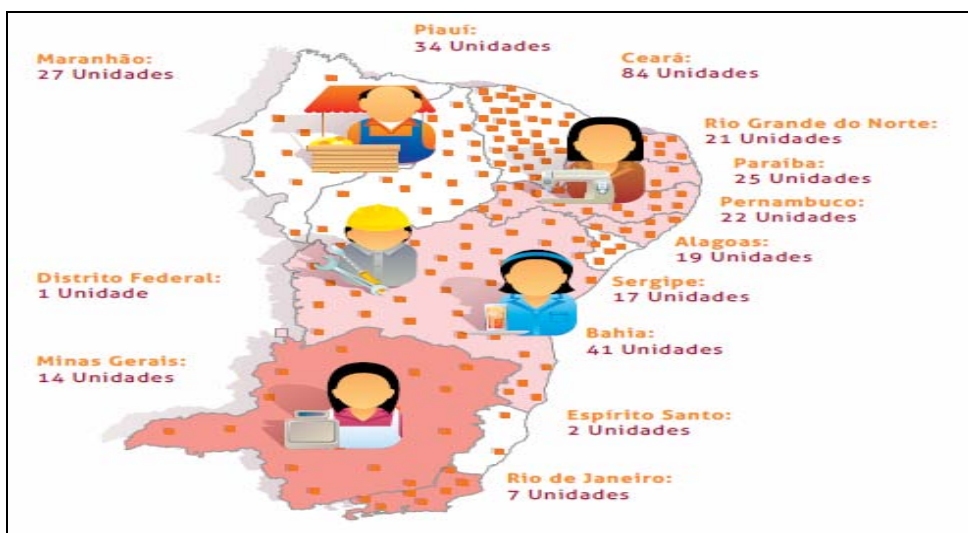
melhoria das condições de trabalho, o aumento da renda familiar e o resgate da cidadania das famílias de baixa renda das zonas urbanas, semiurbanas e rurais, rompendo, dessa forma, o círculo vicioso da pobreza".

A despeito do esforço do BNB de ampliar o atendimento à população mais pobre, a abrangência do Crediamigo Comunidades ainda é muito tímida, pois após seis anos de funcionamento, os clientes mais pobres representam apenas 7% da carteira ativa, tendo recebido em torno de 13% dos financiamentos de microcrédito concedidos pelo BNB em 2011¹¹⁴.

4.1.2 Abrangência do Programa Crediamigo

O Crediamigo está presente em 1.829 municípios, inclusive fora da região Nordeste. O atendimento aos 494.835 clientes ativos é feito por 2.894 colaboradores das OSCIPs parceiras, espalhados em 314 unidades, conforme Fig. 1, que atendem, em média, 6.530 clientes por dia (BANCO DO NORDESTE, 2010).

FIGURA 1 - Unidades de Atendimento do Crediamigo



Fonte: Banco do Nordeste (2010, p. 13).

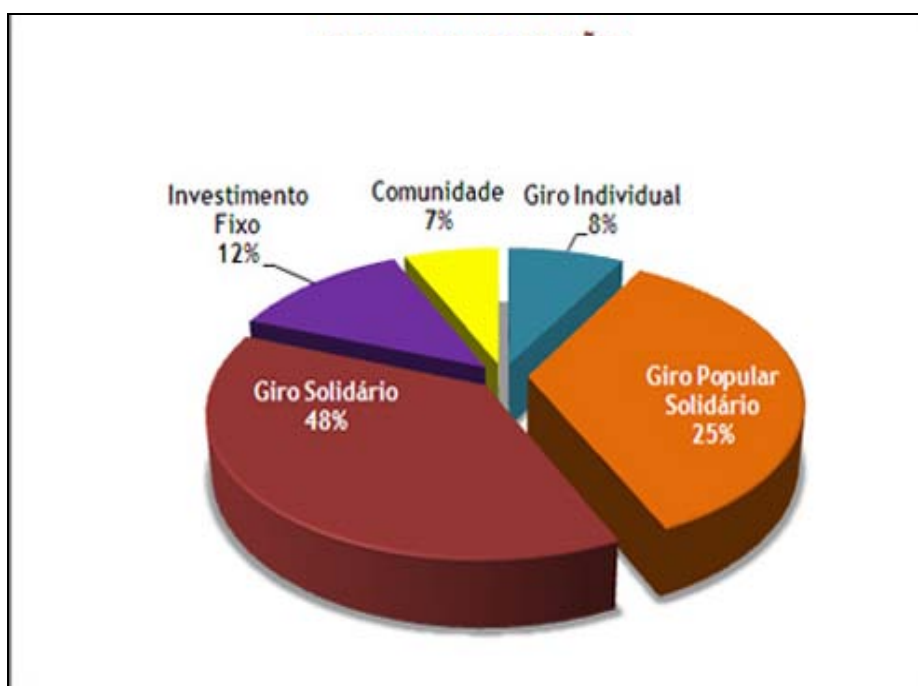
¹¹⁴ Os dados referem-se ao período janeiro/novembro de 2011, conforme resultado Crediamigo, disponível em: www.bnb.gov.br. Acesso em: 11/01/2012.

4.1.3 Características essenciais do Crediamigo¹¹⁵

No tocante ao perfil dos clientes, assim como na maioria dos programas de microcrédito, as mulheres são maioria, respondendo por 65% da clientela. Entre os clientes, 45% têm idade entre 18 e 35 anos e 57% têm a renda familiar inferior a R\$ 1.500,00. Em termos de escolaridade, apenas 4% são analfabetos, 31% têm até quatro anos de escolaridade, 60% entre cinco e 11 anos de estudo e 4% possuem nível superior.

Em relação às atividades financiadas, o ramo predominante é o comércio, favorecido por 92% dos financiamentos. Na sequência consta o setor de serviços, que responde por 6%, seguido pela indústria, com 2%. Os valores dos financiamentos são, em sua maioria (92%), inferiores a R\$ 3.000,00, contratados prioritariamente para capital de giro, contando com aval solidário, em que se destacam o giro solidário e o giro popular solidário, que juntos representam 73% da carteira ativa do programa (Graf. 4).

GRÁFICO 4 – Perfil de contratações – Programa Crediamigo- ano 2010



Fonte: Banco do Nordeste (2010).

¹¹⁵ Conforme dados do Programa Crediamigo disponíveis em: www.bnb.gov.br. Acesso em 11/01/2012 e Banco do Nordeste (2010).

A operacionalização do Crediamigo adota a metodologia do PNMPO, que consiste no atendimento, por pessoas treinadas, aos empreendedores formais ou informais no próprio local de trabalho, com utilização predominante de aval solidário. O atendimento personalizado objetiva efetuar o levantamento socioeconômico para definição das necessidades de crédito dos clientes, além de orientações sobre custos, gestão financeira e outros assuntos que possam ajudá-los a se inserir no mercado de forma competitiva.

A proposta do programa é atuar de maneira rápida e sem burocracia na concessão de créditos em grupo solidário ou individual, liberando o empréstimo de uma só vez em no máximo sete dias úteis após a solicitação. Além disso, todos os clientes do Crediamigo têm conta corrente movimentável por meio de cartão de débito, sem cobrança de taxa de abertura e manutenção de conta, com o objetivo de facilitar o recebimento e movimentação do crédito.

O Crediamigo está fortemente concentrado em poucos estados, a exemplo do Ceará, que detém 30,5% dos clientes ativos do programa, seguido por Bahia, com 11,55%, e Piauí, com 11,42%. O valor médio dos empréstimos é de R\$ 1.265,75, mas podem ser contratados de forma progressiva. Assim, na renovação, os valores podem evoluir até R\$ 15.000,00, dependendo da capacidade de pagamento e estrutura do negócio, permanecendo esse valor como endividamento máximo do cliente.

No que diz respeito à sustentabilidade do programa, o apoio financeiro e técnico do Banco Mundial e da *Acción Internacional* nos primeiros anos de funcionamento foi fundamental para o sucesso do Crediamigo, tendo em vista os elevados custos para implantação e adequação da metodologia internacional à realidade brasileira, assim como para o desenvolvimento de sistemas de controle. O ponto de equilíbrio do programa foi alcançado em 2001 e a partir de 2003 o programa se tornou rentável, devido essencialmente a parceria com o Instituto Nordeste Cidadania. Souza (2008, p. 91) salienta que a parceria com o INEC "permitiu avanços significativos na padronização dos serviços, adequação às normas do Banco Central, melhor treinamento dos assessores e atuação mais efetiva da política de recursos humanos direcionada a esses profissionais".

Nessa mesma linha, Neri (2008, p. 201) afirma que "o Crediamigo é um programa sustentável, que remunera os capitais investidos segundo regras de mercado e cobre os custos de sua operacionalização." Ainda de acordo com o autor, o programa

gera lucro positivo, mas não abusivo – em torno de R\$ 50,00/ano por cliente –, imprimindo sustentabilidade na relação com os clientes.

Outros pontos favoráveis à sustentabilidade do Crediamigo devem ser citados: a garantia de *funding* (utiliza recursos do BIRD, FAT, depósitos interfinanceiros – DIM - e recursos internos) (BANCO DO NORDESTE, 2010, p. 65), a parceria com o INEC, que viabiliza redução dos custos e aumenta a eficácia das operações, os ganhos de escala e a expertise adquirida desde 1998. Some-se a isso a reduzida inadimplência, que em 2010 ficou em 0,72%. Destaca-se que a partir da edição da Medida Provisória nº 543/2011 as operações de microcrédito poderão melhorar sua relação custo-benefício, devido à possibilidade de receber subvenção da União para cobrir parte dos custos de operacionalização do programa (BRASIL, 2011). Dessa forma, além de elevar a lucratividade do Crediamigo, a subvenção poderá representar um incentivo à ampliação do Crediamigo Comunidades, que atende a uma parcela mais pobre da sociedade.

Além da concessão de crédito, o BNB viabiliza a inclusão financeira da população mais pobre ao disponibilizar o acesso à conta corrente e à contratação de operações de microsseguros para clientes e não clientes do programa. O microsseguro é um produto com características simplificadas, criado para atender ao público do setor de microfinanças, como pode ser observado no Quadro 9.

QUADRO 10 – Características das operações de microsseguros do BNB

Prêmio	Capital Segurado	Auxílio Funeral	Sorteio
R\$ 25,00	R\$ 3.000,00	R\$ 840,00	R\$ 1.500,00 por sorteio

Fonte: Banco do Nordeste (2010, p. 17).

Enfatiza-se também o potencial da parceria do Crediamigo com o Programa Bolsa-Família no resultado das políticas de combate à pobreza. Dados do MDS revelaram que 40% dos clientes atendidos em 2010 são beneficiários do Programa Bolsa-Família. A evidente capacidade do Crediamigo para alcançar os mais pobres aumenta a sua responsabilidade na ampliação da oferta de crédito por meio do Programa Crediamigo Comunidades, cujos clientes representam apenas 7% da carteira ativa do BNB. Pesquisa publicada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) apurou os índices de sucesso do Crediamigo como instrumento de ajuda para a saída da pobreza. A pesquisa

mostra que mesmo utilizando parâmetros diversos como referência para mensurar a linha de pobreza (LP), em todas as circunstâncias o programa apresenta resultados animadores. Conforme Neri (2008, p. 302), a FGV constatou "índice de sucesso de saída da pobreza bastante alentador para o programa Crediamigo (60% para LP FGV, 50% para LP IPEA, e 48,1% para LP salário mínimo)"¹¹⁶, comprovando sua viabilidade como política complementar aos programas sociais.

Por fim, o Crediamigo potencializa o resultado da capacitação dos seus clientes a partir de eventos e distribuição de cartilhas educativas que visam a alcançar de forma padronizada mais alto número de clientes. Em 2010 foram realizados 8.787 eventos de capacitação em sala de aula e distribuídas 800 mil cartilhas com temas educativos (BANCO DO NORDESTE, 2010; NERI, 2008).

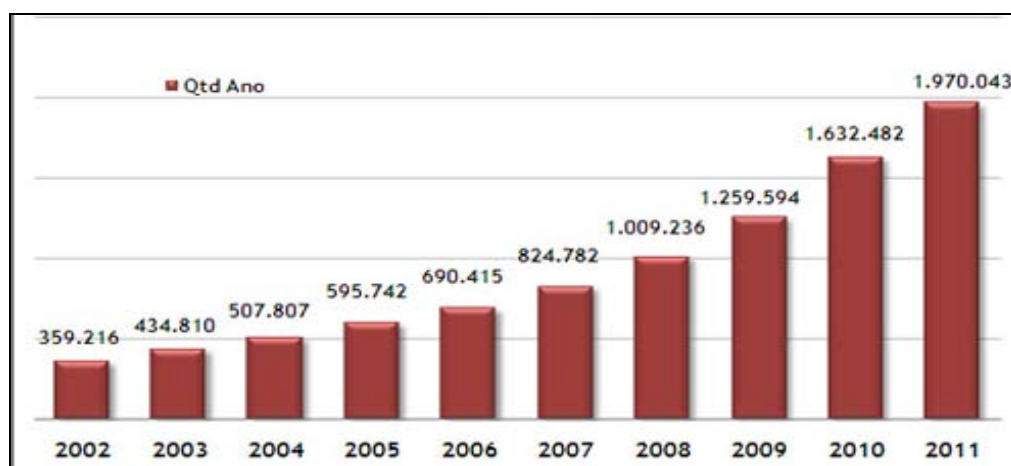
4.1.4 Resultados do Crediamigo¹¹⁷

O Programa Crediamigo alcançou, em novembro de 2011, a marca anual de 1.970.043 operações concedidas, com desembolso de R\$ 2,5 bilhões (Graf. 5, 6 e 7).

¹¹⁶ A definição de critérios para mensurar o sucesso do programa em viabilizar que seus clientes cruzem a LP passa pela seleção de critérios para esse cálculo. Neri (2008) especifica que, em função das inúmeras possibilidades, foram adotadas na pesquisa da FGV três referências mais comuns no Brasil. "a primeira, de meio salário mínimo (LP 1/2SM), é utilizada como padrão internacional e como referência para alguns programas governamentais. A segunda, elaborada pelo IPEA (LP IPEA), além de usar como referência o salário mínimo, leva em consideração os padrões de vida diferenciados entre os estados. Por fim, uma terceira linha, construída pela FGV (LP FGV), também faz diferenciação de padrões de vida entre regiões, mas é condicionada pelas necessidades nutricionais" (NERI, 2008, p. 233).

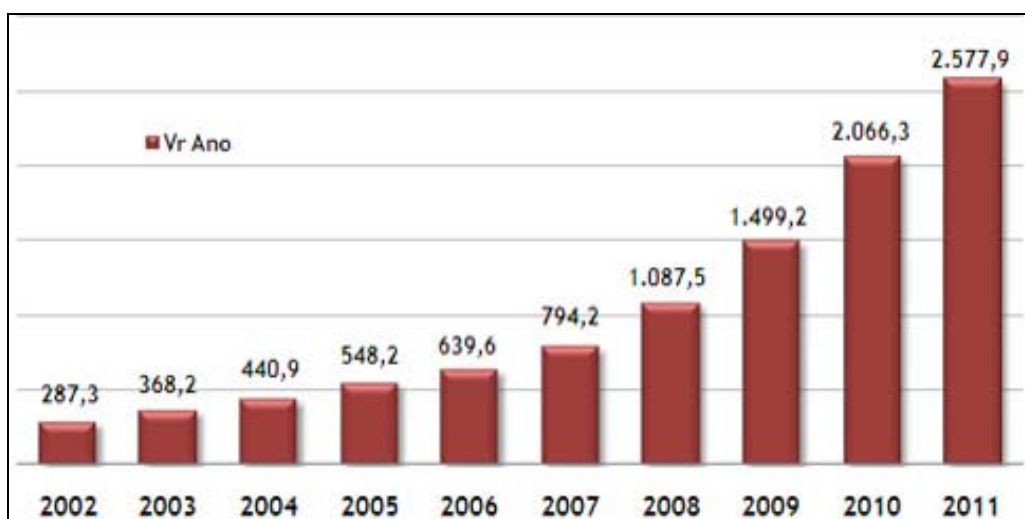
¹¹⁷ Conforme informações divulgadas no *site* www.bnb.gov.br. Acesso em: 26/12/2011. E no Banco do Nordeste (2010).

GRÁFICO 5 – Crediamigo contratações: quantidade de operações (nov. 2011)



Fonte: Resultado Crediamigo disponível em: www.bnb.gov.br. Acesso em 11/01/12.

GRÁFICO 6 – Valores desembolsados (R\$mil) pelo Crediamigo no ano (nov. 2011)



Fonte: Resultado Crediamigo disponível em: www.bnb.gov.br. Acesso em: 11/01/12.

Dos valores concedidos em 2011, 48% foram para o giro solidário, seguido pelo giro popular solidário, que representou 25%, enquanto o Crediamigo Comunidades respondeu por apenas 7% das contratações. Entre 2002 e 2011 registrou-se crescimento de 448,42% no número de operações e 797,28% nos valores desembolsados, que acumulou, desde a sua criação, o total de R\$ 10,7 bilhões.

Em 2011 o Crediamigo alcançou a carteira de 1.007.209 clientes ativos, movimentando R\$ 995,1 milhões. Neri (2008) afirma que o BNB estimava, em 2004, demanda de 2,2 milhões de reais para o programa e carteira ativa de 163 mil clientes. No entanto, em 2006 já contabilizava uma carteira de 236 mil clientes e em 2011 alcançou

mais de um milhão de clientes ativos, registrando crescimento de 518,42% entre 2004 e 2011. No entanto, esse crescimento ocorreu de forma muito desigual entre os estados de atuação do Crediamigo. De acordo com o Graf. 7, no período entre 1998 e 2010, o estado do Ceará recebeu aproximadamente um terço das 7.901.978 operações concedidas no período, seguido por Bahia com 12,44% e Maranhão com 10,59%, enquanto o estado de Minas Gerais respondeu por apenas 3,55% das contratações. Essa concentração se manteve também em relação aos valores desembolsados. Quanto aos clientes ativos, o Ceará deteve, no período, 30,87% da carteira. Após, apresentou-se a Bahia com 11,91% e o Piauí com 11,15%, enquanto Minas Gerais permaneceu com percentual bem abaixo, respondendo por 4,08% da carteira.

GRÁFICO 7 – Crediamigo contratações: quantidade acumulada de operações por estado, no período 1998/2010

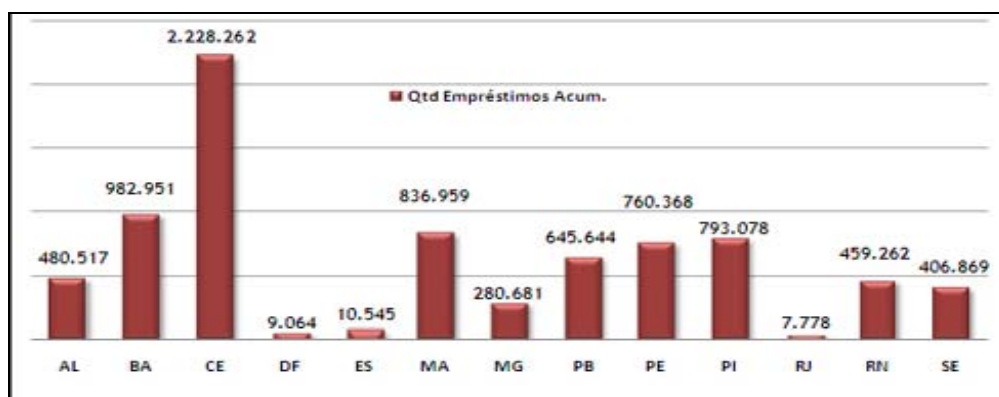
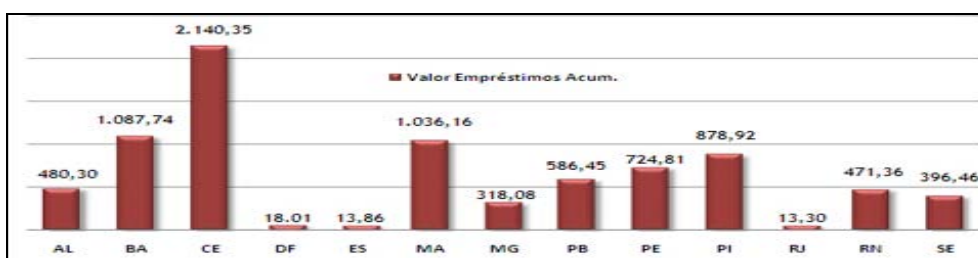


GRÁFICO 8 – Crediamigo contratações: valores desembolsados acumulados (R\$mil) por estado - período 1998/2010



Fonte: Resultado Crediamigo disponível em: www.bnb.gov.br. Acesso em: 11/01/12.

Em relação aos impactos positivos do programa, Neri (2008, p. 298) afirma que os dados referentes aos MEs “apresentam, de maneira geral, significativo aumento dos valores reais de faturamento, custos, lucro, capacidade de pagamento e consumo, sugerindo melhora em todos os indicadores de desempenho apresentados” (NERI, 2008, p. 298).

Os dados revelam também expressivo crescimento no tamanho médio dos negócios dos participantes do programa, com registro de melhoria de 36,7% no lucro operacional médio e de 35% no lucro bruto médio, que passou de R\$1.166,00 em 1997 para R\$ 1.576,00 em 2006. A margem de lucro bruta e a margem de lucro operacional e margem líquida praticamente não se alteraram. No entanto, mesmo com a estabilidade relativa das margens de lucro, elas registraram forte crescimento em valores absolutos.

Os clientes do Crediamigo tiveram desempenho superior em comparação com os microempreendedores locais não clientes do programa. Para Neri (2008, p. 301), “o lucro dos clientes do Crediamigo passou de R\$ 1.210,00 para R\$ 1.965,00, ficando 27% acima dos outros nanoempresários com atributos similares nas grandes metrópoles nordestinas.” Por fim, o retorno sobre o investimento passou de 4,4% em 1997 para 4,8% em 2006, enquanto o retorno sobre o Patrimônio Líquido variou de 4,5% para 5% no mesmo período.

Em relação ao impacto do programa nas famílias, apurou-se aumento de 28% nas despesas pessoais dos clientes e suas famílias e crescimento de 30,4% na capacidade de pagamento entre 2002 e 2011, além de elevação de 18,1% no ativo total dos clientes.

Do ponto de vista qualitativo, o Crediamigo apresenta resultados animadores. Estudo apresentado por Neri (2008) identificou que a velocidade média anual de saída da pobreza entre os clientes do Crediamigo gira em torno de 7 a 8%, aumentando sensivelmente à medida que o cliente permanece ativo. Ou seja, “indivíduos com mais de cinco anos no programa têm mais probabilidade de deixar essa situação, variando essa probabilidade de 35,72 a 40,69%, dependendo da linha utilizada¹¹⁸, em relação aos clientes novos” (NERI, 2008, p. 239). Ainda quanto ao impacto do programa na redução da pobreza, Neri (2008, p. 21) afirma que “apenas 1,5% dos não miseráveis cruzou, no sentido descendente, a linha de pobreza, enquanto 60,8% daqueles que se situavam abaixo da linha de pobreza saíram dessa condição de miserabilidade¹¹⁹”.

¹¹⁸ As linhas de medição de pobreza utilizadas no trabalho do autor são: LP FGV; LP IPEA e LP salário mínimo.

¹¹⁹ Ao fazer referência à miserabilidade o autor não leva em consideração diferenças conceituais entre pobreza e extrema pobreza, esta última comumente usada como sinônimo de miséria. O autor se reporta a resultados a partir da linha de R\$ 117,00 regionalizados pelo custo de vida calculado a partir da linha da FGV, “que é robusta em relação às linhas de outras instituições como o IPEA ou que usam o salário mínimo como linha de corte” (NERI, 2008, p. 21).

A pesquisa mostrou, ainda, que os clientes com nível de educação mais alto, melhores colaterais, mais habilidades organizacionais e com domicílio próprio ou com estrutura de negócio fixa têm mais probabilidade de sair da pobreza e de auferir renda do que os demais. Além disso, o tamanho do mercado local, representado pela renda média municipal, interfere positivamente na probabilidade de saída da pobreza. Ou seja, “a probabilidade de saída é maior em municípios de renda média do que em municípios de renda baixa ou elevada” (NERI, 2008, p. 241).

Deve-se ressaltar, no entanto, que é exatamente a camada da sociedade desprovida das características aqui indicadas que mais necessita de apoio para ter acesso ao crédito e ao capital social. Mas esse público mais carente não é alcançado pelo Crediamigo, constituindo público-alvo do Crediamigo Comunidades. O público-alvo do Crediamigo Comunidades tem menos escolaridade, vive em áreas de alto risco e está sujeito a situações de mais vulnerabilidade social devido à intensidade da pobreza, violência e criminalidade.

Embora não haja dados disponíveis sobre o impacto do Crediamigo Comunidades no cruzamento da linha da pobreza de seus clientes, vários dados qualitativos confirmam a importância do programa na melhoria de vida dos mais pobres entre os pobres e no fortalecimento do capital social da comunidade. Neri (2008) assegura que pesquisa realizada com clientes do Comunidades (LEANDRO *apud* NERI, 2009, p. 47) obteve que 63,3% dos entrevistados compraram algum bem ou serviço dos membros do banco comunitário, aspecto importante para reforçar laços comerciais e de amizade. Outro dado importante notificado pela pesquisa diz respeito ao aumento da capacidade produtiva e de endividamento demonstrada pelo aumento de 391,37% no valor médio dos empréstimos, considerando dados entre o ano do primeiro empréstimo e o ano da pesquisa realizada em 2009. O impacto positivo do Crediamigo Comunidades pode ser observado também na informação de que quase um terço dos pesquisados realizou alguma reforma ou adquiriu algum bem de valor para suas casas.

A despeito da importância dos resultados do programa e do esforço do BNB, o Crediamigo Comunidades recebeu apenas 7% do total dos recursos desembolsados em 2011, patamar que exhibe a dimensão do desafio que deve ser vencido para que os mais pobres entre os pobres encontrem, por meio do crédito, uma porta de saída da pobreza.

4.1.5 Crediamigo: *Grameen* brasileiro?

Conforme já discutido, o PNMPO foi criado em 2005 tendo como referência principal a metodologia do *Grameen Bank*, que já apresentava resultados importantes desde a década de 1990. O Crediamigo, que foi criado em 1998, adequou suas regras de funcionamento ao PNMPO a partir da publicação da Lei nº 11.110 em 2005 (BRASIL, 2005). No entendimento de Neri (2008, p. 16) "o Crediamigo pode ser chamado de o *Grameen Bank* brasileiro, não só por usar tecnologia similar de aval solidário, também chamado de colateral social, mas pelo foco e pelos resultados, obtidos pelo programa".

Não há dúvidas acerca das inúmeras semelhanças entre o Crediamigo e o *Grameen Bank*, a exemplo do atendimento à população alijada do sistema financeiro tradicional, da prioridade dada às mulheres, da concessão de empréstimos de pequenos valores, do cumprimento pontual dos pagamentos, da adoção de aval solidário e do atendimento por meio de agentes de crédito nos locais onde são desenvolvidas as atividades. Mesmo havendo similaridade entre os dois programas, olhar mais atento permite identificar diferenças relevantes entre o modelo do *Grameen Bank* e o Crediamigo, que merecem ser citadas nesse espaço. Essa abordagem tem o objetivo de levar a uma reflexão sobre os desafios a serem superados pelo BNB para que o Crediamigo realmente faça jus ao título de *Grameen* brasileiro.

A transposição do modelo *Grameen* para outras localidades é flexível e permite ajustes e inovações para que ele possa ser adaptado à realidade de cada país. Nas palavras de Yunus e Jolis (2000, p. 223): "transpor o modelo *Grameen* significa simplesmente adotar as características essenciais de nossa fórmula para outros contextos nacionais. Em relação a isso, nós acreditamos em inovação prática e em mudança".

Alguns princípios fundamentais devem ser observados na implantação do modelo, mesmo diante dessa flexibilidade prevista. Entre eles, o cumprimento dos pagamentos e a focalização nas mulheres mais pobres. Yunus e Jolis (2000) sugerem, em primeiro lugar, que o índice de cumprimento do pagamento dos empréstimos deve ser próximo de 100%, inclusive pelo fator disciplina, aspecto observado também nos resultados do Crediamigo. Um segundo princípio diz respeito ao público-alvo do programa, defendido enfaticamente por Yunus e Jolis (2000, p. 224); "outra coisa que não admite discussão, para a transposição da experiência do *Grameen*, é a população

visada. Àqueles que querem se inspirar em nosso sistema, aconselhamos a começar sua experiência com os 25% mais pobres da população, concentrando-se nas mulheres mais miseráveis".

Os clientes atendidos pelo Crediamigo integram a população pobre, mas não os mais pobres entre os pobres. Estudo realizado por Neri (2008) descreve o perfil dos clientes do Crediamigo, que pode ser assim resumido: predominância de mulheres, que representam em torno de 62% da carteira; maioria de clientes com idade entre 30 e 39 anos (30,4%), seguidos pelos clientes com 40 a 49 anos (27,09%). No que se refere à educação, prevalecem os clientes com ensino fundamental completo (62,51%), seguidos por quem tem ensino médio completo (28,6%), sendo que os analfabetos representam menos de 3% dos clientes. Dado relevante documentado na pesquisa é que 75,35% dos clientes vivem em casa própria e 10,3% em casa alugada.

Quanto ao porte do negócio, os clientes foram classificados em três grupos: subsistência (vendas iguais ou inferiores a R\$ 1.000,00); acumulação simples (vendas mensais entre R\$ 1.000,00 e R\$ 5.000,00); acumulação ampliada (vendas mensais entre R\$ 5.000,00 e R\$ 36.146,26) ou, ainda, como empresa de pequeno porte. A pesquisa constatou que 0,3% da amostra era de empresas de pequeno porte; 6,1% de empresas que realizavam acumulação ampliada; 48,9% acumulação simples e 44%, ou seja, menos da metade, eram compostos de atividades de subsistência. Segundo o Relatório Anual do Crediamigo (BANCO DO NORDESTE, 2010), em torno de 62% dos clientes do programa têm renda familiar acima do salário mínimo. Esses dados comprovam que o cliente tradicional do Crediamigo não se insere na franja inferior da pirâmide social, público-alvo recomendado pelo modelo *Grameen*. Essa camada mais pobre da população, que começou a ser contemplada pelo BNB apenas a partir de 2005 com o Programa Crediamigo Comunidades, é composta de pessoas mais jovens (30,6% têm entre 10 e 29 anos), com baixo nível de escolaridade (71% abaixo do ensino fundamental), maior proporção de domicílios com cinco ou mais pessoas (31,6% contra 29,3% do Crediamigo) e predominância das atividades de subsistência.

Isso posto, Neri (2009, p. 51) concorda que:

Ao passo que o Crediamigo atingia impressionantes indicadores de aumento de renda de seus clientes e retorno sobre ativos, o programa não lograva atingir as camadas mais pobres da população – cuja atividade econômica informal era também intensa, porém com mais dificuldades ainda em oferecer colateral ao empréstimo.

Esse público passou a ser contemplado pelo novo programa do BNB, o Crediamigo Comunidades, apenas em 2005.

Outra diferença que deve ser mencionada diz respeito à metodologia de formação dos grupos solidários e de acesso ao crédito. Enquanto o Crediamigo se destaca pela agilidade na aprovação e no desembolso dos recursos, liberando os empréstimos com pouca burocracia, em até sete dias após a formação dos grupos, no *Grameen*, tanto o processo de formação do grupo quanto de liberação dos recursos são lentos e custosos, de forma que apenas os efetivamente pobres sejam aceitos no programa.

Para se ter ideia, na formação de grupos o *Grameen* estabelece que todos os integrantes, antes de ter acesso ao crédito, devem passar por um exame para avaliar o entendimento sobre o funcionamento do banco, o que pode demandar de semanas, até meses. Após a aprovação nos exames, os membros devem participar de reuniões por cerca de um mês, antes de pleitear o empréstimo. Diante das críticas a esses procedimentos, Yunus e Jolis (2000) argumentam sobre a importância de conceder empréstimos apenas aos clientes determinados, de forma que sirvam de inspiração e referência para os demais. Nas palavras de Yunus e Jolis (2000, p. 137), "como pioneira, a pessoa precisa de coragem e ambição. Uma vez que os pobres tenham comprovado como podem ser bem-sucedidos graças ao microcrédito, será mais fácil para seus vizinhos reunirem-se a nós".

Considerando a liberação de recursos após a formação dos grupos e aprovação dos empréstimos pelo grupo, os valores são liberados gradativamente no *Grameen Bank*. Ou seja, após a concessão do empréstimo ao primeiro membro do grupo, são concedidos mais dois empréstimos. Se o pagamento ocorrer de forma regular durante as seis semanas seguintes, os demais membros podem obter seus empréstimos, sendo que o responsável pelo grupo é o último a receber o dinheiro.

Vale destacar também as diferenças na avaliação do cadastro dos integrantes do grupo. Enquanto o Crediamigo exige comprovação de que a atividade funciona há pelo menos um ano, como medida de redução do risco e inexistência de restrições cadastrais, no *Grameen* "os clientes não precisam mostrar imunidade em geral; eles apenas têm de provar [...] sua pobreza" (YUNUS; JOLIS, 2000, p. 152). Além disso, no BNB, se após os empréstimos ocorrer inadimplência, os membros do grupo devem

cobri-la sob pena de todos os tomadores entrarem na lista do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) como inadimplentes, inviabilizando o acesso a novos recursos.

Considerando os procedimentos que antecedem a liberação de recursos, Souza (2008, p. 88) acredita que o Crediamigo prevê:

Toda uma estratégia de integração do cliente em termos de orientação gerencial e treinamento, com vistas ao aperfeiçoamento e ampliação de seu negócio, o que implica a solução dos problemas do dia-a-dia do cliente e de seu grupo, especialmente quando possam afetar seu relacionamento e os compromissos assumidos.

O *Grameen*, por sua vez, talvez por se tratar de uma clientela mais pobre, considera que com ajuda financeira, mesmo que pouca, os pobres conseguem mudar o rumo de suas vidas. Nas palavras de Yunus e Weber (2008, p. 265).

É importante observar – especialistas de desenvolvimento de todo o mundo, atenção! – que nenhum dos nossos financiados sentiu necessidade de algum treinamento especial, por menor que fosse. Suas atividades cotidianas, em casa ou em seu campo de trabalho, lhes tinham garantido uma autoformação. Tudo o que precisavam era de capital.

Essa ponderação não significa que o *Grameen* desconsidera a importância do aprimoramento dos negócios, da elevação do nível de educação básica ou de educação financeira. O que o modelo considera é que a pobreza não é decorrente da falta de treinamento, mas da impossibilidade de o pobre se apropriar do lucro do seu trabalho, exatamente pela falta de capital. Assim, o treinamento é visto como uma questão secundária na mudança dos rumos da pobreza.

4.1.6 Crediamigo e sua realidade

A despeito das diferenças entre os dois programas e do longo caminho a percorrer pelo BNB para viabilizar o acesso ao crédito pelos mais pobres entre os pobres, o Crediamigo é um programa de sucesso. Sua cobertura ainda tímida - atende menos de 10% da demanda potencial da região Nordeste¹²⁰ - responde por mais de 60% do mercado de microcrédito no Brasil.

¹²⁰ Segundo Neri (2008, p. 304), conforme os dados da PNAD 2005 existiam no Nordeste 4.552.381 trabalhadores por conta própria e empregadores do Nordeste urbano.

Esse sucesso pode ser atribuído a vários fatores, como a opção estratégica do BNB em priorizar a criação de uma área específica de microfinanças e o apoio técnico e financeiro recebido da *Acción Internacional* e do Banco Mundial para desenvolvimento da metodologia, controles internos e cobertura dos custos de implantação do programa. Some-se a isso a atuação do BNB em primeiro piso, o que lhe concede a gestão da liberação dos recursos. Esse modelo de atuação, aliado à parceria com o INEC, permite a redução dos custos e a otimização operacional. Finalmente, enfatiza-se o acesso direto aos recursos para aplicação no microcrédito, oriundos principalmente da captação de depósito à vista e recursos do FAT.

A despeito da expertise e dos resultados apresentados pelo Crediamigo, ainda há muitos desafios a vencer para que ele efetivamente possa ser chamado de “*Grameen* brasileiro”. Isso se deve ao fato de o Crediamigo atender a um público-alvo pobre, porém não os mais pobres entre os pobres. Nesse mesmo viés, Neri (2008, p. 300) afirma que, “por mais que o programa tenha fornecido acesso a crédito a indivíduos antes restritos, proporcionando melhorias a camadas da população marginalizadas pelo sistema financeiro, ainda há muito a se avançar na direção de tornar o programa ainda mais pró-pobre, a fim de que atinja indivíduos de renda ainda mais baixa”.

A acentuada concentração das operações de microcrédito no Programa Crediamigo, num mercado que conta com mais de 300 instituições de microfinanças atuando junto com os bancos públicos e privados, remete à análise das variáveis que interferem nesse nível de concentração. Trata-se, em outras palavras, de entender por que as demais instituições enfrentam dificuldades para ampliar as operações.

Para tanto, o próximo capítulo analisa, do ponto de vista dos diversos atores envolvidos, qual a real natureza dos entraves à maior participação das IOMs e ao desenvolvimento do setor de microfinanças no Brasil.

5 ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR MICROFINANCEIRO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PONTO DE VISTA DOS ATORES ENVOLVIDOS

O desempenho do Programa Crediamigo tem inspirado o trabalho de inúmeras instituições operadoras de microfinanças no Brasil e motivado diversos estudos especializados. Esses estudos procuram identificar as razões que levaram o BNB a responder por mais de dois terços do mercado nacional de microcrédito e os motivos que impedem que essa experiência bem-sucedida seja replicada por outras instituições do segmento.

Observação atenta permite identificar inúmeros entraves ao desenvolvimento das microfinanças no Brasil, que afetam de formas e intensidades distintas os diversos atores envolvidos, especialmente as OSCIPs, cooperativas de crédito e SCMEPP, que representam as instituições mais vulneráveis do segmento. Nesse contexto, este capítulo se propõe a investigar a real natureza desses entraves, levando em consideração o ponto de vista dos principais atores envolvidos, cuja compreensão constitui requisito essencial para a proposição de alternativas para o crescimento do setor.

O ponto de vista dos atores foi divulgado e analisado por autores como Martins (2008), Brito Coelho e Prandini (2009), Pereira *et al.* (2009), entre outros, a partir dos relatórios de oficinas temáticas e seminários ocorridos em 2007, com a participação das entidades reguladoras, das instituições financeiras públicas e privadas integrantes do sistema financeiro tradicional e das instituições operadoras de microcrédito.

Ao analisar as distintas percepções dos atores envolvidos, é possível identificar reclames específicos de cada segmento e posições validadas por todos os envolvidos. No entanto, é possível identificar também divergências significativas na posição dos diversos atores, enquanto várias propostas sequer são exequíveis. Esse panorama exige, assim, considerável isenção analítica na sua avaliação.

A despeito dos inúmeros posicionamentos, os principais limites ao crescimento identificados pelos atores envolvidos¹²¹ podem ser consolidados em quatro grupos distintos, que envolvem os limites impostos pela estrutura regulatória, as dificuldades de acesso às fontes de financiamento, os entraves decorrentes da sobre-regulação e das condições administrativo-operacionais e as restrições devidas às frágeis relações institucionais (MARTINS, 2008). No final deste capítulo serão também apresentadas algumas sugestões dos atores para o crescimento do setor de microfinanças do Brasil.

5.1 Estrutura regulatória: características, limites e restrições

Desde meados da década de 1990 o governo federal e as entidades supervisoras têm trabalhado no sentido de criar e aprimorar a legislação para o desenvolvimento do setor de microfinanças no Brasil. Em que pese os inúmeros avanços alcançados, o segmento ainda é marcado por intensa intervenção estatal tanto na instituição quanto na regulação da atividade, caracterizada por rígidos limites estruturais e operacionais, que não contemplam adequadamente as especificidades do setor, tampouco as diferenças regionais e sociais, típicas de um país de dimensões continentais, como o Brasil. Pereira *et al.* (2009) afirmam que, apesar dos avanços ocorridos no marco regulatório, as medidas governamentais que prevalecem sobre-regulam e travam o desenvolvimento do setor microfinanceiro.

Trata-se de um setor atípico, porém enquadrado na estrutura tradicional do sistema financeiro e sujeito a uma situação que provoca distorções e elevação de custos. Essa situação decorre da obrigatoriedade imposta às IOMs para o cumprimento das mesmas exigências feitas às instituições tradicionais do sistema financeiro, a exemplo da adequação à padronização dos critérios para análise de risco de crédito dos clientes, ao atendimento às regras de segurança bancária e aos limites de cobertura de capital em relação aos riscos das instituições, conforme determinado pelo Acordo de Basileia.

Nesse sentido, o setor carece de adequação e simplificação das normas para atender às necessidades dos clientes mais pobres e contemplar as diferenças de

¹²¹ Em 2007 foi realizado seminário de microfinanças na sede do BNDES no Rio de Janeiro, com a participação de agentes financeiros públicos e privados e organizações de microcrédito. Martins (2008) e outros autores como Brito Coelho e Prandini (2009) e Pereira *et al.* (2009) analisam os resultados do debate e das proposições apresentadas no seminário.

porte e constituição entre as instituições, além da necessária flexibilidade para construção de um segmento diferenciado dentro da estrutura tradicional do SFN. Nesse mesmo viés, Brito Coelho e Prandini (2009) argumentam que o Brasil tem à frente o desafio de melhorar sua estrutura regulatória, seu ambiente de investimento e seu desenvolvimento institucional¹²², requisitos para o desenvolvimento sustentável do setor microfinanceiro.

Martins (2008) destaca também o caráter assistemático das IOMs e afirma que a legislação só será efetiva se realmente conseguir inserir as instituições de microfinanças na estrutura do sistema econômico e jurídico, de forma que seja possível “existir, receber recursos, atuar com segurança jurídica e se perenizar” (MARTINS, 2008, p. 35).

Em outras palavras, a estrutura institucional, o modelo de atuação e os rígidos limites impostos à atuação das IOM dificultam o seu desenvolvimento (BRITO COELHO; PRANDINI, 2008) e acentuam a percepção de risco e insegurança jurídica, principalmente por parte dos agentes repassadores de recursos (MARTINS, 2008). Esses agentes se ressentem ainda da ambiguidade dos conceitos abordados nos normativos, da falta de objetividade e da rápida caducidade da legislação, as quais são aludidas por Martins (2008) como variáveis que acirram a sensação de instabilidade e risco jurídico entre os atores que atuam no segmento microfinanceiro.

Outra situação mencionada como entrave ao desenvolvimento do setor de microfinanças está relacionada à inexistência de supervisão específica para o segmento microfinanceiro na estrutura do BCB, a despeito da subordinação das IOMs às regras do CMN e à fiscalização do BCB. A falta de supervisão bancária diferenciada para o setor de microfinanças acarreta distorções no mercado, na medida em que enquadra e sujeita um segmento atípico à estrutura tradicional do sistema financeiro, sem levar em conta suas especificidades e necessidades. Dessa forma, o esforço regulatório e a excessiva padronização dificultam o desenvolvimento das instituições de microfinanças que, pelo seu porte, valor das operações, dimensão da carteira de clientes, estrutura patrimonial e nível de profissionalização carecem de supervisão bancária diferenciada no sistema financeiro.

¹²² O Relatório *Microscope Business Environment in Latin America and the Caribbean* analisou a situação em microfinanças de 20 países e classificou o Brasil em 14ª posição no *ranking* geral, 13ª na categoria estrutura regulatória, 7ª no item ambiente de investimento e 11ª para estrutura institucional (FELTRIN; VENTURA; DODL, 2009, p. 13).

Martins (2008) argumenta que o engessamento existente no mercado financeiro decorre também da prioridade dada pelo marco regulatório à estrutura das instituições e não à atividade microfinanceira, com seus efeitos, abrangência e resultados esperados. Ainda segundo Martins (2008), essa situação gera expressiva distorção jurídica, que resulta numa série de limites, cuja objetividade é, no mínimo, questionável. Ou seja, os limites estabelecidos restringem e muitas vezes impedem o desenvolvimento tanto das instituições que operam no segmento como da atividade que se mantém artificialmente direcionada.

Enfatiza-se que a regulamentação das pessoas jurídicas e não da atividade microfinanceira só se justificaria se fosse para proteger a poupança pública, preservar o controle monetário ou impedir o risco de quebra do sistema financeiro em efeito dominó (MARTINS, 2008). Esse não é o caso do setor microfinanceiro do Brasil, pois as IOMs não oferecem risco à poupança pública, devido ao impedimento de receber depósito à vista, ao mesmo tempo em que não afetam a estabilidade da política monetária, por não interferirem no efeito multiplicador da moeda. Além disso, os valores financiados são excessivamente baixos para representar risco relevante ao sistema, em caso de inadimplência.

Além do excesso de limites impostos pela legislação, os atores do segmento acusam também a inexistência de um fórum específico para o setor microfinanceiro, que atue de forma permanente, autônoma e responsável, contemplando as especificidades do segmento. A criação de um Conselho Nacional de Microfinanças é vista, assim, como alternativa relevante para reduzir a percepção do risco jurídico e para centralizar a legislação relativa ao segmento (MARTINS, 2008), devendo, no entanto, assegurar, como defendem as IOMs, a participação regular, formal e institucional do setor na formulação da política nacional de microcrédito produtivo orientado (BRITO COELHO; PRANDINI, 2008). O governo, também favorável a um Conselho de Microfinanças, argumenta que sua criação poderia agregar todos os atores numa única agenda, eliminando redundâncias e compartilhando experiências (BRITO COELHO; PRANDINI, 2008).

Por fim, é importante salientar que a legislação, como está estruturada, tende a perpetuar não só a situação de exclusão da população mais pobre em relação aos serviços financeiros, mas também as barreiras impostas ao crescimento sustentável das IOMs. Em outras palavras, a imposição legal de exigências iguais a instituições distintas, tanto do ponto de vista jurídico quanto patrimonial e operacional, aumenta cada

vez mais a distância entre as grandes instituições públicas e privadas, que têm acesso aos recursos direcionáveis ao microcrédito, e as IOMs, incapazes de atender às exigências impostas para ter acesso, via empréstimo, a esse *funding*.

5.2 Fontes de financiamento para o microcrédito: origem dos recursos, limites, riscos e condições de acesso

Conforme já descrito anteriormente, as operações de microcrédito no PNMPPO podem ser financiadas com recursos do FAT e oriundos da exigibilidade de aplicação de 2% sobre o depósito à vista nas operações de microcrédito, os quais podem ser aplicados diretamente pelas instituições financeiras ou por meio do repasse, via empréstimos, para outras instituições que operam no segmento. Além disso, no caso de repasse para IOM, os empréstimos podem ser feitos diretamente entre instituição financiadora e instituição operadora de microcrédito ou intermediados por agências de fomento, bancos de desenvolvimento, cooperativas centrais de crédito e bancos cooperativos. As subseções seguintes tratam das condições e restrições de acesso às principais fontes de recursos previstas legalmente para as operações de microcrédito, compostas de recursos oriundos do FAT e da exigibilidade de aplicação de recursos do depósito à vista.

5.2.1 Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): condições de acesso e critérios de utilização em operações de microcrédito

No tocante aos recursos do FAT, o acesso direto é restrito às instituições oficiais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES, BNB e BASA), que podem utilizá-los diretamente nas operações de microcrédito, desde que tenham estrutura própria para atuar em primeiro piso. As demais instituições podem operar com os valores do FAT apenas por meio de repasse pelas instituições oficiais. Esse repasse, no entanto, deve observar as regras definidas pelo CODEFAT, entre as quais o impedimento de utilização em operações que ofereçam qualquer nível de risco, medida que inviabiliza a utilização desses recursos pela maioria das instituições, motivo de grande ressentimento por parte das IOMs.

Apesar da restrição normativa de acesso direto aos recursos do FAT por instituições financeiras não oficiais, as IOMs demandam de forma generalizada a autorização legal para que os recursos do FAT possam ser utilizados diretamente pelas instituições de microcrédito habilitadas ao PNMPO (BRITO COELHO; PRANDINI, 2008), constituindo, no entanto, demanda inócua, devido aos impedimentos legais.

Há evidências de que, mesmo os recursos do FAT disponíveis ao microcrédito assumindo proporções satisfatórias, os entraves jurídicos e estruturais impedem que eles alcancem seu destino. Nessa mesma linha, Monzoni Neto (2006) preleciona que em 2006 o governo federal tinha a expectativa de repassar, no mínimo, R\$ 70 milhões de recursos oriundos do FAT para as instituições de microcrédito produtivo. No entanto, o valor mínimo de R\$ 1 milhão para os empréstimos excluía boa parte das instituições interessadas. Monzoni Neto (2006, p. 56) afirmou, à época, que, "das cerca de 200 instituições em operação no Brasil, apenas poucas têm patrimônio líquido superior a R\$ 335 mil, o que seria necessário por lei para ter acesso a um financiamento de R\$ 1 milhão".

5.2.2 Recursos da exigibilidade do percentual do depósito à vista: regras de acesso aos recursos, condições de aplicação e critérios de repasse

Em relação ao acesso aos recursos do depósito à vista, a exigibilidade de aplicação em operações de microcrédito de 2% do depósito à vista equivale também a recursos expressivos, alcançando o valor de R\$ 3,1 bilhões (BCB, 2010, p. 76) em junho de 2010. Conforme já descrito anteriormente, a eventual deficiência de aplicações deve ser recolhida ao Banco Central, em moeda corrente, permanecendo indisponível até a data de verificação do cumprimento da exigibilidade no mês seguinte, pela Resolução 3.422/06 (CMN, 2006), alterada pela Resolução 4.000/11 (CMN, 2011). Questão intrigante é que, de acordo com o BCB (2010), estava recolhido no Banco Central em junho de 2010, sem remuneração, R\$ 1,1 bilhão, o equivalente a mais de um terço dos recursos disponíveis para aplicação. Esses dados mostram que não faltam recursos para aplicação no microcrédito, no entanto, os valores não estão efetivamente disponíveis a todas as instituições habilitadas a operar no PNMPO.

Esses dados expõem que as instituições que têm acesso direto ao *funding* representado pelos 2% sobre o depósito à vista (bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e Caixa Econômica Federal) não têm considerado atrativo atuar

em primeiro piso para aplicação desses recursos no microcrédito, optando por deixá-los retidos, sem remuneração junto ao BCB. Razões não faltam para justificar esse posicionamento das instituições integrantes do sistema financeiro tradicional: elevada percepção de risco, ausência de garantias patrimoniais, informalidade dos clientes, elevada assimetria de informações e elevados custos operacionais. Nesse mesmo viés, Pereira *et al.* (2009) argumentam que os bancos tradicionais não priorizam empréstimos às IOMs, em virtude da fragilidade patrimonial, principalmente das OSCIPs, e porque o modelo de análise dos bancos não mensura de forma adequada o risco das operações.

Em concordância, Coutinho *et al.* (2009) acrescentam aos problemas de assimetria de informações os custos de transação (redação, acompanhamento e eventual renegociação ou liquidação de contratos) e a concorrência das operações de tesouraria. Ou seja, as instituições financeiras tradicionais preferem investir seus recursos em títulos do governo, com taxas de juros atrativas e baixo risco, relegando a um segundo plano os financiamentos para a população de baixa renda. Somem-se a isso a taxa elevada dos serviços financeiros, a dificuldade de recuperação judicial do crédito e a concentração do mercado bancário brasileiro, que acentua as diferenças de acesso às fontes de recursos e aos possíveis ganhos de escala (COUTINHO *et al.*, 2009).

5.2.3 Alternativas para acesso das IOMs às fontes de financiamento

O baixo interesse das instituições financeiras tradicionais em atuar no segmento microfinanceiro poderia ser atenuado pela autorização para “criação de bancos consorciados/cooperativos entre OSCIP de microfinanças, cooperativas, SCM e programas de instituições financeiras” (MARTINS, 2008, p. 69). Essa medida permitiria o desenvolvimento dos atores efetivamente interessados em atuar na atividade, sem as atuais restrições à captação de recursos e à oferta de produtos e serviços financeiros à população de baixa renda.

Importante salientar que a fragilidade das garantias reais e fidejussórias das IOMs, tanto OSCIPs quanto SCMEPP, poderia ser compensada pela utilização da carteira de recebíveis como lastro para as operações. Essa alternativa, no entanto, não ameniza a percepção de risco dos financiadores, tendo em vista que, em caso de inadimplência, o custo-benefício não justifica a execução de valores ínfimos, desestimulando eventual adjudicação dos direitos relativos aos contratos de crédito.

Ainda em relação aos custos de execução de baixos valores, Martins (2008, p. 34) argumenta:

Sem o acesso aos juizados especiais cíveis é prejuízo quase certo tentar executar créditos abaixo de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), então a média nacional dos programas de microcrédito. Na prática, computando-se os custos da gestão empresarial, da mobilização de recursos para a execução e seu controle, costumam-se considerar deficitárias as execuções de créditos abaixo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fato que mantém a prática microfinanceira aquém das garantias costumeiras de mercado.

Coutinho *et al.* (2009), em concordância, reconhecem que as atividades de elaboração ou renegociação de contratos envolvem custos fixos que encarecem a provisão e/ou a recuperação por unidade de crédito em pequena escala. Some-se a isso o risco de *default* particularmente alto, devido à taxa de mortalidade das MPEs brasileiras. Deve ser levado em consideração, no entanto, que o risco de *default* é elevado, mas que a inadimplência é significativamente reduzida. De acordo com entendimento dos autores, "a mortalidade elevada justifica a escassez e o custo do crédito e, ao mesmo tempo, é explicada por pouca disponibilidade, alto custo e volatilidade do crédito para as micro e pequenas empresas (MPEs)" (COUTINHO *et al.*, 2009, p. 55). Os autores salientam, no entanto, que apesar dos custos e das dificuldades envolvidas em uma operação de crédito de baixo valor, na prática os benefícios sociais superam os custos dos empréstimos.

É senso comum que as instituições tradicionais do sistema financeiro demonstram reduzido interesse em operar tanto no primeiro quanto no segundo piso, o que constitui forte entrave ao desenvolvimento do setor.

É importante ressaltar que as instituições financeiras captadoras de depósito à vista que não se propõem a operar no microcrédito em primeiro piso têm autorização normativa para repassar esses recursos para as IOMs. Esse repasse, na forma de empréstimo às IOMs que têm interesse em operar com microcrédito, mas legalmente são impedidas de captar depósito junto ao público, pode ser computado para fins de apuração do cumprimento da exigibilidade imposta às instituições captadoras de depósito à vista.

Apesar disso, as instituições públicas e privadas captadoras de depósito à vista se ressentem de liberar os recursos do DIM, em decorrência da elevada percepção de risco das IOMs e da fragilidade das garantias diante do nível de exigências, comum no

âmbito do sistema financeiro tradicional. Do ponto de vista das instituições financiadoras, o aumento do financiamento ao setor de forma rápida e flexível requer a adoção de medidas que minimizem esses riscos e os custos de análise e controle das operações (BRITO COELHO; PRANDINI, 2008). Em outras palavras, o acompanhamento e monitoramento da qualidade das organizações, de sua seriedade e governança, principalmente pelo MTE, aliados à mitigação dos riscos legais e burocráticos por meio de fiscalização e disponibilidade de garantias, seriam medidas necessárias para o fluxo continuado de empréstimos para as instituições microfinanceiras.

No entanto, o atendimento a essas demandas das instituições financiadoras não é tão simples. No tocante às OSCIPs, Martins (2008, p. 34) relata que elas:

Não podem conceder garantias patrimoniais (garantias reais) ou mesmo pessoais (garantias fidejussórias) como se esperam de instituições financeiras tradicionais e, portanto, os poucos contratos existentes exageram na responsabilização pessoal de dirigentes das OSCIPs, criando um grande incômodo no setor.

Em relação às SCMEPPs, a situação não é mais amena. Além da exigência de garantias, essas sociedades têm limite de endividamento equivalente a cinco vezes o valor do seu Patrimônio Líquido. Se se levar em conta que inicialmente uma SCMEPP podia ser constituída com um capital de R\$ 100 mil (alterado para R\$ 200.000 em 2008 por meio da Resolução 3.567), pode-se ter a dimensão da dificuldade de acesso a um volume satisfatório de recursos do DIM para construção de uma carteira suficiente para viabilizar ganhos de escala, redução de custos e sustentabilidade das instituições. As demais fontes de recursos para as SCMEPPs são oriundas de organismos e instituições nacionais e internacionais de desenvolvimento, orçamentos estaduais e municipais, fundos constitucionais e doações e recursos cujo fluxo pode sofrer discontinuidades em função de fatores políticos ou orçamentários, comprometendo a sustentabilidades das instituições.

Ainda em relação às SCMEPPs, é importante frisar que a exigência normativa de pequenos valores para constituição de SCMEPP criou oportunidades para novas iniciativas no setor microfinanceiro, mas ao mesmo tempo “condenou” as instituições a permanecerem pequenas, devido à dificuldade de acesso regular a recursos. Assim, à fragilidade das garantias oferecidas pelas SCMEPP soma-se a limitação do crédito, dois fortes entraves ao seu desenvolvimento. Martins (2008, p. 19) afirma:

O redator da Resolução 2.627/99 [que regula a constituição e funcionamento das SCMs] dava clara mostra de que a importância dada à atividade era pequena e equívoca. Valores baixos de capital mínimo poderiam significar o acesso de pequenas iniciativas, mas não garantiriam o seu sucesso ou perenidade, um dos pressupostos sistêmicos do controle do SFN pelas autoridades financeiras.

Brito Coelho e Prandini (2008) comentam os entraves decorrentes dessa dependência por *funding* pelas IOMs, principalmente as que são impedidas de captar recursos junto ao público e argumentam que “a experiência internacional mostra que a migração de entidades não reguladas para reguladas, com direito à captação de poupança foi essencial para ampliação da capacidade de atendimento das organizações de microcrédito, e sem perder o foco no tomador de baixa renda” (BRITO COELHO; PRANDINI, 2008, p. 46). A predisposição de repasse de recursos às IOMs pelas instituições financeiras tradicionais fica ainda mais restrita quando analisada à luz das exigências de cobertura de capital proporcionais aos riscos da instituição, conforme previsto no Acordo de Basileia.

5.2.4 Acordo de Basileia: exigências do Banco Central e entraves às operações de microcrédito

O Acordo de Basileia¹²³ é um compromisso assumido por bancos centrais de vários países, por meio do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia¹²⁴, que estabelece regras mínimas que devem ser observadas pelas instituições financeiras dos países-membros, com o objetivo de reduzir os riscos do mercado financeiro internacional. O primeiro acordo (Basileia I) foi assinado por esse Comitê em 1988, porém o Brasil só aderiu ao acordo em 1994 (Resolução nº 2.099/94 – CMN, 1994), introduzindo no país a exigência de capital mínimo para as instituições participantes do mercado financeiro, cujo valor varia em função do volume e do risco de suas operações ativas.

Em 2010 o Comitê apresentou proposta para o Acordo de Basileia III, aumentando as exigências de capital dos bancos e a melhoria da sua qualidade, para ampliar a capacidade das instituições financeiras absorverem perdas e resistirem mais a apertos de liquidez. Nesse viés, conceder empréstimos com elevado nível de risco implica a retenção de elevados volumes de capital pela instituição credora (conforme

¹²³ Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: 17/01/12.

¹²⁴ Este Comitê foi criado em 1975, ligado ao Banco de Compensações Internacionais (BIS), e é oficialmente denominado “*Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)*”

exigências do Acordo de Basileia), fator que desestimula ainda mais as instituições financeiras a repassar recursos para as IOMs.

Assim, no que diz respeito às operações de microcrédito, além de tratar-se de operações caras e desvantajosas em comparação às operações tradicionais do mercado financeiro, os níveis de risco em conformidade com o Acordo de Basileia apresentam-se por demais elevados, tendo em vista a ortodoxia e rigor do BCB na manutenção dos riscos em patamares mais baixos que os demais países. Além desses fatores, as estatísticas de elevada mortalidade das MPEs acentuam o desinteresse do setor bancário privado em compartilhar os riscos dessas operações, constituindo mais um forte limitador à expansão do segmento, cujo crescimento fica condicionado à disponibilidade de financiamento com recursos próprios (COUTINHO *et al.*, 2009).

5.2.5 Fundo Garantidor de investimentos (FGI): instrumento para minimizar riscos das operações de repasse de recursos para o microcrédito

Segundo o BNDES, a dificuldade de acesso a recursos pode ser contornada pela implantação do FGI, capaz de reduzir a percepção de risco pelas instituições repassadoras de recursos (COUTINHO *et al.*, 2009).

Ainda de acordo com Coutinho *et al.* (2009, p. 63), “a operacionalização do FGI se baseia em modelo de concessão de garantias que exige o pagamento de encargo de garantia ao fundo. O encargo é dimensionado para cobrir as despesas com pagamentos de honras, o que torna o fundo autossustentável.” Os autores asseguram que o valor relativo ao FGI pode ser repassado ao tomador final, o que não o isenta da obrigatoriedade de pagamento das parcelas da dívida. Além disso, o agente financeiro tem o direito de receber o valor das parcelas inadimplidas desde que a inadimplência esteja dentro dos limites máximos admitidos para o pagamento de honras, denominado *stop loss*¹²⁵.

A utilização de cobertura pelo FGI permitiria às instituições financeiras flexibilizar sua política de concessão de crédito e estabelecer meta de inadimplência mais balanceada e condizente com o público-alvo (COUTINHO *et al.*, 2009). Essa maior

¹²⁵ “O mecanismo de *stop loss* é utilizado em fundos de garantia de crédito e seguro de crédito, em que a cobertura das obrigações é individual, mas há limite preestabelecido para cobertura de perdas na carteira de operações com o contratante” (COUTINHO *et al.*, 2009, p. 63).

flexibilidade pode viabilizar importantes ganhos de escala, decorrentes da adequada gestão da qualidade da carteira. Ainda de acordo com Coutinho *et al.* (2009, p. 64), a proposta do FGI é “estimular a flexibilização responsável da política de crédito dos agentes financeiros, por meio de garantia para a carteira de operações dos agentes financeiros coberta pelo fundo, visando à ampliação do crédito necessário ao desenvolvimento das MPEs no Brasil”.

Reverter esse conjunto de entraves requer, no entanto, a criação de metodologias específicas para análise de risco das operações de microcrédito, com a utilização de pesos e parâmetros distintos dos utilizados na análise de operações tradicionais. Ou seja, as operações de microcrédito, com suas especificidades de aval solidário, valores de pouca monta e baixos índices de inadimplência, justificam o desenvolvimento de modelos mais simples para análise de risco de crédito dessas operações. Essa iniciativa desoneraria os financiadores do custo de cobertura de capital relativo a um risco, até então calculado insatisfatoriamente, em conformidade com as exigências do Acordo de Basileia.

Ainda em relação à necessidade de criar novas metodologias, Levoratto (2009, p. 197) descreve que "o desenvolvimento de tecnologias creditícias mais adequadas às peculiaridades dessa clientela é um enorme desafio, que passa – não por último – pela elaboração de instrumentos e estratégias que consigam, simultaneamente, identificar e mitigar riscos a custos suportáveis ao agente financeiro".

Ressalta-se a dimensão desse desafio, tendo em vista a carência de instituições brasileiras especializadas para análise de risco de crédito de IOM e de operações de microcrédito. Brito Coelho e Prandini (2008) argumentam que é importante o Brasil firmar parcerias e apoiar iniciativas para sanar essa deficiência, seja a partir de expertise própria ou da atuação de organizações estrangeiras que realizem as análises com a devida metodologia e repassem para as agências brasileiras. Nesse viés, a experiência de algumas instituições estrangeiras pode servir de *benchmarking* para o desenvolvimento de ferramentas nacionais, a exemplo da *Microrate*, empresa privada especializada em classificação de IMFs (*rating*) que têm o apoio da *United States Agency for International Development* (USAID); *Planet Finance*, ONG francesa que desenvolveu a *Giraffe*, uma ferramenta de *rating*; *Acción International*, ONG que faz análises padronizadas com a ferramenta *Camels*.

Por fim, sem acesso adequado às fontes de recursos públicos e privados devido às limitações legais de acesso e à impossibilidade de apresentar as garantias exigidas e, ainda, pelo desinteresse dos financiadores, as IOMs não conseguem incrementar as suas operações. Segundo Martins (2008, p. 29):

As normas existentes não possibilitam de forma adequada o fluxo de recursos públicos e sequer incentivam o investimento privado. Sem recursos, a atividade microfinanceira padece de seu elemento básico, de sua "matéria-prima". Sem acesso a recursos, a atividade fica paralisada como um carro que não tenha acesso a combustível.

5.3 Modelo operacional: características, restrições e desafios

Conforme já discutido anteriormente, a Lei nº 11.110 (BRASIL 2005), alterada pela Resolução 4.000/11 (CMN, 2011), define as regras de funcionamento do PNMPPO, consideradas inflexíveis e, portanto, inadequadas para um país como o Brasil, com amplitude continental, fortes disparidades e desigualdades regionais. Além disso, instituições de diferentes portes e estruturas operacionais, como OSCIPs, SCMEPP e bancos públicos, por exemplo, estão sujeitas às mesmas regras, o que acaba acentuando a desigualdade entre elas.

A percepção geral entre os atores envolvidos é que a rígida padronização que define a origem dos recursos, prazos, tarifas, taxas de juros, perfil dos clientes e modalidades dos empréstimos desconsidera a realidade prática do mercado de microcrédito, constituindo forte entrave ao crescimento do setor. Nessa linha, Pereira *et al.* (2009) identificam que o excesso de regras e restrições à atuação das IOMs diminui a eficiência da gestão da carteira e limita as operações com empreendedores.

Quanto à padronização das taxas de juros, Pereira *et al.* (2009) argumentam que o tabelamento das taxas de juros ao microempreendedor é fator negativo porque pressupõe um país homogêneo, com custos constantes ao longo do tempo, o que prejudica a sustentabilidade das operadoras em algumas regiões do país. Além disso, o limite de taxas no futuro poderá ser alterado pelo CMN de forma discricionária, aumentando a percepção de risco para investidores privados. Ainda segundo os autores, essa situação tende a manter o custo dos empréstimos em níveis superiores àqueles necessários para a sustentabilidade da operação, especialmente em ambiente de taxas de juros decrescentes, fator que desestimula a entrada de instituições

financeiras tradicionais tanto para a operação direta quanto para aportar recursos em instituições operadoras especializadas.

Ainda em relação à rigidez metodológica do PNMPO, a exigência de atendimento direto aos clientes no seu local de trabalho, a necessidade de formação de grupos de aval solidários e os valores de pouca monta restringem as margens de ganhos para as instituições participantes do segmento. Essa situação acentua o risco de *default* das IOMs, tendo em vista que no sistema financeiro só sobrevivem iniciativas que se mantêm economicamente atraentes, situação não muito comum entre as instituições de microfinanças (MARTINS, 2008).

As regras de constituição e funcionamento a que estão sujeitas as SCMEPPs definem uma existência condenada ao raquitismo, restringindo sua presença a uma posição residual no mercado microfinanceiro. Ou seja, a facilidade de constituição de uma SCMEPP a partir da exigência de pequenos valores de capital limita sua capacidade de endividamento e, portanto, a dimensão da sua carteira. Com uma carteira restrita, é difícil alcançar ganhos de escala, o que, associado aos elevados custos operacionais, compromete a sustentabilidade dessas instituições. Some-se a isso que a autorização para constituição de uma SCMEPP como sociedade anônima de capital fechado não reduz os entraves para acesso a capital, pois elas não têm permissão para captação de recursos no mercado de capitais por meio de oferta pública.

Andrade Neto (2009) referem que os investidores das SCMs tinham a expectativa de que as restrições legais impostas às SCMs fossem flexibilizadas com o passar do tempo, que o apoio inicial concedido pelo BNDES fosse intensificado e que elas seriam reconhecidas como principal instituição de microfinanças do país. Essas expectativas, no entanto, não se concretizaram e as SCMs enfrentam até hoje inúmeras dificuldades para o seu desenvolvimento. E para provocar impacto econômico e social relevante, as SCMEPPs precisam mobilizar valores expressivos de recursos próprios e de terceiros, ganhar escala e aumentar a sua rentabilidade. Essas medidas, porém, só serão possíveis mediante alteração das normas que regem as SCMEPPs, modificação nos programas que se propõem a fundear as operações de microcrédito, adoção de iniciativas conjuntas das instituições vinculadas à Associação Brasileira das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (ABSCM) e empenho particular das SCMEPPs para acessar as linhas de crédito já disponíveis.

Há outras limitações impostas ao desenvolvimento das SCMEPP, como a imposição legal de operar com apenas um produto, o microcrédito, limitando sua capacidade de ampliar o atendimento aos empreendedores por meio da oferta de outros produtos, e o limite de exposição ao risco definido em R\$ 10.000,00 por cliente, que impede a captação de empreendedores de maior porte, clientes potencialmente mais rentáveis. Em 2011 esse valor passou para R\$ 15.000,00, porém se manteve como teto de empréstimo.

Além dos reclames relativos ao excesso de regulamentação e limites operacionais nas OSCIPs, elas são atingidas pela descontinuidade do fluxo de recursos públicos e dos riscos de ônus trabalhistas, além do custo relativo a entendimentos diversos sobre questões tributárias relacionadas a elas. Pereira *et al.* (2009) constatam que a natureza das OSCIPs limita seu acesso a fatores essenciais ao seu desenvolvimento, como tecnologia da informação, assistência técnica, financeira, jurídica e contábil, entre outros.

Coutinho *et al.* (2009) comentam os entraves ao desenvolvimento das IOMs, reconhecendo a fragilidade dessas instituições e focam a situação das OSCIPs, que além da dificuldade de gestão, contam com recursos e carteira de clientes de dimensões insuficientes para garantir sustentabilidade financeira ao negócio. De acordo com os autores, mesmo que essas instituições alcancem margens elevadas de lucro e baixa inadimplência, ainda assim o retorno financeiro por operação (reais) é muito baixo, tendo em vista os baixos valores das operações. Para reverter essa situação, é preciso garantir crescimento de escala e gerar receita suficiente para cobrir custos e dar suporte aos investimentos necessários ao crescimento da instituição.

O BNDES sugere e se propõe a apoiar a consolidação de OSCIPs de uma mesma região geográfica, de forma a torná-las maiores, mais fortes e lucrativas até o ponto de se transformarem em instituições financeiras reguladas pelo BCB. No entendimento de Coutinho *et al.* (2009), a formalização dessas instituições pode viabilizar a oferta de outros produtos financeiros, além do crédito, podendo contar com a colaboração do BNDES para a capacitação e o desenvolvimento institucional necessários para atendimento às exigências das entidades supervisoras.

5.3.1 Impactos prováveis da subvenção às operações de microcrédito prevista pela MP 543/11

As últimas alterações no marco regulatório ocorridas em 2011 evidenciam, mais uma vez, o esforço dos órgãos reguladores na busca de soluções para os entraves ao crescimento do mercado microfinanceiro no Brasil. A MP 543/2011 (BRASIL, 2011), por exemplo, prevê a concessão de subvenção às instituições financeiras que operam no PNMPO, com o propósito de atenuar o peso dos custos operacionais, um dos grandes reclames do setor. Essa medida merece algumas ponderações. No entendimento de Martins (2008), a subvenção pública, que remonta à época da Coroa, tem sido utilizada desde então pelo Estado para estimular programas de cunho social com caráter essencialmente assistencialista. E, ainda, apesar da Lei nº 9.790/99 (BRASIL, 1999a) prever o recebimento de subvenções pelas OSCIPs atuantes no segmento microfinanceiro, os repasses foram limitados aos programas sociais, principalmente os relacionados à área da saúde, tornando inacessíveis os recursos direcionados ao microcrédito.

A subvenção autorizada pela MP nº 543 às instituições financeiras conessoras de operações de microcrédito no PNMPO atende, sem dúvida, a uma demanda do setor que reclama dos altos custos operacionais e da conseqüente limitada margem de lucro. Entretanto, há indícios de que a subvenção pode levar as IOMs, especialmente OSCIPs e SCMEPP, a uma atuação ainda mais residual (em termos de valores concedidos) do que observado atualmente. Ou seja, a legislação não faz distinção entre as instituições conessoras para recebimento da subvenção, concedendo o mesmo benefício tanto para grandes instituições públicas, como a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNB, quanto para as IOMs, como OSCIPs, SCMEPP e cooperativas de crédito de pequeno porte. Assim, as grandes instituições podem ter interesse em atuar diretamente (primeiro piso) nas operações de microcrédito, que podem se tornar interessantes devido à subvenção.

Essa mudança de interesse estratégico pode levar as grandes instituições a cumprir diretamente a exigibilidade de aplicação de recursos no microcrédito, aumentando o desinteresse em repassar recursos para as IOMs. Dessa forma, as medidas de subvenção, em vez de alavancar as operações das IOMs detentoras de altos custos operacionais, podem acentuar as dificuldades de acesso aos recursos, em função da redução dos repasses pelas grandes instituições. Assim, as medidas recentes não

resolvem os problemas de acesso a *funding* e os mais pobres entre os pobres podem continuar excluídos do mercado microfinanceiro.

Essa medida pode ter efeitos danosos ao segmento do ponto de vista dos limites à democratização do acesso ao *funding* (principalmente pelas instituições impedidas de captar recursos junto ao público ou de ter acesso direto ao FAT). Além disso, pode comprometer a ampliação do número e das categorias de instituições microfinanceiras para atendimento às regiões não contempladas pelas instituições financeiras tradicionais. Ou seja, a subvenção só faz sentido se a instituição tiver recursos para emprestar. Do contrário, a operação sequer pode ser realizada.

5.4 Relações institucionais: limites e desafios futuros

Conforme já enfatizado anteriormente, o mercado microfinanceiro é constituído por complexa e extensa legislação, assim como por inúmeros atores que se relacionam, formando distintas configurações institucionais. O setor tem crescido de forma desigual e concentrada, forçando as IOMs, principalmente OSCIPs, SCMEPP e pequenas cooperativas de crédito, a atuar na franja do segmento microfinanceiro, que por si só já tem atuação marginal no sistema financeiro tradicional.

É senso comum que um segmento tão atípico como esse e ainda desconhecido no cenário nacional tem muitos desafios a vencer para crescer de forma sustentável. Os desafios se acentuam diante da complexidade institucional dos inúmeros atores que atuam com regras de funcionamento muito distintas e da ausência de dados organizados, padronizados e confiáveis sobre o setor, que permitam a produção de informações que possam contribuir para o desenvolvimento estratégico do segmento. Em consonância, Brito Coelho e Prandini (2008) pregam que o setor público tem o desafio de garantir a transparência necessária para reduzir a assimetria de informações entre o MTE e os agentes financeiros.

Há entendimento de que o relacionamento institucional entre os diversos atores do setor microfinanceiro alcançaria melhores patamares se houvesse um Conselho Nacional de Microfinanças, composto por representantes da sociedade civil, integrantes do SFN e por representantes do setor público, ligado ao CMN e secretariado pelo BCB (MARTINS, 2008). Para Martins (2008), poderia haver a possibilidade de certificação voluntária de instituições de microfinanças junto ao CMN, por via de oferta

voluntária de controle de suas operações, como forma de minimizar a percepção de riscos por parte das instituições financiadoras.

Ainda sob o foco de melhoria das relações institucionais, Martins (2008) expõe a necessidade de revisão dos termos dos convênios e parcerias que se tornaram excessivamente restritivos a partir de 2003, tendendo a tornar impraticável a prestação de contas por falta de normas claras e adequadas à prestação de contas às pessoas envolvidas. Sobre isso, Brito Coelho e Prandini (2008) afirmam que as IOMs demandam a simplificação e agilização de trâmites e exigências no relacionamento das instituições de microcrédito com os Ministérios e os bancos oficiais, no que diz respeito a convênios, *funding*, parcerias e projetos.

Do ponto de vista do governo, é fundamental fortalecer a relação institucional e garantir convergências dos interesses e estratégias dos Ministérios, bancos oficiais e BCB (BRITO COELHO; PRANDINI, 2008). Segundo esses autores, o governo defende que as instituições de microcrédito se organizem em redes consistentes, que propiciem diálogo mais ágil e interlocução mais legítima e abrangente.

O estreitamento das relações entre instituições financeiras tradicionais e as IOMs é requisito importante para viabilizar a redução e/ou padronização das taxas bancárias, fator relevante nos elevados custos operacionais do segmento.

5.5 Propostas dos diversos atores

Os diversos autores envolvidos nos debates de outubro de 2007 na Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro (OAB/RJ) relataram suas percepções e apresentaram sugestões para a melhoria do marco regulatório¹²⁶. Esse tópico sintetiza as propostas mais significativas e/ou mais recorrentes entre os participantes, de acordo com Brito Coelho; Prandini (2008); Martins (2008); Pereira *et al.* (2009).

As OSCIPs, SCMEPP e cooperativas de crédito sugeriram que o segmento fosse submetido a menos regulação e que fossem flexibilizados os limites de crédito, taxas, prazos e modalidades de empréstimos. Sugeriram também a criação de um fundo garantidor para o microcrédito, a simplificação de acesso aos recursos do DIM

¹²⁶ Para acesso à relação de forma detalhada completa, ver Martins (2008, p. 38).

e permissão para acesso direto aos recursos do FAT (no caso das cooperativas de crédito, por intermédio das cooperativas centrais).

As OSCIPs propuseram de forma específica firmar parceria com bancos e seguradoras para oferecer outros serviços financeiros, receber permissão para captação de depósito à vista, adotar medidas para diminuição dos custos do *funding*, reduzir ou padronizar taxas bancárias, excluir a exigência de garantias das diretorias das OSCIPs e disponibilizar acesso a recursos reembolsáveis e não reembolsáveis.

As cooperativas de crédito, por sua vez, propuseram exigências mais amenas para as cooperativas de crédito de pequeno porte em relação às exigências feitas às grandes cooperativas, permissão para captação de poupança rural, criação de um programa permanente para o desenvolvimento das microfinanças e simplificação dos planos de segurança para as cooperativas de crédito de pequeno porte.

As SCMEPPs apresentaram proposta de eliminação do limite normativo de R\$ 10.000,00 por cliente e permissão para captação de recursos dos sócios, assim como de investidores qualificados¹²⁷ na forma de depósito a prazo. Em 2011 esse valor passou para R\$ 15.000,00, porém se manteve como teto de empréstimo. Outra demanda das SCMEPPs diz respeito à solicitação para que as operações de crédito primário dos bancos às SCMEPPs sejam consideradas na apuração do cumprimento da exigibilidade de 2% do depósito à vista medida que poderia estimular o interesse das instituições financiadoras no repasse de recursos às IOMs. Em 2011 esse pleito foi atendido por meio da Resolução nº 4.000 do CMN.

Outra sugestão refere-se ao pedido de constituição de SCMEPP como sociedade anônima, medida que facilitaria a captação de recursos no mercado, via emissões públicas de ações¹²⁸. Por fim, o segmento demanda a revisão das restrições de participação do setor público no capital das SCMEPPs e do impedimento de participar da composição societária de outras instituições financeiras.

¹²⁷ Conforme definição normativa da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), “investido qualificado” é aquele que atesta formalmente ter conhecimento dos produtos e dos riscos do mercado financeiro e que tem mais de R\$ 300.000,00 aplicados no mercado financeiro.

¹²⁸ Este pleito foi atendido, porém, a autorização é apenas como sociedade anônima de capital fechado, o que impede a captação de recursos via oferta pública de valores mobiliários.

A ABSCM, por sua vez, sugere a flexibilização das normas para captação de recursos junto ao público, como abertura de capital em bolsa e captação de recursos de investidores qualificados (ANDRADE NETO, 2009).

5.6 Considerações

Os argumentos apresentados neste capítulo se propuseram a descrever os entraves à replicação da experiência exitosa do Crediamigo por outras instituições de microfinanças.

Lembra-se que o BNB está sujeito à mesma legislação imposta às demais instituições do mercado. No entanto, o modelo implantado por esse banco para operacionalização do Crediamigo, suas diretrizes estratégicas para priorizar o segmento e as condições diferenciadas de acesso a *funding* tornam a experiência do Crediamigo difícil de ser replicada no contexto atual de atuação das IOMs. Em outras palavras, o BNB conta com acesso direto aos recursos previstos legalmente para as operações de microcrédito, como o FAT e os depósitos à vista, situação não autorizada às IOMs. O modelo de implantação na década de 1990, com apoio de recursos financeiros e técnicos do Banco Mundial e da *Acción Internacional*, permitiu que o BNB cobrisse os custos de implantação nos primeiros anos até alcançar o equilíbrio financeiro em 2001. Outro fator de sucesso é a parceria com o INEC para a operacionalização do programa, atuando, no entanto, em primeiro piso, o que lhe garante o controle dos valores desembolsados e da carteira como um todo. Por fim, o âmbito de atuação do Crediamigo lhe permite ganhos crescentes de escala e redução permanente de custos, mesmo diante da ampliação da concorrência no setor.

Além das especificidades do Crediamigo que não podem ser implantadas por outras instituições, as perspectivas de crescimento (desenvolvimento – ampliação das operações) das IOMs (intenção de replicar a experiência do Banco do Nordeste) esbarram em entraves de natureza jurídica, financeira, operacional e institucional. A rigidez e complexidade do marco regulatório, as restrições de acesso a *funding* pelas IOMs e rígidos limites relativos a prazos, taxas de juros, limites de crédito, valores das operações e perfil do público-alvo, dificultam o desenvolvimento do setor. Some-se a isso a elevada percepção de risco por parte das instituições financiadoras, decorrente da

fragilidade ou ausência de garantias patrimoniais, informalidade dos clientes, elevada assimetria de informações e altos custos operacionais.

Além disso, ainda podem ser detectados entraves decorrentes da insegurança causada pela falta de clareza e objetividade da legislação, a ausência de metodologia específica para análise de risco de crédito do segmento microfinanceiro e as rígidas exigências de cobertura de capital impostas pelo BCB. Outros entraves decorrem da burocracia para acesso aos recursos do DIM previstos nas regras de exigibilidade de aplicação dos recursos do depósito à vista, restrições de acesso aos recursos do FAT, falta de atratividade econômica da atividade devido ao excesso de regras restritivas e falta de comunicação sistêmica entre as IOMs e as instituições do SFN.

Destaca-se que o crescimento do setor microfinanceiro requer medidas de flexibilização das condições operacionais, adequação da atividade das IOMs aos sistemas econômico e jurídico, garantia de acesso regular a *funding* de acordo com regras de mercado e flexibilidade de atividades, juros, prazos, valores dos empréstimos e produtos ofertados. Em outras palavras, é necessário que a legislação seja revista, tendo como foco a atividade microfinanceira, e que se defina, em vez de tantos limites operacionais, um conceito básico para a operação e os resultados esperados, dando liberdade às instituições para trabalharem alinhadas às regras da economia de mercado e, atendendo às necessidades dos clientes de baixa renda, sem deixar de considerar as especificidades de cada região.

A criação de um fundo garantidor próprio para o microcrédito ou de um fundo de aval pode, ao mesmo tempo, diminuir a percepção de risco pelas instituições financiadoras e viabilizar a participação direta em recursos do FAT, assim como o aporte de fundos públicos e de instituições financeiras públicas para as IOMs, resolvendo um dos grandes entraves ao crescimento dessas instituições, que é o acesso ao fluxo regular de recursos. Some-se a isso a importância de criar metodologias específicas para análise de risco de crédito do setor microfinanceiro e a importância da criação de um conselho nacional de microfinanças que consolide todos os assuntos pertinentes ao setor, que tenha a representatividade das IOMs e conte também com representantes da sociedade civil.

O desafio que se apresenta fica mais acentuado diante da constatação de que até agora boa parte da população pobre do Brasil, público-alvo das microfinanças, continua excluída do acesso ao crédito e que a participação das instituições financeiras

não tem sido suficiente para reverter esse quadro, a despeito do esforço das entidades supervisoras para aprimoramento do marco regulatório.

Assim, apesar da prioridade crescente conferida ao microcrédito como um instrumento para trabalhar na luta contra a pobreza, as estratégias para o segmento microfinanceiro continuam menos vinculadas à política social do que à lógica do sistema financeiro tradicional, “modelo que até esse momento não conseguiu criar alternativas à exclusão de grande parte de nossa população dos serviços financeiros” (MARTINS, 2008, p. 18).

6 CONCLUSÃO

O crédito não é apenas uma ferramenta geradora de renda; é também uma poderosa arma de mudança social, uma forma de dar novo significado à vida das pessoas (YUNUS; JOLIS, 2000, p. 235).

Este trabalho se propôs a analisar a gênese e o desenvolvimento do microcrédito no Brasil e o seu potencial como instrumento de combate à pobreza. Para tanto, foi realizada intensa pesquisa com o intuito de compreender a lógica do funcionamento desse mercado, suas nuances, a estrutura institucional, os limites do marco regulatório e a forma de financiamento dos programas.

O trabalho iniciou-se com uma reflexão sobre a pobreza, que permitiu identificar a importância de analisá-la sob um enfoque mais amplo do que a simples restrição de ativos. Não se pode negar que a falta de recursos é forte indicativo de uma vida pobre. No entanto, a pobreza tem outras faces, como a restrição de capacidades, que impede que as pessoas se desenvolvam com autonomia e possam viver uma vida considerada digna. A análise mais abrangente das causas da pobreza assume relevância neste trabalho por dialogar diretamente com a elaboração de políticas públicas não assistencialistas que podem ajudar os pobres a encontrar uma porta de saída da pobreza.

É importante ressaltar que o Brasil avançou muito nas políticas de transferência de renda desde a Constituição de 88. No entanto, ainda faltam ações mais integradas, capazes de ampliar as chances de as pessoas saírem da condição de pobreza com autonomia suficiente para interromper a sua transferência entre gerações.

Nessa perspectiva, discutiram-se também as origens do microcrédito no mercado internacional e o papel das entidades estrangeiras na implantação e desenvolvimento das microfinanças em diversos países. A análise de experiências internacionais evidenciou que o microcrédito pode ser uma ferramenta poderosa de combate à pobreza, porém, com inúmeros obstáculos a vencer. Entre esses obstáculos, pode-se citar a falta de interesse das grandes instituições em atuar diretamente nesse segmento, por considerá-lo pouco atrativo em comparação com as operações tradicionais do sistema financeiro. Assim, o racionamento voluntário do crédito por essas instituições apresenta-se como o primeiro grande obstáculo a ser superado.

A experiência do *Grameen Bank*, de Bangladesh, inverteu essa lógica tradicional do crédito e conseguiu colocar o microcrédito e a discussão sobre a pobreza na agenda política de diversos países, entre eles o Brasil. Assim, a partir de meados da década de 1990, o governo brasileiro se propôs a criar as condições necessárias para que os pobres tivessem acesso a serviços e produtos financeiros, culminando com a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) em 2005. A criação do PNMPO tornou-se, então, um marco no mercado de microfinanças brasileiro, pelo esforço despendido para a padronização de conceitos, definição de características e regras para a concessão dos financiamentos, definição da origem de recursos e especificação dos critérios para a seleção dos beneficiários.

Esse esforço, no entanto, traduziu-se num emaranhado de leis, resoluções, medidas provisórias e circulares, que tornaram o segmento de microcrédito sobrerregulado e inflexível, dificultando o seu desenvolvimento. Dessa forma, as inúmeras diferenças entre as regiões brasileiras, as especificidades das instituições criadas para operar no segmento e as necessidades dos potenciais beneficiários dos financiamentos não têm sido levadas em conta pela legislação.

Percebe-se, assim, uma legislação rígida, genérica e essencialmente focada na regulação das instituições e na determinação de limites operacionais. Essa distorção do foco acaba por deixar em segundo plano os resultados a serem alcançados pelo programa, como o desenvolvimento da autonomia e de capacidades da população de baixa renda. Dessa maneira, a interrupção da transferência intergeracional da pobreza por meio do microcrédito torna-se uma perspectiva cada vez mais distante.

O aprofundamento da pesquisa permitiu identificar que o mercado brasileiro de microcrédito é fortemente concentrado no Programa Crediamigo do BNB, apesar da existência de mais de 300 instituições habilitadas para operar no setor. No entanto, a despeito da relevância da atuação do BNB, a penetração do programa ainda é muito tímida em comparação com seu mercado potencial. Por outro lado, o nível de concentração dos recursos e de sua carteira ativa em poucos estados revela a dimensão do desafio a ser superado. Desafio ainda maior está ligado à necessidade de ampliar a carteira do Programa Crediamigo Comunidades, para atendimento à população de renda mais baixa, não atendida pelo Crediamigo.

Uma observação atenta do Crediamigo permitiu encontrar evidências de que o seu sucesso não pode ser facilmente replicado pelas instituições operadoras de

microcrédito (OSCIPs, SCMEPP e pequenas cooperativas de crédito), uma vez que não têm acesso às mesmas condições e facilidades concedidas ao BNB, responsável pelo programa. O sucesso do BNB relaciona-se principalmente ao apoio técnico e financeiro recebido de organismos internacionais para implantação do programa e ao acesso direto aos recursos oriundos dos depósitos à vista e do FAT.

No primeiro caso, a maioria das IOMs não tem acesso ao apoio dos organismos internacionais, seja por falta de um projeto estruturado para apresentação aos órgãos ou pelo desconhecimento das pequenas instituições sobre as possibilidades desse acesso. Além disso, as IOMs não podem captar recursos junto ao público, enquanto os recursos do FAT são acessíveis apenas às instituições oficiais. Assim, sem acesso a *funding* e com elevados custos de implantação e operacionalização, além de restrito desenvolvimento técnico e gerencial, a maioria das IOMs tende a encontrar sérias dificuldades e a permanecer à margem do segmento microfinanceiro.

Na sequência do trabalho, a análise do marco regulatório do setor e dos pontos de vista dos atores envolvidos permitiu identificar inúmeros entraves ao crescimento do mercado microfinanceiro no Brasil. Entre os principais entraves, podem-se citar a estrutura regulatória, as dificuldades de acesso às fontes de financiamento pelas IOMs e as restritas relações institucionais. Esses e outros entraves cerceiam, de formas e intensidades distintas, o crescimento das instituições que operam no segmento, sendo a sua correta identificação fundamental para a proposição de alternativas para o setor.

Ressalta-se que a legislação do setor se apresenta, de um lado, extremamente rigorosa em relação à operacionalização do PNMPO, enquanto, de outro, se mostra bastante concessiva com as grandes instituições públicas e privadas que não cumprem as exigibilidades do programa e que não têm incluído essas operações entre as suas prioridades estratégicas.

Apesar dos entraves apresentados pelo marco regulatório, o poder público tem envidado esforços no sentido de atenuar as dificuldades ao crescimento do setor, a exemplo das medidas divulgadas no final de 2011 prevendo o pagamento de subvenção às instituições financeiras que operam no PNMPO, para atenuar os elevados custos operacionais. Essas alterações contrariam a tendência seguida por outros países de criar um segmento de microcrédito autossustentável que atue de acordo com as condições de mercado. Além disso, as subvenções representam risco para a regularidade dos

financiamentos, tendo em vista que a implantação de uma eventual política fiscal restritiva poderia provocar interrupção nas operações.

Nesse viés, destaca-se que a legislação, como está estruturada, tende a perpetuar não só a situação de exclusão da população mais pobre em relação aos serviços financeiros, mas também as barreiras impostas ao crescimento sustentável das IOMs. Em outras palavras, a imposição legal de exigências iguais a instituições distintas, tanto do ponto de vista jurídico quanto patrimonial e operacional, aumenta cada vez mais a distância entre as grandes instituições públicas e privadas, que têm acesso aos recursos direcionáveis ao microcrédito, e as IOMs, incapazes de atender às exigências impostas para ter acesso, via empréstimo, a esse *funding*.

Nesse contexto, algumas medidas propostas pelos diversos atores envolvidos poderiam reduzir os entraves e os riscos percebidos pelo setor, criando condições para um crescimento menos concentrado e mais sustentável do mercado microfinanceiro. Entre as principais propostas apresentadas, pode-se destacar a demanda pela criação de um Conselho Nacional específico para o setor de microfinanças, de forma a concentrar e consolidar todos os assuntos pertinentes ao setor, com representatividade das instituições envolvidas.

Registra-se também a urgência de se criar uma metodologia diferenciada para análise de risco de crédito das operações de microcrédito, que leve em conta que o aval solidário pode ser tão eficaz quanto a apresentação de garantias reais, para efeito de cumprimento dos limites de capital de referência definido no Acordo de Basileia. Deve-se também incluir na pauta de discussões a importância de rever e evoluir o marco regulatório para permitir que as IOMs possam captar recursos por meio do mercado de capitais, fundos de investimento ou emissão de títulos, resolvendo, assim, um dos mais graves entraves percebidos pelas referidas instituições. Além disso, seria pertinente criar condições para instituições internacionais, como o Banco Mundial ou algum fundo específico, oferecerem aval para que as IOMs possam captar recursos junto ao BNDES ou ter acesso ao DIM e aos recursos do FAT.

Seguindo tendência observada no mercado internacional, é também necessário criar condições de sustentabilidade do segmento, sem a necessidade de subvenções do governo federal. Outra sugestão apresentada pela maioria dos atores envolvidos diz respeito à necessária simplificação dos procedimentos operacionais para reduzir custos e permitir às IOMs operarem às taxas de mercado, respeitando as

diferenças entre as regiões. Some-se a isso a necessária autorização às IOMs para a comercialização de outros produtos além do microcrédito, como seguro, crédito pessoal e conta corrente, para viabilizar a geração de outras receitas, o ganho de escala e o crescimento sustentável.

Outra proposição apresentada pelos atores envolvidos diz respeito à criação de uma política de complementaridade sistemática entre programas sociais e o PNMPO, com o objetivo de potencializar os resultados do PNMPO no combate à pobreza. Por outro lado, mais rigor na penalização para as instituições financeiras que não cumprirem as exigibilidades do PNMPO e o estímulo à disseminação da metodologia de bancos comunitários poderiam incrementar os resultados do setor.

Os estudos sinalizam também a importância de uma revisão do foco dos programas de microcrédito, de forma a diminuir a ênfase até então dada às regras operacionais, colocando, assim, em foco, os resultados a serem alcançados pelo programa. Isso permitiria atuação mais flexível das IOMs, adaptando-se à realidade das respectivas regiões e às necessidades dos clientes.

Apesar de não ter sido tratado diretamente neste trabalho, é importante chamar a atenção para o potencial dos bancos oficiais na disseminação do microcrédito no Brasil. A Caixa Econômica Federal, empresa pública pertencente ao governo federal, apresenta todos os requisitos para se consolidar como a grande instituição de microcrédito no Brasil. Como administradora do cadastro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Programa Bolsa-Família, com representação em todos os municípios brasileiros e expertise instalada no atendimento à população de baixa renda, precisa fazer valer o seu papel de agente especial no sistema financeiro e contribuir de forma mais efetiva para os resultados do PNMPO. Desafio semelhante se apresenta ao Banco do Brasil, que conta com a mesma capilaridade e potencial semelhante como agente do governo para impulsionar o mercado de microcrédito no Brasil. Trata-se de uma direção que, embora não cogitada no momento, não pode ser descartada *a priori*, tendo em vista a restrita penetração do PNMPO e o expressivo contingente de pobres que constituem o público-alvo do programa.

Ao fim deste trabalho restam, ainda, muitas indagações que devem ser objeto de outros trabalhos, como, por exemplo, a realização de pesquisas para identificar experiências de outros países que tenham trabalhado sem excessiva intervenção do governo na regulação do segmento e que possam ser replicadas no Brasil. Outro

exercício pertinente seria o mapeamento dos riscos eventualmente enfrentados por países que permitem a captação direta de recursos no mercado pelas IOMs, assim como pesquisa sobre modelos alternativos de análise de risco para o setor de microcrédito que possam ser implantados com sucesso no Brasil.

Em que pese o longo e desafiador caminho a percorrer para que o acesso ao crédito pelos mais pobres entre os pobres seja mais do que uma mera possibilidade, é enfatiza-se que o microcrédito pode ser uma poderosa ferramenta de combate à pobreza, como atestado por experiências internacionais. Trata-se de uma política importante que, além de elevar a renda das pessoas, pode contribuir para o desenvolvimento de capacidades, de conquista de autonomia e liberdade, o que, segundo Sen (2000, p. 33), “melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento”.

REFERÊNCIAS

ANDRADE NETO, Rubens. Sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte: história e perspectiva. *In*: FELTRIN, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alexandra von Borowski (coord.). **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes autores. Brasília, BCB, 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. BCB. **Circular BACEN 220 de 15/10/1973**. Trata das atividades dos correspondentes bancários. Brasília: BCB, 1973.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. BCB. **Circular BACEN 3.332 de 04/12/2006**. Define forma de apuração do limite para operações de microcrédito produtivo orientado [...]. Brasília: BCB, 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. BCB. **Circular BACEN 3.566 de 07/12/2011**. Define critérios para aferição do cumprimento de exigibilidade de aplicação dos depósitos à vista [...]. Brasília: BCB, 2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. BCB. **Relatório de inclusão financeira**. Brasília: BCB, n. 1, 2010. Disponível também em: www.bcb.gov.br/?microfi

BANCO DO NORDESTE. **Relatório Anual Crediamigo 2010**. Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste. Disponível em: www.bnb.gov.br. Acesso: janeiro de 2012.

BARONI, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; REZENDE, Valéria. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002, 65 p.

BICHIR, Renata Mirandola. O bolsa-família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos**, julho, 2010.

BRASIL. Chefia Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil. **Decreto 22.626, de 07/04/1933**. Dispõe sobre os juros nos contratos. Rio de Janeiro, 1933.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de Condicionalidades do Programa Bolsa-Família**, 1º semestre de 2010. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Brasília, janeiro de 2010. Disponível em: www.mds.gov.br/.../relatorio-de-condicionalidades. Acesso em: 15/07/2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatórios de dados do Programa de Microcrédito**. Anos 2007, 2008, 4º. trimestre de 2009, 4º. trimestre de 2010, 2º. trimestre de 2011. Disponível em: www.mte.gov.br. Acesso em: 12/12/2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 4.595 de 31/12/1964**. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias [...]. Brasília: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1964.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 5.764, de 16/12/1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas. Brasília: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1971.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 9.790, de 23/03/1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito, sem fins lucrativos [...]. Brasília: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1999a.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 9.872, de 23/11/1999**. Brasília: Casa Civil, 1999b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.689, de 13/06/2003**. Brasília: Casa Civil, 2003a.

BRASIL. Presidência da República. Lei 10.735, de 11/09/2003. Dispõe sobre o direcionamento dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras [...]. Brasília: **DOU**, 2003b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003**. Brasília: Casa Civil, 2003c.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 2.172-32, de 23/08/2001**. Dispõe sobre a nulidade de estipulações usuárias. Brasília: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2001a.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 10.194, de 14/02/2001**. Dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor. Brasília: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2001b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 3.877, de 24/07/2001**. Brasília: Casa Civil, 2001c.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.219, de 11/04/2001**. Brasília: Casa Civil, 2001d.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 2.206-1, de 06/09/2001. Brasília: **DOU**, 2001e.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 3.877, de 24/07/2001**. Brasília: Casa Civil, 2001f.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 4.102, de 24/01/2002**. Brasília: Casa Civil, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 11.110, de 25/04/2005**. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO. Brasília: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 10.836, de 09/01/2004**. Brasília: Casa Civil, 2004a.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Medida Provisória 226, de 29/11/2004**. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Brasília: Casa Civil, 2004b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Medida Provisória 543, de 24/08/2011**. Autoriza a União a conceder a instituições financeiras subvenção econômica sob a forma de equalização [...]. Brasília: Casa Civil, 2011.

BRITO COELHO, J. Max; PRANDINI, Edmar Roberto. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. *In*: FELTRIN, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alexandra von Borowski (coord.). **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes autores. Brasília, BCB, 2009.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Programas de proteção social e superação da pobreza**: concepções e estratégias de intervenção. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, dezembro de 2005.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. CODEFAT. **Resolução CODEFAT 511 de 18/10/2006**. Dispõe sobre a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). [s.l.], 2006.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 562, de 30/08/1979**. Dispõe sobre a atribuição das instituições financeiras de realizar operações de coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros. Brasília: CMN, 1979.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. CMN. **Resolução CMN 2.099/94, de 17/08/1994**. Brasília: CMN, 1994.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 2.193, de 31/08/1995**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos [...]. Brasília: CMN, 1995.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. CMN. **Resolução 2.574, de 17/12/1998**. Brasília: CMN, 1998.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 2.627, de 02/08/1999**. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor. Brasília: CMN, 1999a.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 2.640, de 25/08/1999**. Dispõe sobre a contratação de correspondentes no País. Brasília: CMN, 1999b.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 2.874, de 26/07/2001**. Revoga a Resolução CMN 2.627. Brasília: CMN, 2001a.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. CMN. **Resolução 2.828/01, de 30/03/2001**. Brasília: CMN, 2001b.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 3.058, de 20/12/2002**. Introduce alterações no Regulamento anexo à Resolução 2.771 de 2000 [...]. Brasília: CMN, 2002.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 3.109, de 24/07/2003**. Dispõe acerca da realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Brasília: CMN, 2003a.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 3.106, de 25/06/2003**. Dispõe sobre os requisitos e procedimentos para a constituição, a autorização para funcionamento [...]. Brasília: CMN, 2003b.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 3.156, de 17/12/2003**. Altera a Resolução 3.110 de 2003. Brasília: CMN, 2003c.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 3.140, de 27/11/2003**. Altera disposições relativas a requisitos e procedimentos para a constituição, [...]. Brasília: CMN, 2003d.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 3.110, de 31/07/2003**. Altera e consolida as normas que dispõem sobre a contratação de correspondentes no País. Brasília: CMN, 2003e.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 3.310, de 31/08/2005**. Revoga a Resolução CMN 3.109. Brasília: CMN, 2005a.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. CMN. **Resolução 3.321, de 30/09/2005**. Brasília: 2005b.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 3.422, de 30/11/2006**. Revoga a Resolução CMN 3.310. Brasília: CMN, 2006.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 3.567, de 29/05/2008**. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte. Brasília: CMN, 2008.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. CMN. **Resolução 3.757, de 01/07/2009**. Brasília: CMN, 2009.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN 4.000, de 25/08/2011**. Revoga a Resolução CMN 3.422. Brasília: CMN, 2011.

COUTINHO, Luciano Galvão *et al.* Inclusão financeira no Brasil: o papel do BNDES. *In*: FELTRIN, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alexandra von Borowski (coord.). **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes autores. Dodl. Brasília, BCB, 2009.

DRAIBE, Sônia M. **Concepções, estratégias e mecanismos operacionais de programas de transferências condicionadas (PTC) para o combate à pobreza**. Programa Oportunidades (México) e Programas Puente/ Chile Solidário (Chile). IE e NEPP - UNICAMP, junho, 2007.

FALABELLA, Pedro; MONTEIRO, Silvana. A responsabilidade dos bancos de desenvolvimento e das agências de fomento com o crédito inclusivo. *In*: FELTRIN, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alexandra von Borowski (coord.). **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes autores. Brasília, BCB, 2009.

FELTRIN, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alessandra Von Borowski. Inclusão financeira no Brasil: projeto estratégico do Banco Central. *In*: FELTRIN, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alessandra Von Borowski (coord.). **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes autores. Brasília, BCB, 2009.

FONTES, Ângela M. Mesquita; COELHO, Franklin Dias. **A expansão das microfinanças no Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM, Fundação Ford, 2003.

JACCOUD, Luciana. Indigência e pobreza: efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e de transferências de renda. *In*: PELIANO, Ana Maria (org.). **Desafios e perspectivas da política social**. Texto para discussão 1248. Brasília, dezembro de 2006.

LEVORATO, Roberto. Microfinanças e o sistema bancário brasileiro. *In*: FELTRIN, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alexandra von Borowski (coord.). **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes autores, 2009.

MARTINS, Paulo Haus. **Diagnóstico do marco legal das microfinanças no Brasil**. Brasília: MTE, BNDES, BID, 2008. 76 p.

MARTINS, Paulo Haus; WINOGRAD, Andrei; SALLES, Renata de Carvalho. **Manual de regulamentação das microfinanças**: Programa de Desenvolvimento Institucional. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

MONZONI NETO, Mario Prestes. **Impacto em renda do microcrédito**: uma investigação empírica sobre geração de renda do crédito popular solidário. São Paulo: Confia, 2006.195 f.

NERI, Marcelo Cortes (coord.). **Pagando a promessa do microcrédito**: institucionalidade e impactos quantitativos e qualitativos do Crediamigo e do Comunidade. Rio de Janeiro: FGV/IBRE,CPS, 2009.

NERI, Marcelo Cortes (org.). **Microcrédito**: o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do Crediamigo. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

OBJETIVOS DO MILÊNIO (ODM). **Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio** – Março 2010, IPEA. Brasília. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pdf/4RelatorioNacionaldeAcompanhamentodosODM.pdf> Acesso em: 19/08/2011.

PEREIRA, Almir da Costa *et al.* Massificação das microfinanças no Brasil: análise e proposições. *In*: FELTRIN, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alexandra von Borowski (coord.). **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes autores. Brasília, BCB, 2009.

PEREIRA, Almir da Costa. **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)**: descrição, resultados e perspectivas. Artigo apresentado no VI Seminário Banco Central sobre Microfinanças, Porto Alegre, RS – junho, 2007.

PINHEIRO, Marcos Antônio Henriques. **Cooperativas de crédito**: história da evolução normativa no Brasil. 6. ed., Brasília: BCB, 2008. 92 p.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008**. Nota Técnica, p. 357 a 386. Disponível em: http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh20072008/hdr_20072008_pt_complete.pdf - Acesso em: 17/08/2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2010**. Edição do 20º aniversário. Capítulo V: Inovações na medição das desigualdades e da pobreza. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_PT_Complete_reprint.pdf. Acesso em: 19/08/2011.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão. **O capital social dos pobres garante seu acesso ao crédito?** Um estudo comparado de experiências de microcrédito no Brasil e no Chile. Tese, UNB, Brasília, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia de Bolso, p. 16-149, 2010.

SILVA, Roberto Vilela de Moura. **Disseminação de programas públicos de microcrédito: o caso da região metropolitana de São Paulo**. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2007. 185 f..

SOARES, Marden Marques; SOBRINHO, Abelardo Duarte de Melo. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. 2 edição, BCB, Brasília, 2008. 202 p.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. Texto para discussão nº 1424. **O Programa Bolsa-Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. IPEA, Brasília, 2009.

SOUZA, Maria Celia Garcia Ferreira. **Avaliação do desenho do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste: inclusão social e mercado**, Fortaleza-CE, 2008. Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação. Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas.

STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew. Credit rationing in markets with imperfect information. **The American Economic Review**, v. 71, issue 3, p. 393-410, Jun., 1981..

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **O banqueiro dos pobres: a revolução do microcrédito que ajudou os pobres de dezenas de países**. São Paulo: Ática, 2000, 343 p.

YUNUS Muhammad; WEBER, Karl. **Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Ática, 2008. 263 p.

Sites visitados:

www.bcb.gov.br

www.bnb.gov.br

www.bndes.gov.br

www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011

www.fgc.org.br

www.inec.org.br

www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf

www.mte.gov.br

www.planalto.gov.br

www.sebrae.com.br/setor/servicos/o-setor/aceso-a-servicos-financeiros/microcredito/