

PANORAMA DO MICROCRÉDITO NO BRASIL

Sidney Soares Chaves – Banco Central do Brasil – sidney.chaves@bcb.gov.br

RESUMO

O sistema financeiro brasileiro é considerado bem regulado e fiscalizado, porém tem contribuído pouco para a redução da pobreza e das desigualdades regionais. Neste contexto, o microcrédito aumenta sua importância como uma alternativa para a oferta de crédito. Entretanto, apesar de sua relevância, o segmento se encontra num estágio muito inferior ao de seu potencial e com dificuldades de massificação. Neste cenário, o artigo discute a participação do Estado que, no nosso entendimento, deve atuar firme na regulamentação, criando inovações, produzindo incentivos adequados, multiplicando o número de atores e facilitando às camadas mais pobres da sociedade brasileira o acesso ao capital produtivo.

Palavras-chave: microcrédito; pobreza; instituições

Área Temática: Economia social e políticas públicas

1. Introdução

No Brasil, a relação das operações de crédito/Produto Interno Bruto, que alcançou 46,3% em novembro de 2010, se encontra abaixo das necessidades de nossa economia, limitando a capacidade do crescimento de nossa economia. Além da pequena participação, o crédito tem se mostrado muito seletivo, privilegiando grandes empresas, pessoas físicas de maior poder aquisitivo e regiões mais desenvolvidas. Nesse contexto, o Sistema Financeiro Nacional (SFN), que pode ser considerado bem regulado e fiscalizado, tem apresentado limitada contribuição para a redução da pobreza e das desigualdades regionais.

Diante deste cenário, a indústria de microcrédito tem se apresentado como uma alternativa para a oferta de crédito no país e um elemento importante para cobrir as deficiências do SFN apontadas anteriormente e com condições de promover um choque de capitalismo nas pessoas pobres, permitindo aos sem capital acesso a capital produtivo, conduzindo-as ao caminho da porta de saída estrutural da pobreza (NERI et al., 2008); e de provocar mudanças econômicas, pessoais, sociais e políticas (YUNUS, 2008).

Entretanto, apesar de sua importância e do elevado nível de pobreza do Brasil, as atividades de microcrédito se encontram num estágio muito inferior ao de seu potencial, cujos demandantes giram em torno de 35 milhões de clientes¹ e com dificuldades de massificação (BACEN, 2010). Neste cenário, acreditamos que o Estado deve intervir na regulamentação, criando incentivos adequados visando à dilatação do segmento que se encontra atrofiado, multiplicando o número de agentes e facilitando às camadas mais pobres da sociedade brasileira o acesso ao capital produtivo.

¹ Números estimados por Soares e Melo Sobrinho (2008).

No nosso entendimento, para que o microcrédito se expanda e atinja um grau considerado satisfatório, e compatível com a grandeza do nosso país, será imprescindível a participação de novos atores, a elaboração de novas normas regulatórias, bem como mudança de postura de alguns agentes, considerados elementos-chave, que deverão modificar seu modo de pensar e agir. Na nossa visão, a debilidade institucional no mercado brasileiro tem travado o crescimento do microcrédito. Nesse cenário, visando desbloquear e alavancar a atividade de microcrédito será necessária a construção de regras formais e a superação de algumas regras informais - conforme o entendimento de Douglass North (1990), um dos líderes da Nova Economia Institucional (NEI) -, conduzindo maior responsabilidade ao Estado.

Diante da realidade do microcrédito no país, este artigo tem por finalidade investigar possíveis variáveis que estão dificultando o crescimento desta incipiente indústria, perpetuando, nesse sentido, o “*misterio brasileiro*”², e apontar algumas soluções para este problema. Do exposto e com a finalidade de alcançar nosso objetivo, dividimos este artigo em seis seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresentaremos o referencial teórico. Na terceira seção, mostraremos algumas características do microcrédito. Na quarta seção, iremos expor as peculiaridades de alguns operadores. Na quinta seção, discutiremos algumas propostas para destravar a atividade no país. Na sexta seção, encontram-se as considerações finais.

2. Instituições e desenvolvimento econômico

A importância das instituições no comportamento dos agentes econômicos e no desempenho econômico germinou uma nova abordagem dentro da teoria econômica, a Nova Economia Institucional, que desde meados dos anos 1960 têm expandido seus estudos no meio acadêmico. As principais proposições desta linha de pensamento - que passou a ser referência importante para o estudo do desenvolvimento das economias no longo prazo, a partir da obtenção do Prêmio Nobel de 1993 por Douglass North - são a de que as instituições importam quando se trata de explicar os processos econômicos; e a de que a dinâmica institucional é passível de teorização.

Em suas pesquisas, a maior preocupação de North é tentar explicar as diferenças no desenvolvimento econômico entre os países, procurando conhecer os fatores que ampliaram a

² Este termo foi utilizado por Claudio González Veja - professor da Universidade de Ohio e especialista internacional em microcrédito, em sua palestra proferida no BNDES em 1997 - e estava se referindo à fragilidade do mercado de microcrédito no Brasil, apesar de seu grande potencial (NERI, 2008).

divergência e os que conduziram à convergência em termos de desempenho. A resposta encontrada repousa na evolução institucional, e, assim, para explicar o funcionamento da sociedade, constrói uma teoria das instituições partindo da combinação de um arcabouço teórico do comportamento humano e da teoria dos custos de transação.

De acordo com o entendimento de North, as instituições compreendem regras formais (leis, normas, regulamentos) e informais (normas de comportamento, convenções, códigos de conduta auto-impostos, ideologia, costumes, cultura), que formam o ambiente institucional, sendo fruto das relações sociais, econômicas e políticas.

As relações e diferenças entre essas regras são importantes para explicar as mudanças institucionais. Enquanto que as regras formais podem ser rapidamente alteradas; as restrições informais apresentam maior estabilidade ao longo do tempo, pois estão ancoradas em traços culturais. Nesse sentido, a estrutura institucional se altera no tempo como fruto de inúmeras pequenas mudanças que ocorrem nos incentivos que as pessoas recebem do ambiente, modificando aos poucos tanto as regras formais, quanto as informais.

Uma consequência da dinâmica institucional é o surgimento de mudanças que ocorrem de forma gradual, alterando a estrutura de regras das sociedades. Dessa forma, as decisões realizadas no passado têm forte influência sobre as possibilidades do presente, com o papel da História sendo considerado muito importante. Isso significa dizer que uma vez escolhido um caminho, este passa a ser influenciado por mecanismos auto-reforçantes, que fazem com que a matriz institucional fique *locked-in* e seja *path dependent*. Nesse contexto, mesmo que as instituições existentes não sejam as mais eficientes para gerar desenvolvimento econômico, como há retornos institucionais crescentes a tendência é de que soluções ineficientes possam persistir, mesmo que escolhidas por agentes racionais.

Um conceito fundamental do modelo de North é a incerteza, e sua existência impossibilita ou dificulta as transações econômicas entre as pessoas. Ao impedir que os agentes econômicos conheçam o seu rol de possibilidades de escolha de forma ex-ante, a incerteza se torna responsável por interrupções ou pelo funcionamento distorcido das transações econômicas, fazendo com que os agentes sejam incapazes de atingir soluções ótimas a partir de suas decisões. Em qualquer sociedade, supõe-se que as instituições sejam criadas para reduzir incertezas de forma que os indivíduos consigam melhorar seus resultados, identificando as melhores alternativas. Numa economia cuja estrutura institucional é pouco

desenvolvida, as incertezas são maiores, os indivíduos não conseguem identificar as melhores alternativas e, portanto, não podem melhorar seus benefícios.

Um aspecto original da contribuição de North, concentrando todo o esforço para o aprimoramento de sua análise, é a questão da relevância institucional do Estado. O grau de identidade existente entre as normas institucionais e as opções feitas pelo indivíduo no contexto institucional depende da eficácia do sistema de fiscalização do cumprimento de tais normas, que é exercida por códigos de conduta auto-impostos, represálias, sanções da sociedade ou exigência coercitiva. Portanto, este elemento tem significativa importância ao ser responsável pela formação e manutenção de suas regras formais e pelo cuidado da aplicação da base legal de uma sociedade baseada em trocas impessoais.

3. O microcrédito como elemento de combate à pobreza

O fornecimento de crédito para pessoas pobres passou a ser encarada de forma diferente após as experiências realizadas por Muhammad Yunus em Bangladesh, um dos países mais miseráveis da Ásia. Este economista criou uma metodologia que promoveu uma revolução social em seu país e derrubou pensamentos conservadores, considerados intocáveis (superando regras informais), que julgavam que a população pobre não tinha condições de contrair dívidas, pois não conseguiam honrar com suas obrigações.

Em suas observações diárias, Yunus (2008) constatou que seus conterrâneos não eram pobres por estupidez ou por preguiça, visto que tinham uma jornada de trabalho extensa e realizavam tarefas complexas, mas devido à deficiência no sistema financeiro que promovia a exclusão de parte significativa de sua população. Nesse contexto, Yunus concluiu que não existia um problema individual, mas um funcionamento crônico irregular da estrutura deste sistema que fortalecia o círculo vicioso da pobreza.

Visando superar este obstáculo, Yunus iniciou um movimento inovador, ofertando crédito compatível com a capacidade de pagamento das pessoas, e verificou que os pobres são bons pagadores, sendo possível fazer empréstimos em base comercial e realizar lucros. Assim, ao fomentar as atividades de microcrédito em Bangladesh, Yunus tem contribuído para a reversão da triste realidade social deste país e iniciou a busca de seu sonho: que as pessoas, no futuro, possam testemunhar a presença da pobreza apenas nos museus.

Para operar as atividades de microcrédito, Yunus criou o Grameen Bank, uma instituição baseada na confiança mútua e inovadora no relacionamento com seu público, pois ao contrário do banco tradicional, o Grameen Bank parte da idéia de que não cabe às pessoas ir ao banco, mas este ir de encontro aos clientes, criando um novo paradigma.

As atividades de microcrédito podem ser definidas como a oferta de recursos financeiros de pequeno valor, em função das peculiaridades do público alvo, cuja finalidade é atender às necessidades de liquidez de pequenas unidades comerciais ou produtivas caracterizadas, normalmente, pela informalidade, reduzida produtividade, escassez de capital, dificuldade de oferecer garantias e exclusão do segmento bancário.

Além desta definição, Ledgerwood (1998) destaca que a) as taxas de juros devem ser negociadas com valores inferiores às cobradas pelas instituições bancárias, situação que pode gerar um *trade-off* entre a viabilidade financeira e o alcance aos mais pobres; b) é necessária a apreciação informal dos demandantes e dos investimentos, exigindo a flexibilização de requerimentos burocráticos; e c) haja garantias substitutivas, tais como o aval solidário que tem a capacidade de reduzir o risco moral e a seleção adversa.

No Brasil, a pobreza é o mais agudo problema econômico e o acesso a crédito deve fazer parte de uma política estrutural de sua erradicação (HENRIQUES, 2000). Conforme sua natureza, o microcrédito se caracteriza como uma política pública de combate à pobreza realizada com o espírito privado, cujo sucesso decorre principalmente ao fato de se alicerçar em mecanismos de incentivos, permitindo que se atinja resultados eficientes (NERI et al., 2008). Entretanto, é necessário ter em mente que o microcrédito não é um instrumento adequado para suprir deficiências de política social, nem pode substituir uma política econômica que esteja direcionada para a geração de emprego e renda, mas, quando bem utilizado e observados seus limites, pode ser considerado um instrumento indispensável de fomento do desenvolvimento econômico e social (NITSCH e SANTOS, 2001).

Apesar de sua importância, o acesso da população brasileira ao microcrédito é baixo, apesar do seu expressivo potencial e a escassa oferta é de natureza pública, e não privada, gerando ineficiências alocativas, impedindo maiores ganhos de produtividade (NERI e MEDRADO, 2008). Entre as variáveis que tentam explicar este fenômeno, alega-se que o público-alvo não apresenta condições educacionais, culturais e econômicas mínimas para a utilização do crédito (BARONE et al., 2002). Além desses argumentos, constata-se que o Estado tem sido ineficiente, quando não absolutamente inocente, no seu esforço para fomentar

a expansão do microcrédito ao setor produtivo, não conseguindo implantar políticas que conquistam a atenção do setor privado para financiar de forma massiva produtores pobres (THEDIM, 2009). O argumento deste autor é reforçado por um dos resultados do I Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira³ que apontou que o setor é carente de legislação específica, com o atual marco regulatório dificultando, ou mesmo impedindo, o desenvolvimento das Instituições de Microfinanças⁴ (BACEN, 2010). Portanto, acreditamos que para amplificar as atividades de microcrédito no país será necessário romper com regras informais e criar novas regras formais.

No Brasil, o termo de microcrédito tem sido associado à definição depreendida da Lei 10.735/ 2003, que determina que uma parcela dos depósitos à vista dos bancos múltiplos com carteira comercial, dos bancos comerciais e da Caixa Econômica Federal deve, obrigatoriamente, ser aplicada em operações para esse público (BACEN, 2010). Este conceito foi ampliado com a entrada em vigor da Lei 11.110/2005 que criou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), cujas fontes de recursos são o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os recursos oriundos da destinação obrigatória dos depósitos à vista dos bancos⁵. O sucesso deste Programa é confirmado pelos números, pois desde sua origem até o 2º trimestre de 2010, já foram concedidos cerca de R\$ 7,9 bilhões em termos nominais⁶ (BACEN, 2010).

Em termos conceituais existem no país dois tipos de modelos de microcrédito (HERMANN, 2005): o modelo “original”, idealizado por Yunus, que se destina combater a pobreza por intermédio da geração de emprego e renda para a população carente, submetidas a um círculo vicioso de baixa renda e exclusão financeira; e o modelo “empresarial”, mais presente nas experiências no Brasil e no mundo, caracterizado como instrumento de

³ Este Fórum, realizado entre 16 e 18 de novembro de 2009, teve por objetivo consolidar diagnóstico a questão microfinanceira no Brasil e de promover articulação de parcerias, a fim de possibilitar que, com base nos seus resultados, ganhem forças projetos que contribuam para a inclusão financeira no Brasil, na busca de um sistema financeiro sustentável e inclusivo (FELTRIM et al., 2009).

⁴ Entretanto, constatou-se que não existe consenso sobre como deve se dar o processo de regulação, e teme-se que normas muito rígidas causem retração no segmento de microfinanças.

⁵ O PNMPO pode ser operacionalizado por cooperativas de crédito singulares e centrais, agências de fomento, sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte (SCMEPP) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), todas definidas como instituições de microcrédito produtivo orientado (IMPOs), além de bancos de desenvolvimento e bancos cooperativos, na função de intermediadores de recursos para as IMPOs.

⁶ Com relação exclusivamente às operações relativas até o segundo trimestre de 2010 – que alcançou aproximadamente R\$ 1,3 bilhão -, cerca de 92% dos recursos destinaram-se a operações de capital de giro e 7% a investimentos, com mais de 88% do montante sendo aplicado na região Nordeste.

financiamento e direcionado ao apoio financeiro (e, por vezes técnico) a pequenos negócios, formais ou informais, já estabelecidos⁷.

O modelo “empresarial” está direcionado para atender os pequenos empreendedores estabelecidos, com demanda reprimida no mercado convencional, representando uma possibilidade de expansão do negócio e de ascensão social. Nesse contexto, ele se assemelha mais a uma política passiva de financiamento do que a uma política ativa de combate à pobreza, com o estímulo ao empreendedorismo.

Em virtude de suas particularidades, o modelo “empresarial” perde parte relevante de seu caráter de política de inclusão social, pelo menos com relação ao mercado de trabalho, pois é direcionado para os já incluídos, ainda que no setor informal; enquanto que as operações de microcrédito do modelo “original” são dirigidas mais diretamente aos excluídos, ou seja, àqueles sem ocupação remunerada ou com inserções muito precárias no mercado de trabalho.

Apesar da importância do tema, a quantidade de trabalhos acadêmicos sobre as atividades de microcrédito no Brasil ainda é muito pequena, visto que os pesquisadores não dispõem de informações suficientes e de qualidade sobre o segmento. Mesmo diante de expressiva carência, algumas pesquisas pontuais revelam uma fotografia que se aproximarem da realidade brasileira é motivo de muita preocupação. Alves (2010), por exemplo, argumenta que o microcrédito é mais ativo em localidades onde existe maior presença das instituições bancárias, mostrando que não é a ausência de serviços financeiros tradicionais que abre espaço para estas operações, mas as oportunidades não captadas pelo sistema financeiro. Além disso, o autor conclui que não se pode inferir que o microcrédito seja um fenômeno de regiões menos desenvolvidas; nem que é um fenômeno rural; nem está presente onde o risco social é demasiadamente elevado ou onde as condições de moradias são muito precárias. Nesse contexto, este elemento de combate à pobreza não tem conseguido alcançar plenamente a base da pirâmide social, nem vem contribuindo de forma eficaz para a redução das desigualdades regionais.

⁷ No entendimento de Hermann, o modelo “original” é mais eficaz que o modelo “empresarial” do ponto de vista da geração de emprego e renda e, principalmente, do crescimento econômico com inclusão social, pois: a) seu público alvo concentra pessoas sem ocupação remunerada ou com ocupações muito precárias; b) cada indivíduo atendido passa da condição de desocupada, sem qualquer renda, para condição de ocupada, dispondo de um meio de geração de renda antes inexistente; c) não existe garantia de geração de emprego no modelo “empresarial”; d) o impacto no consumo tende a ser maior, visto que as pessoas que apresentam menos nível de renda têm maior propensão a consumir; e e) com maior impacto no consumo, sua capacidade de gerar emprego de forma indireta é maior, pois ocorre a ampliação da demanda agregada por bens e serviços, estimulando o aumento da produção e do emprego em geral.

Já a pesquisa realizada por Ribeiro e Botelho (2006) indica que há uma tendência de descaracterização do microcrédito, com as taxas de juros e sistemas de garantia seguindo a lógica metodológica de concessão de empréstimos do sistema bancário tradicional, descumprindo três das características apresentadas por Ledgerwood (1998) como inerentes ao microcrédito: taxas de juros inferiores às do setor bancário; apreciação informal dos demandantes; e existência de garantias substitutivas, como o aval solidário⁸. Constatou-se também o não direcionamento de recursos apenas para a concessão de crédito, visto que algumas organizações faziam aplicações em produtos financeiros lastreados por títulos públicos.

4. A participação de alguns operadores de microcrédito no Brasil e suas peculiaridades

4.1. O Banco do Nordeste do Brasil e o microcrédito

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) é o maior banco de desenvolvimento regional da América Latina e tem como missão atuar como agente catalisador do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste, integrando-o na dinâmica da economia nacional. Desde sua criação, o BNB vem cumprido papel fundamental no desenvolvimento deste espaço territorial e sua história inclui o financiamento da industrialização, de serviços básicos, e de pequenas e médias empresas; investimento na pesquisa de alternativas econômicas, agronômicas e tecnológicas; incentivo ao turismo; promoção de exportações; criação de programas de fomento à geração de emprego e renda; e fortalecimento da agricultura familiar e do comércio.

O BNB tem mostrado competência, perseverança e bons resultados no segmento de microcrédito (THEDIM, 2009) e atualmente opera três programas: o Crediamigo⁹ - considerado o maior programa de microcrédito produtivo orientado da América do Sul -, o Agroamigo, e o programa direcionado para Micro e Pequenas Empresas formais. O Crediamigo, considerado o Grameen Bank brasileiro por Neri e Buchmann (2008) devido ao seu foco e resultados obtidos, foi criado em 1998 e já tinha realizado, até dezembro de 2010, cerca de 7.901 mil operações e emprestado, aproximadamente, R\$ 8,1 bilhões, cuja carteira

⁸ A média da taxa de juros das organizações que participaram da pesquisa foi de 3,58% ao mês. Quanto às garantias, todas as entidades utilizavam a figura do avalista/fiador, enquanto que 43% contava com o sistema de aval solidário.

⁹ Ao operar o Crediamigo, o BNB tornou-se o primeiro banco público de primeiro piso do país a ter um modelo direcionado para o microcrédito.

ativa neste mês era de 737,8 mil clientes¹⁰. O Agroamigo iniciou suas atividades em 2005 e até outubro de 2010 já tinha realizado cerca de 1.081 mil operações e financiado, aproximadamente, R\$ 1,6 bilhão, cifra que o colocam como o maior programa de microcrédito orientado rural do país. O Programa para as empresas formais de pequeno porte iniciou suas ações em 2002 e já tinha financiado algo em torno de R\$ 1,5 bilhão até setembro de 2010. Esses números comprovam a importância sócio-econômica dos programas de microcrédito deste banco de desenvolvimento.

Desde sua criação até o presente momento, o Crediamigo viveu quatro ciclos operacionais (SOUZA, 2010). No primeiro ciclo, que se encerrou em 1999, foi confeccionado o desenho da política de microcrédito e definidas as principais características do Programa. O segundo ciclo, que durou de 2000 a 2002, é caracterizado como de aprendizado e foi marcado por tentativas de acerto, com alguns resultados situando-se abaixo do esperado em virtude do expressivo crescimento do Programa, sustentado na deficiente preocupação com a qualidade dos empréstimos e na expansão dos riscos, gerando o valor máximo da inadimplência em 2001, que atingiu 2,35%, considerada a maior da história¹¹. O terceiro ciclo, limitado ao ano de 2003, é denominado de transição e se constitui um marco histórico em função, principalmente, da consolidação da parceria com o Instituto Nordeste de Cidadania (INEC), uma Oscip fundada em 1993 por funcionários do BNB, que passou a ser a responsável pela execução do Programa; pela qualidade e eficiência das ações e serviços prestados; e pela gestão administrativa do pessoal, sua contratação e pagamento. A construção desta parceria, que impulsionou positivamente o Crediamigo, foi possível devido ao avanço legal proporcionada pela entrada em vigor da Lei 9.790/99 (Lei das Oscips)¹², possibilitando o repasse de recursos financeiros do BNB. Finalmente, o quarto ciclo, iniciado em 2004, é qualificado como de maturidade e expansão. Durante este período tem merecido atenção a concepção de planejamento estratégico, com a implementação de uma agenda de trabalho de longo prazo; o aumento do processo de bancarização; a criação do Crediamigo Comunidade, que permitiu maior aproximação com os empreendedores de baixa renda, aumentando o foco do Programa na questão social; e o desenvolvimento de novos produtos.

¹⁰ Clientes com operações normais ou em atraso até 90 dias.

¹¹ Visando corrigir seus erros, o Programa passou a focar na qualidade, no treinamento dos assessores de crédito e na implantação de experiências-piloto antes da efetivação de inovações.

¹² Esta Lei aumentou a forma de atuação do Terceiro Setor, possibilitando a formação de vínculos entre entidades públicas e privadas com repasse de verbas visando a operacionalização de microcrédito.

Pela sua relevância, o Crediamigo é reconhecido internacionalmente como um caso de sucesso e tem sido, frequentemente, alvo de estudos acadêmicos. Como por exemplo, podemos citar a pesquisa organizada por Neri (2008), que atestou que 60,8% dos seus clientes conseguiram superar a linha da pobreza¹³ calculada pela Fundação Getúlio Vargas, em razão dos benefícios advindos deste programa. Ainda nesta pesquisa, Neri e Medrado (2008), utilizando métodos econométricos, concluem que este programa é um bom candidato para solucionar o “mistério nordestino”, com o uso efetivo do crédito produtivo popular entre os nanonegócios nordestinos alcançando níveis mais altos que os verificados no restante do país.

Tomando por base o trabalho de Souza (2010), identificamos algumas variáveis que têm contribuído para o êxito do Crediamigo¹⁴. Uma variável chave é a atuação do BNB, com destaque para a competência, suporte e compromisso dos gestores e da equipe técnica responsável pelo desenho do Programa; a priorização estratégica outorgada pela alta administração; o modelo de downscaling; e o sólido conhecimento sobre a Região Nordeste. Também podemos considerar importante a permanente fonte de recursos, obtidos no mercado mediante a captação de depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças (DIM) e por contrato de empréstimos junto ao Banco Mundial, caracterizando o Programa como autofinanciado (TEIXEIRA et al., 2008). Outra variável relevante é a sustentabilidade do modelo, com o Programa não trabalhando com crédito subsidiado e buscando a lucratividade, sem que este seja considerado abusivo (NERI e BUCHMANN, 2008), concorrendo, neste contexto, para que os recursos financeiros possam retornar aos cofres públicos, alimentando o círculo virtuoso de desenvolvimento da economia informal (Souza, 2010). Também é considerado essencial o uso da tecnologia de aval solidário, proporcionando maior segurança ao cliente, tornando-o um financiado mais confiável (YUNUS, 2008). Também são considerados significativos o atendimento personalizado junto aos clientes, com atuação importante do agente de crédito; a criação de produtos conforme o perfil do cliente; e o trâmite fácil, prazo curto e crédito adequado ao ciclo de negócios. Também se destaca o empenho dos funcionários, fortalecido pela decisão de vincular o sucesso às pessoas, procurando reconhecer e premiar os melhores talentos.

¹³ No entendimento de Teixeira et al (2008), a probabilidade de um cliente transpor a linha da pobreza aumenta consideravelmente a cada seis meses, quando ele se mantém como cliente ativo.

¹⁴ Podemos acrescentar que os bons resultados alcançados pelos dois outros Programas também são sustentados por essas variáveis.

Para conseguir destaque internacional, o Crediamigo precisou sobrepujar regras informais consideradas intocadas, tidas como verdades absolutas. Souza (2010) elencou algumas, tais como a de que um banco público não consegue eficiência para atingir escala necessária em um processo de crédito de curtíssimo prazo. Este paradigma foi vencido, pois o prazo de atendimento costuma ser rápido, alcançando um dia no caso de clientes antigos, devido ao processo desburocratizado e eficiente da análise de crédito. Uma outra regra superada foi a de que o público de baixa renda não costuma pagar empréstimos e seus compromissos financeiros. Este princípio foi ultrapassado pois, historicamente, a taxa de inadimplência (valores em atraso de 1 a 90 dias) é considerada baixa - alcançando, em 2009, 1,16%, a maior desde 2004 – e tem sido obtida em função da expectativa do desenvolvimento dos negócios, bem como do compromisso moral assumido diante do grupo solidário. Outro dogma removido foi o de que o público de baixa renda não pode pagar juros de mercado, razão pela qual precisa ser atendido com empréstimos subsidiados. Portanto, concluímos que para obter bons resultados foi imprescindível que o Crediamigo superasse algumas barreiras culturais, formadas ao longo do tempo, que criavam dificuldades às pessoas que se encontravam excluídas do mercado de crédito do sistema financeiro brasileiro.

Apesar de sua presença e importância incontestáveis no segmento do microcrédito nacional, o BNB precisa ter em mente que, em breve, novos atores estarão no mercado acirrando a concorrência. Nesse novo cenário, a instituição precisa se preparar para este confronto, principalmente na Região Nordeste onde sua liderança é absoluta, aumentando sua produtividade e eficiência, visto que, por ser a líder do mercado, ela pode estar envolvida sem perceber com rotinas e soluções ineficientes, reforçando sua trajetória de sucesso, conforme o entendimento de Douglass North.

Entendemos que o banco pode buscar novos mercados, quebrando paradigmas – no caso rompendo com sua missão institucional ao atuar em Minas Gerais, Espírito Santo, Distrito Federal e Rio de Janeiro -, entretanto não deve permitir o afastamento de seu objetivo estratégico, para o qual foi criado, que é contribuir para o desenvolvimento da Região Nordeste. Acreditamos que uma atuação mercadológica mal empregada e com deficiências de planejamento poderá fazer com que o BNB perca parte de seu espaço no Nordeste e não consiga ampliar, de forma compensatória, sua atuação em outras regiões.

4.2 Os Bancos Comerciais e as atividades de microcrédito

Constata-se reduzido número de bancos comerciais que se interessam em atuar no segmento de microcrédito. O alto custo operacional, considerado uma grande barreira à entrada nesta indústria, em conjunto com a restrição normativa são os maiores obstáculos apontados por estas organizações.

Com o intuito de criar *funding* para a atividade de microcrédito, o Poder Legislativo editou a Lei 10.735, em setembro de 2003, obrigando algumas instituições financeiras (bancos múltiplos com carteira comercial, bancos comerciais e Caixa Econômica Federal) a manterem recursos aplicados em operações de microcrédito, destinados à população de baixa renda e a microempreendedores, valores correspondentes a, no mínimo, 2% dos saldos dos depósitos à vista. Estas organizações sujeitas à exigibilidade podem realizar as operações de microcrédito de três maneiras (BACEN, 2010): a) diretamente, sendo que, no caso das operações de microcrédito produtivo orientado, devem possuir estrutura própria com capacidade para utilizar metodologia baseada no relacionamento direto com o empreendedor; b) repassando recursos para outras instituições financeiras, por meio de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças; e c) adquirindo operações de crédito, que atendam às condições estabelecidas, de outras instituições financeiras, de OSCIPs, de Organizações não Governamentais, de entidades, fundos ou programas voltados para o microcrédito.

Caso não realizem aplicações desses recursos, essas entidades devem recolhê-los junto ao Banco Central sem qualquer tipo de remuneração, funcionando como um imposto. A realidade deste instrumento não é animadora, visto que em junho de 2010 estavam recolhidos R\$ 1,1 bilhão dos R\$ 3,1 bilhões disponíveis para aplicação¹⁵ (BACEN, op. cit.). Esta exigibilidade tem apresentado tímidos resultados históricos, e vem recebendo críticas do segmento bancário e de pesquisadores, como, por exemplo, de Thedim (2009), que argumenta que esta obrigação tem subsidiado, com dinheiro público, mas não estatal, o custo de captação dos bancos federais, pressionando para cima as taxas de empréstimo dos bancos, e fazendo pouco a favor do microcrédito produtivo.

Outra dificuldade apontada pelas instituições bancárias está relacionada com a limitação de teto para taxa de juros - que variam de 2 a 4% ao mês -, valores de empréstimo - que alcançam R\$ 15 mil no caso de microcrédito produtivo orientado (Resolução 3.706/2009¹⁶) -, e prazo para o cumprimento da operação - que oscila entre 120 dias e 24

¹⁵ Dos 2,2 bilhões aplicados, cerca de R\$1,4 bilhão estava aplicado em operações de crédito destinadas ao consumo e, aproximadamente, R\$800 milhões em investimentos.

¹⁶ Os normativos mencionados estão disponíveis no site do Bacen (www.bcb.gov.br/?LEGISLACAO).

meses. No entendimento de Thedim (op. cit.), este emaranhado de regras e limites tem desestimulado o agente racional a participar do mercado de microcrédito.

4.3 As Cooperativas de Crédito e as operações de microcrédito

A evolução do cooperativismo de crédito nos últimos anos é um bom exemplo da eficácia na modificação de regras formais e informais, e que pode servir de parâmetro a ser seguido, visando alavancar o segmento de microcrédito. A partir da década de 1990, observamos um movimento expansionista neste setor que vem se constituindo em importante elemento no incremento econômico de regiões estagnadas, proporcionando inclusão financeira para parcela da população de menor poder aquisitivo, gerando emprego e renda, auxiliando na redução da pobreza, e contribuindo para o aumento da eficiência do SFN (Tabelas 1 e 2)¹⁷.

Tabela 1 - Quantidade de cooperativas de crédito¹⁸ e PACs (1994 – 2009)

Ano	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2009
Cooperativas	906	1.018	1.198	1.311	1.430	1.436	1.452	1.405 ¹⁹
PACs	48	361	600	1.129	1.485	1.684	2.340	2.914
PACs/Coop	0,05	0,35	0,5	0,86	1,03	1,17	1,61	2,07

Fonte: Bacen, 2009; Bacen, 2000; Bacen, 1998

Tabela 2 – Participação relativa do cooperativismo de crédito no SFN (1994-2009)

Indicadores	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2009
Ativos	0,15	0,3	0,5	0,76	1,04	1,43	1,91	1,45
Op.Crédito	0,33	0,53	0,93	1,24	1,77	2,3	2,75	2,57
Depósitos	0,16	0,3	0,59	1,03	1,52	1,4	1,78	1,37
Patr.Líq.	0,71	1,27	1,59	1,99	2,17	2,56	3,16	2,35

Fonte: Bacen, 2009; Bacen, 2006

No nosso entendimento, esta expansão vem sendo impulsionada pela mudança de posicionamento do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil

¹⁷ Concomitantemente ao incremento no número de unidades de atendimento, verifica-se o crescimento no número de associados. Como exemplo, podemos citar que em dezembro de 2009 existiam 4,5 milhões de membros, representando um significativo incremento em relação ao ano de 2001, que contabilizava 1,4 milhões de associados.

¹⁸ Este quantitativo engloba cooperativas singulares, centrais e confederação.

¹⁹ Regionalmente, as cooperativas estavam distribuídas da seguinte forma: 655 instituições (46,62%) no Sudeste, 398 (28,33%) no Sul, 147 (10,46%) no Nordeste, 123 (8,75%) no Centro-Oeste e 82 (5,84%) no Norte.

(Bacen), que vêm concedendo maior atenção ao segmento, preocupando-se com seu desenvolvimento, e promovendo significativa flexibilidade normativa. No entendimento de Godinho (2004), a mudança de comportamento destas organizações tem sido fundamental para o desenvolvimento do setor, visto que ambas consideravam as cooperativas de crédito apenas como um apêndice do sistema financeiro, não acreditando em seus propósitos, nem em sua ideologia²⁰.

De modo geral, a evolução normativa vem eliminando gargalos de caráter normativo que limitavam o desenvolvimento do segmento; criando meios para o crescimento de forma sustentada; fortalecendo a estrutura patrimonial das entidades; e gerando condições para a expansão do cooperativismo de crédito, aumentando sua capilaridade.

Esses aperfeiçoamentos foram consubstanciados pelo reconhecimento da necessidade de se exigir do setor os mesmos fundamentos e princípios aplicáveis às demais instituições, a despeito de suas especificidades e pouca representatividade em relação aos ativos financeiros no SFN, auxiliando no fortalecimento da imagem do segmento, na produção de benefícios relevantes a partir dos esforços de aprendizagem, e no combate de práticas oportunistas (SOARES e MELO SOBRINHO, 2008).

O processo de modificação nas regras formais iniciou com a Constituição Federal de 1988, que proporcionou maior autonomia das cooperativas perante o Estado, marcando o processo de recuperação do setor. Com o novo diploma legal, estas entidades conquistaram a auto-gestão, ficando vedadas interferências do governo em sua administração, consideradas o maior entrave para uma efetiva autonomia política, administrativa e financeira (SCHNEIDER, 1991).

Dos diversos normativos que auxiliaram a expansão do segmento, podemos destacar a Resolução 1.914/ 1992²¹, que representou o primeiro marco legal e o maior avanço institucional do cooperativismo de crédito brasileiro depois do período militar (ARAÚJO, 1996); a Resolução 2.099/1994, que permitiu a abertura de Postos de Atendimento Cooperativo (PACs), unidades de atendimento que eram apenas autorizadas em feiras, exposições e congressos, refletindo um comportamento discriminatório a favor dos bancos

²⁰ A ideologia é uma variável importante na análise de Douglass North, visto que fundada nos modelos subjetivos a que as pessoas recorrem para explicar e avaliar o mundo à sua volta, ela não apenas desempenha um papel fundamental nas opções políticas, como é também o elemento-chave das opções individuais que afetam o desempenho econômico.

²¹ Esta Resolução revogou normas arcaicas e permitiu a constituição de cooperativas formadas por trabalhadores de determinadas profissões, ou de determinadas atividades.

(GODINHO, 2004); a Resolução 2.193/1995, que disciplinou a criação e o funcionamento de bancos privados controlados pelo setor cooperativista, removendo obstáculos até então existentes para sua criação e rompendo a ligação compulsória do setor com o Banco do Brasil, que aproveitava deste fato para ter uma relação predatória e de submissão junto às cooperativas de crédito (PALHARES, 2004)²²; a Resolução 2.608/1999, que introduziu inovações para a estruturação, evolução técnica e operacional do setor. Visando especialmente reduzir os riscos de crédito, de mercado e operacional, este normativo atribuiu às cooperativas de crédito centrais²³ o papel de supervisionar o funcionamento, realizar auditoria e capacitação técnica permanente nos quadros administrativos das suas afiliadas; reduziu os limites de concentração de risco por clientes e de endividamento; e estabeleceu limites mínimos de patrimônio líquido ajustado.

Nos anos 2000, os avanços normativos continuaram com a Resolução 2.771/2000, que promoveu mudanças qualitativas importantes reduzindo os limites mínimos de patrimônio líquido, utilizando o critério de patrimônio líquido ponderado pelo grau de risco do ativo, passivo e contas de compensação (PLE)²⁴; instituiu o capital mínimo de constituição em R\$ 4,3 mil para as cooperativas singulares não filiadas às centrais e R\$ 3 mil para as filiadas; definiu os limites de diversificação de risco menos restritos para as operações de aplicação no mercado financeiro e operações de crédito realizadas pelas centrais em favor de singulares; e permitiu que as cooperativas centrais contratassem serviços técnicos no mercado e prestassem serviços a outras cooperativas, relativamente às atribuições de supervisão, auditoria e treinamento, reforçando a importância desta entidade.

Nos anos de 2002 e 2003, três Resoluções entraram em vigor, visando estimular os empreendimentos de pequeno porte: a Resolução 3.058/ 2002, que permitiu a constituição de cooperativas de crédito formadas por pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, promovendo mudanças que permitiram ultrapassar o caráter estritamente setorial ou profissional do cooperativismo; a Resolução 3.106/2003, que permitiu

²² Este normativo – que foi complementado pela Resolução 2.788/2000, que permitiu a constituição de bancos múltiplos cooperativos - possibilitou o acesso direto ao mercado financeiro, aos serviços de compensação e à conta de reservas bancárias, representando o fim da dependência operacional; proporcionou maior poder político; e abriu uma nova página para o segmento, ao incorporar novos atores nos debates e nas definições legais.

²³ As Centrais, constituídas de, no mínimo, três cooperativas singulares, têm por objetivo organizar, em comum e em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesses das filiadas, integrando e orientando suas atividades.

²⁴ Dessa forma, as cooperativas de crédito passaram a observar os mesmos princípios de exigência de patrimônio líquido aplicados às demais instituições financeiras.

a criação de cooperativas abertas, instituindo o regime de Livre Admissão de Associados, promovendo um avanço para o segmento e representando prosperidade para o órgão regulador, visto que lhe foram atribuídas melhores condições de qualificar o acesso das cooperativas de crédito no mercado financeiro, por intermédio do aprofundamento do exame em itens como eficiência empresarial, dimensionamento espacial em relação à área de ação, comprometimento dos formuladores e viabilidade econômico-financeira (SOARES e MELO SOBRINHO, 2008); e a Resolução 3.140/2003, que permitiu a formação de cooperativas de crédito de empresários participantes de empresas vinculadas diretamente a um mesmo sindicato patronal ou direta ou indiretamente à associação patronal de grau superior²⁵.

Em dezembro de 2003 entrou em vigor a Resolução 3.156, autorizando as cooperativas de crédito à possibilidade de contratar correspondentes, nas mesmas condições das demais instituições financeiras, representando uma forma alternativa para melhorar a oferta de serviços, propiciando redução de custos, e contribuindo para a democratização do atendimento à sociedade por parte do SFN, proporcionando melhores condições de vida, incentivando a inclusão social de parcela da população sem acesso aos serviços financeiros e incrementando o sentimento de cidadania (BACEN, 2003).

Em 30 de setembro de 2005 começou a vigorar a Resolução 3.321, que introduziu mudanças estimulando a formação e viabilidade econômica das cooperativas com maior porte e, ao mesmo tempo, induziu a auto-sustentabilidade das de menor porte, mediante o aprimoramento do papel exercido pelas cooperativas centrais de crédito na supervisão e no controle das filiadas, imprimindo maior profissionalismo ao segmento²⁶.

Em fevereiro de 2007 entrou em vigor a Resolução 3.442, tendo por objetivo atender algumas reivindicações do segmento, aumentar a capacidade operacional das cooperativas singulares vinculadas a sistemas organizados e mitigar conflitos de governança gerados pelas normas anteriores (SOARES e MELO SOBRINHO, 2008). Este normativo permitiu a transformação de cooperativas para Livre Admissão de Associados em áreas com até dois

25 Foram incluídas neste rol de empresários, as associações comerciais, câmaras de dirigentes lojistas, federações de associações comerciais, entre outras congêneres, que, por definição legal, são órgãos de classe e não associações patronais.

²⁶ Esta Resolução passou a admitir a fusão de cooperativas de crédito com quadro de associados de segmentos distintos, bem como permitiu a constituição de cooperativas de empresários vinculados a entidades de classes distintas, inclusive representativas de setores econômicos diferentes. Entre outras alterações, este normativo autorizou a constituição de cooperativas de Livre Admissão de Associados em regiões com até 300 mil habitantes; ampliou o limite de exposição por cliente para as cooperativas singulares; concedeu limite extra de exposição por cliente para cooperativas centrais; e possibilitou a instalação de postos de atendimento eletrônico.

milhões de habitantes; aumentou a exigência patrimonial para cooperativas de Livre Admissão de Associados instaladas em regiões com população superior a 750 mil habitantes; modificou o limite de exposição por clientes nas cooperativas centrais, visando mitigar riscos das aplicações financeiras e otimizar os recursos depositados nesta organização; previu a criação do serviço de auditoria por auditor independente ou por organização de auditoria constituída ou integrada por cooperativas centrais e/ou por suas confederações²⁷

Além das alterações normativas, que foram executadas com zelo e prudência visando proporcionar a sustentabilidade e o equilíbrio do segmento, o Bacen realizou diversas ações com o objetivo de desenvolver o cooperativismo de crédito, tais como a formação de Grupos de Trabalho para discutir medidas desenvolvimentistas; a celebração de convênios com algumas entidades (tais como o Sebrae e o Ministério do Desenvolvimento Agrário), visando à produção de projetos e capacitação de dirigentes; a realização de eventos de treinamento sobre plano de negócios, com participação de especialistas do país e do exterior, com o objetivo de aprimorar técnicas de análise em harmonia com os princípios e fundamentos das novas regras; a promoção de encontros internacionais sobre regulação e supervisão em microfinanças, realizados em 2005 e 2006, que tiveram por objetivo discutir experiências e inovações internacionais nessas áreas, como forma de contribuir para o aprimoramento do marco legal e regulatório adotado no país; a promoção de seminários sobre microfinanças, no período de 2003 a 2008, que tiveram como objetivos apresentar a viabilidade da atividade microfinanceira como opção de investimento a agentes provedores de capital, e mostrar o potencial do segmento no auxílio à inclusão social e ao desenvolvimento do país; a criação, em 2005, do Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não-Bancárias (Desuc), vinculado à Diretoria de Fiscalização, que se constituiu em elemento importante para o crescimento do cooperativismo de crédito, por intermédio de sua atuação supervisora, na produção de estudos que auxiliaram as decisões do Bacen e do CMN e, principalmente, de conferir maior credibilidade ao segmento (BALLIANA, 2010); a finalização do Projeto Governança Cooperativa, em 2009, que teve por objetivo apontar caminhos e induzir as cooperativas de crédito a adotarem boas práticas de governança (VENTURA et al., 2009); a realização do Seminário de Supervisão Cooperativa no Ambiente de Basiléia II, em abril de

²⁷ Induzidos por esta Resolução, os sistemas cooperativistas criaram a Confederação Nacional de Auditoria Cooperativa (CNAC) visando exercer auditoria externa sobre as instituições do segmento, conferindo maior rigor e transparência às suas demonstrações financeiras, controles internos e sistemas preventivos de risco, *compliance* e gestão.

2009, que promoveu discussões sobre supervisão e regulação prudencial no segmento cooperativista de crédito, com o intuito de promover a eficiência e assegurar a solidez e o regular funcionamento do SFN; e a coordenação do I Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira.

4.4 As Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte e o microcrédito

A criação de Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM)²⁸ foi permitida a partir da Medida Provisória 1.894-19/1999, convertida na Lei 10.194/2001, cujo objetivo social é conceder financiamentos a pessoas físicas, a microempresas e a empresas de pequeno porte, visando a viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial. Estas organizações estão sujeitas à fiscalização do Bacen e impedidas de captar recursos junto ao público, bem como emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e oferta públicas.

No seu curto período de existência, este segmento vem apresentando tímida expansão apesar das inovações nas normas, o que nos leva a concluir que precisamos avançar no processo normativo, visando a construção de um ambiente institucional que possibilite aumentar a contribuição e a eficiência dessas organizações no sistema financeiro²⁹. A primeira norma a regular as SCMs foi a Resolução 2.627/1999 que estabelecia limites mínimos de capital realizado e patrimônio líquido de R\$100 mil; limite de diversificação de risco de, no máximo, R\$10 mil por cliente; impedia a contratação de depósitos interfinanceiros na qualidade de depositante ou depositária; e obrigava sua atuação restrita à região definida em seu estatuto social.

Em julho de 2001, a Resolução 2.627/1999 foi revogada pela Resolução 2.874, que, entre suas novidades, terminou com a regra de limitação da área de atuação; e permitiu a criação de Postos de Atendimento ao Microcrédito (PAM)³⁰ que poderiam ser instalados em qualquer localidade por instituições financeiras que operassem atividades de crédito.

²⁸ Em 2008, a Resolução nº 3.567, de 29 de maio, altera essa denominação para Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPP).

²⁹ Em junho de 2010 existiam apenas 45 SCMEPPs, distribuídas regionalmente da seguinte forma: 28 no Sudeste, 10 no Sul, 3 no Norte, 3 no Nordeste e uma no Centro-Oeste.

³⁰ O PAM é a dependência de sociedade de crédito ao microempreendedor e empresa de pequeno porte, podendo ser fixo ou móvel, permanente ou temporário, admitindo-se a utilização de instalações cedidas ou custeadas por terceiros.

Um avanço importante ocorreu com a Resolução 3.109/2003 que permitiu o repasse de depósitos interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças às SCMs. Este normativo foi revogado pela Resolução 3.310/2005 que possibilitou o acesso destas organizações aos recursos do PNMPO. No ano seguinte, este normativo foi revogado pela Resolução 3.422/2006, que alterou os tetos máximos dos empréstimos para as pessoas físicas (de R\$ 600,00 para R\$ 1 mil), para os microempreendedores (de R\$ 1,5 mil para R\$ 3 mil) e para os clientes enquadrados nas regras do PNMPO (de R\$ 5 mil para R\$ 10 mil). Posteriormente, estes valores foram alterados pela Resolução 3.706/2009, e limitados, respectivamente, a R\$ 2 mil, R\$ 5 mil e R\$ 15 mil.

4.5 As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e sua atuação no microcrédito

As Oscips que trabalham com o mercado de crédito são organizações sem fins lucrativos que puderam ser criadas a partir da entrada em vigor da Lei 9.790/1999, regulamentada pelo Decreto 3.100/1999, cuja administração é privada (empresas, pessoas físicas voluntárias, etc) e não estatal. Entre os objetivos sociais destas organizações, que também são conhecidas como organizações do Terceiro Setor, estão a promoção do desenvolvimento econômico-social e o combate à pobreza. Sua flexibilidade³¹ em termos de concessão de financiamentos permite caracterizá-las como de relevante papel em ações relacionadas às microfinanças (BACEN, 2010).

Estas organizações recebem autorização para funcionar do Ministério da Justiça; não estão sujeitas à fiscalização do Bacen; não são autorizadas a captar recursos no mercado, o que as vincula, essencialmente, a capital próprio, *funding* público ou a capital proveniente do setor financeiro; e prestam contas ao Congresso Nacional, mediante controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União. Elas têm por missão atuar na fronteira inferior do mercado de crédito, e, por definição, estarão na franja inferior dos clientes do sistema tradicional, oferecendo crédito de forma mais ampla, sem exigência de associação, abertura de conta ou aporte de recursos (PEREIRA et al., 2009).

Uma característica importante das Oscips é que elas podem firmar Termos de Parcerias (TPs) com o Poder Público, facilitando o repasse de recursos do setor público ao

³¹ Tal maleabilidade advém de não estarem sujeitas à Lei da Usura, permitindo a cobrança de taxas de juros de mercado.

privado, visando o fomento e a execução de suas atividades. Esses TPs podem ser celebrados por concurso de projetos (Art. 23 do Decreto 3.100/99) e são apreciados por um Conselho de Política Pública (§ 1º do Art. 10 do Decreto 3.100/99). Nesse cenário, o concurso de projetos, que seleciona a entidade mais capacitada para a execução dos TPs, passa a ser opcional, abrindo espaço para o processo discricionário, como era feito anteriormente à Lei das OSCIPs, e possibilitando a presença de influências políticas no processo de seleção.

Pela natureza de sua arquitetura institucional e estrutura de capital, as Oscips têm baixa capacidade de investimento, tecnologia de informação, assistência técnica, financeira, jurídica e contábil. Além destas fragilidades, estas organizações apresentam problemas de gestão, carência de transparência e governança, limitação de recursos e reduzida carteira de clientes, insuficientes para sua sustentação financeira, características que as posicionam como alvo prioritário de políticas públicas de desenvolvimento (PEREIRA et al., 2009). Um caminho para torná-las mais fortes e lucrativas seria sua transformação em instituição regulada pelo Banco Central, incorporando-as ao sistema financeiro, visto que o mercado reluta em abrir linhas de crédito às operadoras sem fins lucrativos, devido as suas inúmeras debilidades.

5. Algumas propostas para destravar o microcrédito no país

No Brasil, o Estado tem assumido, historicamente, a coordenação das atividades de microcrédito, provendo *funding*; induzindo práticas e conceitos; e determinando como e com quem as organizações devem operar, limitando taxas de juros, prazos, clientes, metodologia e natureza das operações (Feltrim et al., 2009). Apesar da flexibilidade normativa, constatamos que a indústria de microcrédito vem apresentando tímida evolução, apesar do grande potencial, o que torna essencial aprofundarmos a discussão do tema. No nosso entendimento, para que ocorra a expansão desta atividade no país será necessária a criação de novas regras formais e a superação de algumas regras informais. Para tanto, acreditamos que será imprescindível a intervenção do Estado, criando inovações radicais, revolucionando profundamente o SFN e contribuindo para a multiplicação de atores.

Um grande problema a ser solucionado relaciona-se com a qualidade de dados sobre o segmento, o que demandará atenção especial por parte do Estado. A carência de informações dificulta a construção de pesquisas, inibe o nível de investimentos e trava o planejamento estratégico visando o desenvolvimento do setor de forma sustentável. O Banco Central tentou

diminuir esta deficiência ao produzir o Relatório de Inclusão Financeira³² com informações disponíveis em seus arquivos, visando subsidiar suas ações e de outros atores do governo no tocante a políticas que reforcem a eficiência do sistema financeiro, em sintonia com o propósito de promover o desenvolvimento socioeconômico (BACEN, 2010). Entretanto, apesar de seus esforços para identificar as características do mercado de microcrédito, o próprio Relatório reconhece suas limitações, fortalecidas pela indisponibilidade de dados de instituições que não integram o SFN.

Talvez a maior dificuldade que a indústria do microcrédito enfrenta está relacionada com o reduzido nível de *funding*, constatação inclusive revelada no I Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira, ao diagnosticar que o marco regulatório tem sido um limitador de acesso a recursos (BACEN, op. cit.). A regulação tem limitado taxas de juros, valores de empréstimos, prazos de pagamento, atitude que tem criado distorções no mercado. O baixo nível das taxas de juros, por exemplo, apesar de facilitar o acesso das pessoas mais pobres a condições de crédito razoáveis, vem produzido fraca perspectiva de retorno, atuando como desincentivo às operações de microcrédito (HERMANN, 2005).

As instituições bancárias costumam criticar com muita ênfase este conjunto de limitações, pois consideram essas condições inviáveis e desestimuladoras das operações de microcrédito, em virtude do elevado risco e do alto custo gerado pela necessidade de treinar funcionários e habilitar os sistemas tecnológicos (LEVORATO, 2009). Em consequência desta imposição normativa, constatamos a existência de um grande volume de recursos não empregados que não alcançam em forma de microcrédito produtivo orientado os empreendedores de baixa renda, formando, nesse sentido, um triste paradoxo em que um país subdesenvolvido e recheado de pobreza permite a ociosidade de recursos financeiros, apesar de uma expressiva e sedenta demanda por crédito.

Nesta questão, propomos duas linhas de ação: a primeira seria deixar que as forças do mercado estabeleçam livremente o nível de taxas de juros que será cobrada ao capital emprestado, atitude que deverá incrementar o número de operadores, aumentando a concorrência. A segunda seria permitir o acesso dos recursos financeiros ociosos aos atores econômicos que têm este caminho bloqueado, como, por exemplo, as Oscips, possibilitando a expansão da oferta de crédito.

³² Disponível no http://www.bcb.gov.br/Nor/relinconfin/relatorio_inclusao_financeira.pdf. Acesso em 2 mar 2011.

Outra necessidade do segmento é a criação de novas modalidades de captação de *funding*. Atualmente, a captação de poupança junto ao público é permitida apenas para as instituições bancárias - de forma irrestrita - e para as cooperativas de crédito – neste caso apenas de seus associados -. Entendemos que esta regra deve ser flexibilizada, permitindo que outras entidades captem recursos junto ao público, promovendo, nesse sentido, uma inovação no sistema financeiro e rompendo com velhas crenças, principalmente em municípios desprovidos de agências bancárias e de cooperativas de crédito.

Outra dificuldade que o segmento encontra - e que tem limitado o acesso aos recursos financeiros - está relacionada com a debilidade de transparência, que ao amplificar a assimetria de informações gera insegurança nos investidores e desestimula o fornecimento de *funding*. A carência de transparência afeta de forma mais intensa as Oscips, uma vez que não são reguladas pelo Bacen. Nesse contexto, seria importante que estas organizações passassem a ser reguladas e fiscalizadas por esta autarquia, pois a experiência internacional prova que a migração de entidades não reguladas para reguladas, com direito à captação de poupança, foi essencial para a ampliação da capacidade de atendimento das organizações de microcrédito (COELHO e PRANDINI, 2009).

6. Conclusão

Nos dias atuais, o Brasil dispõe de uma triste realidade: a de ser um país composto por um significativo número de pessoas pobres e excluídas do sistema financeiro. Este, por sua vez, é considerado sólido e bem regulado, mas seletivo privilegiando as maiores empresas, as pessoas físicas dotadas de maior renda e os territórios com dinâmica econômica.

Neste cenário, a indústria de microcrédito aumenta sua importância e passa a ser um elemento fundamental no combate à pobreza. No nosso país constata-se pequena participação e tímida evolução deste segmento, apesar do expressivo potencial, e observa-se reduzido número de atores e relevante participação de entes públicos, suprimindo a incipiente contribuição do mercado privado.

Assim, expandir as atividades de microcrédito passa a ser uma necessidade urgente e o Estado deve ser o principal protagonista para liderar este processo. Acreditamos que será de fundamental importância sua firme atuação na remoção de obstáculos, que estão bloqueando o desenvolvimento do segmento, e na criação de inovações, rompendo com paradigmas que estão enraizados em nossa sociedade. Entendemos que o microcrédito poderá alcançar o

sucesso verificado no cooperativismo de crédito, se o Estado empregar empenho e instrumentos semelhantes.

Entre as inovações, destacamos a relevância de se trabalhar com o livre mercado e de se eliminar tetos para taxas de juros, prazos e valores de empréstimos. Além dessas ações, entendemos que é imprescindível que se discutam meios para fomentar o aumento de funding das entidades operadoras. Nesse contexto, a implementação de novas regras formais e a superação de regras informais será fundamental para a construção de um futuro promissor para o segmento.

Referências

ALVES, V. Microcrédito no Brasil: capital, trabalho e o ambiente. Boletim Informações Fipe. São Paulo: 2010.

ARAÚJO, A.T. A contribuição governamental para o desenvolvimento do cooperativismo de crédito: experiência recente. In: SHARDONG, A. et al. **Solidariedade financeira: graças a Deus!** Brasília: CONFEBRÁS, 1996.

BACEN. Relatório de inclusão financeira, v.1, n.1. Brasília: Banco Central do Brasil, 2010. Disponível no www.bcb.gov.br. Acesso em 15 fev 2011.

_____. Relatório de evolução do SFN, Relatório Anual 2009. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009. Disponível no www.bcb.gov.br. Acesso em 15 fev 2011.

_____. Relatório de evolução do SFN, Relatório Anual 2006. Brasília: Banco Central do Brasil, 2006. Disponível no www.bcb.gov.br. Acesso em 15 fev 2011.

_____. Relatório de Estabilidade Financeira, v.2, n.2, Brasília: Banco Central do Brasil, 2003. Disponível no www.bcb.gov.br. Acesso em 15 fev 2011.

_____. Relatório de evolução do SFN 2000. Brasília: Banco Central do Brasil, 2000. Disponível no www.bcb.gov.br. Acesso em 15 fev 2011.

_____. Relatório de evolução do SFN 1998. Brasília: Banco Central do Brasil, 1998. Disponível no www.bcb.gov.br. Acesso em 15 fev 2011.

BALLIANA, G.M. A ação do Desuc para o desenvolvimento das Credis brasileiras. In: PINHO, D.B.; PALHARES, V.M. **O cooperativismo de crédito no Brasil: do século XX ao século XXI** – Volume 2. Brasília: Editora Confibrás, 2010.

BARONE, F.M.; LIMA, P.F.; DANTAS, V.; REZENDE, V. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

COELHO, J.M.B.; PRANDINI, E.R. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado: conquistas e desafios. In: FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A.B. (coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A. B. Inclusão financeira no Brasil: projeto estratégico do Banco Central. In: FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A.B. (coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

GODINHO, L.A. CECO/OCB – ANCOOP. In: PINHO, D. B.; PALHARES, V. M. A. (Orgs). **O cooperativismo de crédito no Brasil: do século XX ao século XXI**. Santo André: Esetec Editores Associados, 2004.

HENRIQUES, R. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo acordo social no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HERMANN, J. Microcrédito como política de geração de emprego e renda: possibilidades e limites. In: SICSÚ, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R. (orgs.). **Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. (2005).

LEDGERWOOD, J. **Microfinance Handbook: an institutional financial perspective**. Washington D.C. World Bank, 1998.

LEVORATO, W.R. Microfinanças e o sistema bancário brasileiro. In: FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A. B. (coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

NERI, M. (org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do Crediamigo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

NERI, M.; BUCHMANN, G.; HARRIS, H.; ANDARI, A. Microcrédito: teoria e prática. In: NERI, M. (org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do Crediamigo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

NERI, M.; BUCHMANN, G. Crediamigo: o Grameen tupiniquim. In: NERI, M. (org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do Crediamigo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

NERI, M.; MEDRADO, A. O mistério brasileiro. In: NERI, M. (org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do Crediamigo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

NITSCH, M.; SANTOS, C.A. Da repressão financeira ao microcrédito. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 4 (84), out-dez, São Paulo, 2001.

NORTH, D.C. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

PALHARES, V.M.A. Análise histórica e evolutiva do cooperativismo de crédito no Brasil. In: PINHO, D. B.; PALHARES, V. M. A. (Orgs.). **O cooperativismo de crédito no Brasil: do século XX ao século XXI**. Santo André: Esetec Editores Associados, 2004.

PEREIRA, A.C.; MROSS, C.; ALVES, J.C.L.; AGUIAR, L.J.B. Massificação das microfinanças no Brasil: análises e propostas. In: FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A.B. (coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

RIBEIRO, R.G.C.; BOTELHO, M.R. **A oferta de microcrédito: distanciamento do objetivo de contribuição no combate à pobreza a partir da atuação segundo a lógica do sistema bancário**. Anais do XI Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, 2006.

SCHNEIDER, J.O. Democracia – participação e autonomia cooperativa. *Perspectiva Econômica*, v.26, n. 72-73, cooperativismo 29-30, São Leopoldo: UNISINOS, 1991.

SOARES, M.M.; MELO SOBRINHO, S.D. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.

SOUZA, M.C.G.F. **O desenho do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste: inclusão social e mercado**. Fortaleza: BNB, 2010.

TEIXEIRA, M.A.; SOARES, R.B.; BARRETO, F.A. Condicionantes adicionais para a saída da situação de pobreza: o caso dos clientes do Crediamigo. In: NERI, M. (org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do Crediamigo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

THEDIM, M. Um ambiente favorável ao desenvolvimento das microfinanças: uma abordagem inicial. In: FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A.B. (coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

VENTURA, E.C.F.; FONTES FILHO, J.R.; SOARES, M.M. (Orgs.). **Governança Cooperativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

YUNUS, M. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Editora Ática, 2008.