

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

O DESAFIO NA IMPLEMENTAÇÃO DO MICROCRÉDITO NO BRASIL

Letícia Rebello Pimentel
Nº de matrícula: 9915133

Orientador: José Márcio Camargo

Dezembro 2004

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O DESAFIO NA IMPLEMENTAÇÃO DO MICROCRÉDITO NO BRASIL

Letícia Rebello Pimentel
Nº de matrícula: 9915133

Orientador: José Márcio Camargo

Dezembro 2004

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1. SISTEMAS DESENVOLVIDOS VS SUBDESENVOLVIDOS: DEFICIÊNCIAS ESTRUTURAIS	8
1.1. Direito de Propriedade	9
1.2. Burocratização e Informalidade	10
1.3. Panorama	13
2. CRÉDITO E GARANTIAS	15
2.1. Gestão de Crédito	15
2.2. Garantias	16
3. MICROCRÉDITO	18
3.1. Metodologia	19
3.2. Agente de Crédito	19
3.3. Garantias no Microcrédito	20
4. HISTÓRICO DO MICROCRÉDITO NO BRASIL	22
5. CRESCER E DIVIDIR VS DIVIDIR E CRESCER	28
5.1. Demanda Potencial para o Setor de Microcrédito no Brasil	29
5.2. Provedores Alternativos de Crédito	30
5.3. Política Econômica vs Política Social	32
5.3.1. Estudo de Caso de um Programa Municipal de Crédito Social	34
5.3.1.1. Metodologia do Programa de Crédito Social	35
6. SUSTENTABILIDADE E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL	45
6.1. Desempenho das Instituições Microfinanceiras no Brasil	47
6.2. Desenvolvimento Sustentável e Integrado	49
7. DESAFIOS	51
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS	59
ANEXO A	61

INTRODUÇÃO

Muitas vidas e muitos anos de conflitos armados e ideológicos custaram à Humanidade até que o sistema capitalista, ou melhor, o sistema de livre mercado se mostrasse a forma mais eficaz de organização da produção e distribuição. Muitos analisaram o desenvolver desse período como o Fim da História.

Recordando o oposto, o natural surgimento do capitalismo não se reduziu à expropriação do produtor direto, o camponês ou o artesão. Incluiu a formação do capital-dinheiro, que se desenvolveu a partir da concentração de recursos – terras, prata, ouro, dinheiro, meios de produção – à disponibilidade de um certo número de indivíduos, enquanto a outra parte, não possuindo nenhum, viu-se obrigada a vender sua força de trabalho como única fonte de sobrevivência. O advento da indústria intensificou a subordinação do trabalhador às demandas do capital, e o progresso técnico ainda mais.

Dessa forma, a crítica da grande maioria ao sistema é de que este é crescentemente concentrador, pois deixa os excluídos cada vez mais dependentes de sua mão de obra que, por sua vez, vale cada vez menos.

Para evidenciar esse fato, os economistas Fernando Velloso e Sérgio Ferreira fizeram um estudo mostrando que mais da metade da desigualdade salarial no Brasil é transmitida como herança, em um círculo vicioso da pobreza¹.

Tabela 1: Probabilidade de repetir a renda do pai

Renda do Pai	Até R\$246,00	R\$247,00 a R\$453,00	R\$454,00 a R\$716,00	R\$717,00 a R\$1383,00	Acima de R\$1383,00
Até R\$246,00	35%	26%	19%	13%	7%
R\$247,00 a R\$453,00	29%	25%	21%	15%	10%
R\$454,00 a R\$716,00	17%	21%	23%	21%	18%
R\$717,00 a R\$1383,00	11%	17%	23%	24%	25%
Acima de R\$1383,00	7%	11%	15%	24%	43%

Fonte: Velloso; Ferreira, 2004.

¹ VELLOSO, Fernando; FERREIRA, Sérgio. Estudo sobre mobilidade salarial com base nos dados da Pnad. *Jornal do Brasil*, 22 ago. 2004. Fernando Velloso é coordenador do mestrado em Economia do Ibmecc Rio; Sérgio Ferreira é professor da Faculdade Cândido Mendes e economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES).

O estudo não deixa dúvidas e já há muito, socialistas como Marx e Engels questionaram, argumentando que somente o Estado, obtendo o poder, expropriando toda a propriedade privada utilizada como meio de produção poderia reduzir o poder dos donos do capital. Entretanto, essa solução apenas agravaria o problema, porque embora teoricamente o Estado deva ser benevolente agindo de acordo com os interesses da maioria da população, o que geralmente vemos na prática é um Estado agindo no melhor interesse dos poucos que detêm o poder. E o poder de um burocrata estatal sobre trabalhadores em uma economia socialista é muito maior do que o de um empresário, por mais ganancioso que seja, em uma economia capitalista; porque o Estado, naquele sistema, é quem determina o nível de concorrência existente. Conseqüentemente, enquanto em uma economia capitalista os empresários não podem determinar os salários livremente no nível desejarem, já que devem concorrer com outros empresários por trabalhadores, além de serem inibidos pelo processo político, o governo, em um sistema socialista, pode decidir arbitrariamente o quanto deseja pagar.

Para elucidarmos melhor essa afirmação basta voltarmos ainda mais no tempo. Em 1776, na primeira publicação de “Riquezas das Nações”, Adam Smith já eternizava a idéia de que *“Não é da benevolência do açougueiro, cervejeiro, ou padeiro, que esperamos nosso jantar, mas de sua preocupação por seu próprio interesse. Dirigimo-nos, não à sua humanidade, mas ao seu amor-próprio [...]”*. Ingenuidade acreditarmos na correlação de uma crescente benevolência do Estado com a concentração de poder; este só é melhor distribuído à medida que triunfa o esforço para o aumento da concorrência.

Como explicar então a antítese formada? A verdade é que não há antítese: mercados capitalistas sadios e concorrenciais são, de fato, uma ferramenta extraordinária e eficaz para difundir oportunidades e combater a pobreza, principalmente através de mercados financeiros eficientes. Ou seja, o que parece um disparate no estudo é consequência de um mercado subdesenvolvido e ineficiente, que funciona enviesadamente, não permitindo um funcionamento pleno do capitalismo.

Assim, com especial ênfase no caso brasileiro, este trabalho tem a intenção de citar causas aparentes para esse atraso e apresentar soluções alternativas a ele, dirigindo-se especialmente às ações de ampliação do mercado de crédito, seus efeitos e mitos.

O trabalho é composto por sete capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo busca evidenciar a ineficiência do sistema brasileiro de livre mercado e

os entraves que isso representa para o desenvolvimento do mercado de microcrédito. No segundo capítulo serão apresentados os problemas causados pela assimetria de informação no sistema de crédito. O terceiro capítulo é destinado à explicação do funcionamento do microcrédito e sua metodologia específica. O quarto capítulo traz um sumário do histórico do microcrédito no Brasil e das instituições ofertantes de microcrédito existentes no mercado. No quinto capítulo é investigada a demanda potencial brasileira para o emergente mercado, assim como os provedores alternativos de crédito que o sistema desenvolveu. Também é discutido o uso do microcrédito como uma forma de política social, sendo realizado um estudo sobre um programa municipal de crédito subsidiado. O sexto capítulo evidencia os desafios de gestão interna das instituições microfinanceiras e a importante ligação que possui com o desenvolvimento econômico local. Por fim, o último capítulo se destina aos desafios de cunho externo a serem enfrentados na busca pelo desenvolvimento do mercado de microcrédito no Brasil.

1. SISTEMAS DESENVOLVIDOS VS SUBDESENVOLVIDOS: DEFICIÊNCIAS ESTRUTURAIS

O objetivo não é entranhar-se em questões históricas para justificar as causas das desigualdades entre os sistemas capitalistas desenvolvidos e subdesenvolvidos, mas procurar obter uma visão realista desses mercados no momento atual, o que não menospreza a importância histórica nessa causa. Obviamente, cada país teve a sua particularidade atuando fortemente para que, hoje, o seu mercado venha a ser considerado desenvolvido ou subdesenvolvido. Mas nesse caso, o que nos importa agora é apenas observar que, enquanto nos mercados desenvolvidos aquela relação de poder entre os poucos que possuíam muito capital e o escalão inferior da hierarquia, ao qual só restava obedecer, foi diminuindo, à medida que se desenvolveu a difusão da disponibilidade de capital por meio dos mercados financeiros desenvolvidos, nos mercados subdesenvolvidos essa relação de poder tende a perdurar e, muitas vezes, a aumentar.

A questão é: mercados financeiros plenamente desenvolvidos ampliam o acesso de todos ao capital, mais especificamente ao crédito e, conseqüentemente, fomentam a concorrência estimulando assim, uma maior eficiência e deixando que a “seleção natural” cuide do triunfo de parte dos indivíduos.

Mas, em países como o Brasil, a eficiência do livre mercado e o desenvolvimento do mercado financeiro são freados e não principalmente por suas deficiências econômicas, mas porque são dependentes da boa vontade política para sua infra-estrutura. Nestes casos, um pequeno grupo de beneficiados tem enorme poder de barganha devido ao seu poder econômico e, assim, pressionam para que seja mantido o *status quo*, ou seja, para manter os privilégios apenas ao alcance de um grupo seletivo. O que fazem, no fundo, é frear o talento daqueles que não fazem parte desse grupo para restringir a concorrência, em uma tentativa de manipular a “seleção natural”, uma vez que a concorrência os obrigaria a provar sua competência periodicamente.

Na prática, o que ocorre é a manipulação de instituições, leis complexas e protecionistas (porém frágeis, por deixarem brechas na interpretação), direito de propriedade precário e ainda uma enorme e custosa burocratização acoplada à políticas assistencialistas que mantêm a cultura do sistema.

A conseqüência é uma das maiores cargas tributárias do mundo, aliadas a um elevado nível de corrupção, assim como um dos maiores custos de crédito, e principalmente, uma legião de excluídos viciados em assistencialismo, vivendo à margem da legalidade, multiplicando a herança da pobreza, ou melhor, gerando um mundo de capital morto.

1.1. Direito de Propriedade

Hernando de Soto chama atenção para a incapacidade das economias subdesenvolvidas em gerar capital. E o capital não é uma questão de dinheiro ou de possuir ativos, mas de como eles se inter-relacionam. Ou seja, o problema não é o valor da economia, que é imenso, mas suas ordens legais que são ineficientes na reflexão de um contrato social. Assim ele conclui:

Graças ao documento de propriedade, os ativos podem levar uma vida invisível, paralela à sua existência material. Podem ser usados como garantia na obtenção de crédito [...]. As empresas dos pobres se parecem muito com corporações que não podem emitir ações ou apólices para a obtenção de novos investimentos e financiamentos. Sem representações, seus ativos são capital morto.[...]

Mesmo nos países mais pobres, os pobres economizam. O valor de suas economias é, com efeito, imenso: quarenta vezes o valor de toda ajuda estrangeira recebida desde 1945 [...]. Mas são posses defectivas as suas: Casas construídas em terras cujos direitos de propriedade não estão adequadamente registrados, empresas sem constituição legal e sem obrigações definidas, indústrias localizadas onde financistas e investidores não as podem ver [...]. esses ativos não podem ser trocados fora dos estreitos círculos locais onde as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras, nem servir como garantia a empréstimos e participação em investimentos².

No Brasil, o direito de propriedade é, de fato, muito precário. Com um grande número de propriedades construídas em áreas invadidas e um sistema lento, complexo e caro de contratos, quando existe um documento. Um diagnóstico do Ministério das Cidades com base no censo de 2000 do IBGE apontou que 27% das famílias brasileiras moram hoje em terras pendentes de regularização, sendo que, na Região do Rio de Janeiro, esta proporção sobe para 30% do total de famílias com renda de até cinco salários-mínimos.

Além disso, ficou estabelecido no Brasil pela lei n. 8.009, de 29 de março de 1990, a impenhorabilidade do bem de família (Anexo A), em que ficou decretado que, salvo

² DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 20;21.

raríssimas exceções, o imóvel residencial da entidade familiar é impenhorável, não respondendo por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza. Já nos EUA, a prioridade da legislação é de que toda e qualquer assinatura de contrato seja respeitada, ou seja, não há nenhuma lei paternalista restringindo esse tipo de ação.

Este estudo não tem a intenção de se aprofundar em questões legislativas e muito menos debater sua constitucionalidade, mas possuindo um caráter econômico, evidenciar o entrave que essa proposição de leis, sua enorme burocracia e falta de transparência causam à eficiência do mercado, mais precisamente por elevarem o risco do crédito e conseqüentemente a taxa de juros vigente, à medida que não asseguram precisamente a certeza das garantias, elemento esse essencial à concessão do crédito.

Ainda assim cabe pensar em como seria a cobrança desta garantia nesses casos, pois não podemos descartar o problema do crescente grau de violência que assola nossa sociedade. Qual instituição ousaria entrar em uma comunidade carente no Rio de Janeiro nos dias de hoje para cobrar uma propriedade como garantia?

O direito de propriedade é, sim, um mecanismo importantíssimo para o desenvolvimento do capitalismo e não pode ser descartado; entretanto, ao se tratar das camadas mais carentes da população, o primeiro passo a perseguir é que este seja reputado pela sociedade como um direito legítimo do cidadão para assim, a médio ou longo prazo, questionar seu uso como garantia de algum empréstimo.

1.2. Burocratização e Informalidade

Ao pesquisar no site Doing Business Benchmarking Business Regulations que compara 145 países, indicando os custos regulatórios empresariais, mostrando a capacidade de cada um em incentivar o seu crescimento econômico e geração de renda e sendo usado por muitos investidores para análise das probabilidades de sucesso de um possível investimento, vemos que, em questões como tempo médio gasto para abrir uma empresa, o Brasil só foi melhor colocado do que o Haiti, Laos, Congo e Moçambique. Um simples processo comercial pode levar até 566 dias para ser resolvido, enquanto nos EUA leva, em média, 250 dias.

Tabela 2: Main indicators for starting a business

Region or Economy	Number of Procedures	Duration (days)	Cost (% GNI per capita)	Min. Capital (% GNI per capita)
Australia	2	2	2.1	0.0
Canada	2	3	1.0	0.0
United States	5	5	0.6	0.0
Puerto Rico	7	7	7.0	1.0
Morocco	5	11	12.3	718.6
Chile	9	27	10.0	0.0
Argentina	15	32	15.7	8.1
Uganda	17	36	131.3	0.0
China	12	41	14.5	1,104.2
Mexico	8	58	16.7	15.5
Paraguay	17	74	157.6	0.0
India	11	89	49.5	0.0
Brazil	17	152	11.7	0.0
Mozambique	14	153	95.8	14.5
Congo, Dem. Rep.	13	155	602.9	246.8
Lao PDR	9	198	18.5	28.5
Haiti	12	203	176.1	182.4

Fonte: Doing business benchmarking business regulations, 2004.

Essa imensa burocracia, estimando-se despesas, atrasos e os prejuízos decorrentes da ineficiência da máquina pública, nos leva a perdas de cerca de US\$ 80 bilhões ao ano³. Aliada a uma carga tributária que não pára de crescer, com uma participação que atingiu 38,11% sobre o PIB no primeiro semestre de 2004 contra 36,91% no mesmo período de 2003, chegando a mais de 41% sobre os salários dos trabalhadores de carteira assinada⁴, acaba por alimentar um crescente mercado informal de micro e pequenos empreendimentos.

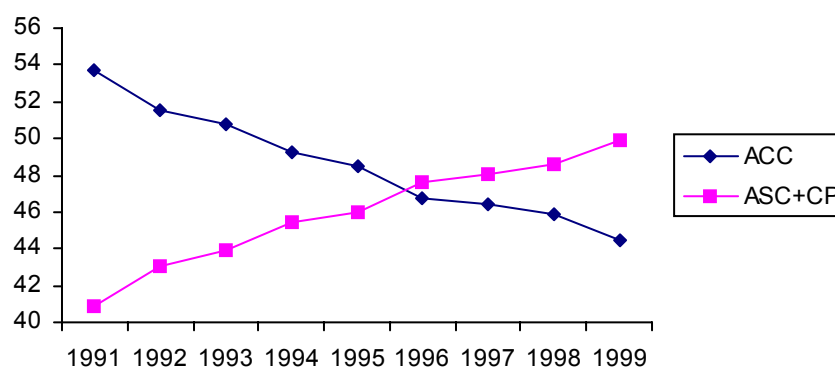
O resultado disso é que metade da população economicamente ativa no Brasil trabalha em empresas de até cinco empregados, estando na classificação de microempresas, e destes, um quarto encontra-se em atividades informais, o que corresponde a mais de 8% do PIB nacional.

³ Estimativa do ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan.

⁴ Dados do IBPT, considerando os tributos pagos pelo empregado e pelo empregador (IR, INSS, Sistema S, Salário Educação, etc.)

É inegável que o setor informal é hoje uma realidade consolidada no Brasil. Em 1999, havia na economia brasileira 14,6 milhões de microemprendimentos⁵, formais e informais somados e calcula-se que a taxa média de crescimento desse segmento esteja em torno de 3,7% ao ano. Além disso, o setor tem se mostrado crescentemente heterogêneo e dinâmico, possuindo até mesmo, em alguns casos, barreiras à entrada de novas firmas.

A figura 1, a seguir, reforça essa realidade mostrando que a mesma tendência acontece na relação entre a proporção de trabalhadores de carteira assinada e trabalhadores informais, que não possuem carteira assinada ou trabalham por conta própria⁶.



ACC = protected, formal-sector workers ("com carteira")
 ASC+CP = unprotected wage-earners and own-account workers

Fonte: PNAD, 2004.

Figura 1: Employment structure in Brazilian metropolitan areas

A noção do setor informal surgiu a partir de estudos feitos pela Organização Internacional do Trabalho realizados no início dos anos 70; seu enfoque leva em consideração basicamente dois pontos: os aspectos legais da atividade e a forma de produção e tem como principais características: escassez de capital, baixas produtividade e salários e nenhum acesso a crédito. Interessante é que, embora haja escassez de recursos e baixa produtividade, esses empreendimentos mostram uma alta produtividade marginal de investimento quando pequenas quantidades de capital são injetadas, o que prova que o setor é um potencial tomador de empréstimos.

⁵ De acordo com modelo e base de dados do IBGE.

⁶ MEZERRA, Jaime. *Microcredit in Brazil: the gap between supply and demand*. Disponível em www.mixmbb.org

É verdade que, à primeira vista, a informalidade parece ser muito vantajosa, mas ela tem seu preço; em geral, não interessa a nenhum dos dois lados. Por um lado, o Estado perde em arrecadação, perde com os gastos na repressão de atividades informais e em poder de atuação junto a essa parte da sociedade, sofrendo ainda um desgaste político. Por outro lado, limita a dimensão e a eficiência dos negócios, fazendo com que o custo de aquisição e movimentação de mercadorias seja maior e que a insegurança dos contratos contribua para que os preços sejam mais altos, influenciando no valor dos produtos/serviços e na duração das relações comerciais.

1.3. Panorama

O que se tentou mostrar nesse capítulo inicial foi o viés do sistema brasileiro, sua histórica desigualdade e não somente no plano econômico, mas também político, social, cultural e jurídico. Esses entraves prejudicam o país como um todo, pois multiplicam os riscos tanto pela falta de transparência de medidas quanto pela incerteza no cumprimento de contratos, trazendo entre suas conseqüências uma escassez de investimentos diretos e crédito e a necessidade de uma alta taxa de juros para pagar esse risco.

As camadas menos abastadas acabam sendo prejudicadas duplamente no plano econômico, pois embora ambas as camadas sofram um menor crescimento, a elite, incluída no mercado financeiro, possui meios de se manter protegida e de lucrar com esse sistema, principalmente pela opção da especulação.

Entretanto, a quase totalidade da população mais destituída não consegue nem mesmo se incluir no sistema financeiro e muito por conseqüência desses entraves históricos. Essa proporção é definitivamente alta: quase 70% da população brasileira está completamente excluída do sistema bancário⁷, chegando a 85% se incluirmos os que possuem apenas caderneta de poupança⁸. O número seria ainda mais alto se falássemos do período pré-1994, época da hiperinflação, devido à instabilidade e o alto custo das finanças. Essa proporção sofre não só o lado do crescimento, mas também não possui nenhuma opção no mercado financeiro e mais, é a parte mais atingida pelo desemprego, em épocas de crise.

⁷ McKinsey and Company. *Produtividade no Brasil: a chave do desenvolvimento acelerado*. Disponível em www.bndes.gov.br

⁸ *Ibid.*

O resultado disso é que, enquanto nos Estados Unidos a proporção do nível de crédito sobre o PIB está em torno de 70%, no Brasil essa mesma proporção não passa de 30%.

Um ótimo exemplo que reflete o aprimoramento na capacidade de um amplo segmento de pessoas ter acesso ao crédito nos Estados Unidos é o Fundo de Busca (*search fund*), que é um meio de obter recursos destinados a financiar a busca de empresas dispostas a serem adquiridas. A proposta é: uma pessoa com uma boa idéia mas com falta de recursos monta o fundo e, ao achar a empresa com os requisitos que lhe interessa, negocia a aquisição com um financiamento conseguido com investidores do fundo que terão termos favoráveis. Reestrutura a empresa e a administra por alguns anos, multiplicando seu valor.

Como todo investimento, o Fundo de Busca tem risco, mas ele rende, em média, 36% ao ano para seus investidores. O conceito extraordinário aqui é que o financiamento não é de um ativo concreto, mas de uma boa idéia.

Uma reversão completa e imediata de todo o sistema é tema para utópicos ou revolucionários, o que se tem visto na prática são uma série de medidas alternativas que objetivam driblar essas deficiências estruturais no curto prazo para que venham a convergir em um sistema mais eficiente futuramente. O cooperativismo e a economia solidária são alguns exemplos, mas o que vem ganhando mais destaque, seja por sua maior viabilidade ou por alguns resultados promissores que tem mostrado, é a alternativa do microcrédito; sendo este o foco da análise, na tentativa de acrescentar novas idéias ao seu método que ainda está em construção e, principalmente, desmistificá-la, esclarecendo que, apesar de tudo, esta não é a panacéia a todos os males da pobreza.

2. CRÉDITO E GARANTIAS

É preciso esclarecer primeiramente que a diferença abissal entre as proporções dos níveis de crédito sobre o PIB no Brasil e nos EUA em nenhum momento reflete uma ineficiência interna do sistema financeiro brasileiro, ou seja, não existe uma precariedade das instituições financeiras ou do sistema bancário, muito pelo contrário, nosso sistema é hoje um dos mais desenvolvidos do mundo em tecnologia e rapidez. O grande problema está na enorme proporção de excluídos de todo esse sistema, seja do acesso a conta corrente, poupança, ou de qualquer outro instrumento financeiro tradicional, mas principalmente do crédito em si. Como explicar essa incompatibilidade?

A questão é que os bancos, assim como as empresas, são instituições lucrativas e, portanto, buscam elementos de minimização de custos ou maximização de lucros. Entretanto, bancos são firmas especiais pois apresentam a moeda como um passível exigível imediatamente, além de poderem emprestar mais do que captam. Assim, para alcançarem um maior retorno sobre o patrimônio líquido, buscam a eficiência do que chamamos de gestão de risco.

2.1. Gestão de Crédito

A gestão de risco é subdividida de acordo com os tipos de risco: gestão das reservas bancárias, gestão de capital, análises de GAP, *duration* e derivativos e gestão de crédito. Esta última é especialmente interessante para este estudo por tratar do risco de crédito.

Todo esse risco se baseia no problema da assimetria de informação, ou seja, na falta de informação completa sobre os tomadores de empréstimos. Essa assimetria dificulta que os credores do Sistema Financeiro Nacional (SFN) identifiquem os projetos que sejam realmente confiáveis, e que as políticas do governo para o segmento atinjam todas as empresas de forma equivalente.

No caso de empreendedores de baixa renda e, principalmente, ao se tratar de Micro e Pequenas Empresas (MPEs), das quais a maior parte se encontra no setor informal, essa assimetria só tende a aumentar por causa da ausência de informações concretas (contratuais) e baixa precisão dos dados, que ocorre devido aos precários registros contábeis, a todo o problema da falta de constituição jurídica anteriormente explicado, além do problema da heterogeneidade do segmento.

A falta de informações causa problemas no sistema financeiro nos dois momentos: tanto antes da transação ocorrer quanto após a sua execução.

A *seleção adversa* acontece porque os que mais buscam os empréstimos e estão dispostos a prometer mais são, obviamente aqueles propensos a não cumprirem o acordo, ou seja, a própria natureza da troca tende a favorecer os desonestos. Além disso, uma vez concedido o empréstimo, mesmo o mais honesto tomador, pode se sentir tentado a usá-lo em operações de maior retorno, porém mais arriscadas; isso é o que chamamos de *risco moral*.

A maior consequência tanto do problema de *seleção adversa* quanto do *risco moral* é o risco de *default*: quanto maior a assimetria de informação, maior o risco de *default* da dívida e, portanto, maior o custo a ser pago pelo risco ou simplesmente a não aprovação do mesmo. De forma que, para evitar os riscos decorrentes da *seleção adversa* e do *risco moral*, o prestador define taxas de juros inferiores às taxas de juros de equilíbrio no mercado e racionaliza o crédito, gerando problemas de distorção alocativa e uma oferta de crédito inferior à oferta potencial.

2.2. Garantias

Entretanto, além do racionamento do crédito, cada vez mais ferramentas são criadas pelos bancos para amenizar a elevação desses riscos. Podemos citar a filtragem, produção privada e venda de informações; regulamentação do governo; intermediação financeira; contratos de dívida, mas uma em especial, a mais importante delas, afeta diretamente as camadas mais excluídas da população: a garantia.

A garantia reduz as consequências da seleção adversa porque reduz os prejuízos do prestador em um eventual caso de inadimplência. O patrimônio líquido desempenha papel semelhante ao da garantia, pois tendo um patrimônio líquido alto, mesmo o tomador não honrando a dívida, o prestador pode se apoderar desse patrimônio. Portanto, os prestadores estão mais dispostos a conceder crédito segurados por uma garantia, sendo esta, uma das características mais importantes na hora da avaliação para concessão do crédito.

Em se tratando de um país em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, o distúrbio de assimetria de informações é ainda maior, especificamente porque temos um sistema financeiro que opera com um sistema legal que funciona de forma precária, não

conseguindo atingir toda eficiência possível, dificultando ainda mais o uso da garantia e das cláusulas restritivas. E quando o mercado não é capaz de usar essas ferramentas de modo eficaz, acentua-se o problema da seleção adversa e do risco moral, já que o emprestador precisará de ainda mais informação sobre a qualidade do tomador do empréstimo.

No caso das MPEs, dos empreendedores de baixa renda e de todo o setor informal, oferecer provas da capacidade de pagamento da dívida com informações confiáveis do funcionamento do negócio como o fluxo de caixa ou a comprovação de rendimentos médios é de difícil concepção; mais improvável ainda é o oferecimento de garantias concretas e é dessa forma que quase a totalidade desse grupo fica excluída do mercado de crédito: *“Apenas 5% dos 13 milhões de micro e pequenas empresas existentes no Brasil têm acesso a crédito em financeiras e bancos oficiais e privados”*⁹.

⁹ Vide dados do IBGE fornecidos pelo Sebrae.

O longo caminho das micro e pequenas ao crédito. *O Globo*, 02 nov. 2003.

3. MICROCRÉDITO

A idéia do microcrédito surge assim como uma alternativa para a incompletude do mercado de crédito, especialmente em economias subdesenvolvidas, onde toma proporções muito altas sobre a população. “*Estima-se que essa massa sem acesso a esses serviços represente mais de 80% do universo de microempreendedores que atuam nos países subdesenvolvidos*¹⁰”.

Engana-se, entretanto, quem acredita que essa idéia seja nova. As primeiras experiências dessa atividade datam dos séculos XVIII e XIX, em países de capitalismo avançado para a época, como Itália e Alemanha, com a existência de fundos de empréstimos rotativos e de cooperativas de crédito, voltadas para pequenos produtores rurais.

Mas, em 1976, em um dos países mais pobres do mundo, foi desenvolvida a experiência que virou uma referência internacional no campo de atuação do microcrédito. Seu modelo já foi reproduzido em mais de trinta países, apesar das recentes críticas sobre sua sustentabilidade financeira.

Embasado na idéia de que os pobres são merecedores de crédito, no sentido de confiança e recursos financeiros, Muhammad Yunus, um professor de Economia da Universidade de Chittagong, Bangladesh, criou o Banco Grameen, uma instituição privada que cobra taxas de juros de mercado, porém tem seu público-alvo voltado para os empreendedores de baixa renda que, antes, para financiar suas pequenas atividades produtivas precisavam recorrer às exorbitantes taxas de juros cobradas por agiotas.

Na prática, a proposta de Muhammad Yunus era driblar o excesso de burocracia, a demora e exigência de garantias reais dos bancos tradicionais, já que estas são as maiores responsáveis por deixar os mais destituídos à margem do mercado de crédito. Para tanto, usou uma metodologia própria que resolvia o problema de falta de garantia. Os pontos principais em que se baseou são parte da metodologia básica do microcrédito: o aval solidário e o agente de crédito.

¹⁰ *Democratização do crédito no Brasil*. BACEN, jun. 2004 (última atualização).

3.1. Metodologia

O microcrédito consiste na concessão de empréstimos de baixo valor e curto prazo a microempresas e pequenos empreendedores informais à margem do mercado de crédito tradicional. Possui metodologia específica, sendo um crédito orientado, destinado à produção (entenda-se investimento ou capital de giro), com ausência de garantias reais e com o objetivo de ser uma ação econômica com forte impacto social.

Cada Instituição Operadora de Microcrédito (IOMs) atua com uma metodologia específica, ou seja, ao contrário do sistema bancário tradicional, adequa seus procedimentos operacionais de acordo com seu ambiente e seu público-alvo. A metodologia adotada busca contornar as falhas que causam a exclusão dos empreendedores de baixa renda do mercado de crédito bancário.

Serão apresentados aqui alguns procedimentos adotados pelas instituições visando, principalmente, a atração de novos clientes e a manutenção de baixas taxas de inadimplência, através de uma maior aproximação com seus clientes.

3.2. Agente de Crédito

Dados do Bird¹¹ mostram que a maior dificuldade apontada pelas empresas da América Latina é o acesso aos mercados financeiros, superando outros problemas como instabilidade macroeconômica, impostos e inflação. Apesar disto, no caso dos micro e pequenos empreendedores, tal problema encontra-se, na maioria das vezes, disfarçado pelo baixo percentual dos que recorrem ao crédito, como pode ser comprovado através dos dados do Ecinf/IBGE de 1997. Contudo, isto não necessariamente contradiz as pesquisas do Bird, pois quando questionados sobre as principais dificuldades enfrentadas, estes empreendedores comumente citam a falta de capital próprio e o baixo lucro. O que sugere que o problema é ainda mais grave, pois o fato da falta de crédito não ser mencionada, significa, muitas vezes, que o crédito não é nem mesmo considerado como uma opção por estes empreendedores.

O que se pretendeu demonstrar é que, por viverem à margem do mercado financeiro, tendo acesso apenas às altas taxas de agiotas ou coisas afins, acabou-se por criar nesse grupo de indivíduos um tipo de cultura do medo. Principalmente nas décadas de

¹¹ GALINDO, Arturo. *Creditor rights and the credit market: where do we stand?* Working paper #448, Research Department, Bird, 16th march. 2001.

80 e 90, conseqüência das altas taxas de inflação vividas pelo Brasil, que desencorajavam a contratação de dívidas devido aos altos custos das finanças, criando uma mentalidade que liga empréstimo a dívida de emergência e nunca empréstimo a investimento.

É devido a essa formação sócio-cultural que, ao contrário do que acontece no sistema financeiro tradicional, em que existe uma postura reativa, ou seja, o cliente é que vai até o banco, na metodologia do microcrédito é a instituição que vai até o local onde o candidato ao crédito exerce sua atividade produtiva para avaliar as condições e as necessidades do empreendimento, assim como as possibilidades de pagamento. Esse é o papel do agente de crédito.

O agente de crédito é a base de toda a metodologia creditícia. É o facilitador dos processos operacionais e representante da instituição perante os clientes.

É nas visitas e nos diálogos com o cliente que se dimensiona a viabilidade do crédito. Para um diagnóstico da situação financeira do negócio são usados índices financeiros, fluxo de caixa, planos de investimento, entre outros. A análise dos pedidos de empréstimo é feita por um comitê que reúne membros da diretoria, do conselho, além do agente de crédito. Apesar de utilizar uma abordagem diferenciada, um dos principais critérios utilizados para definir a concessão do empréstimo, assim como no crédito tradicional, é o tempo de funcionamento da empresa.

Cada agente de crédito fica responsável por uma carteira ativa de clientes, devendo zelar por sua “saúde financeira” e sendo responsável pela liquidez no pagamento e pelos níveis de inadimplência de sua carteira de clientes. Para tanto presta assistência técnica, acompanhamento e supervisão do empreendimento mesmo após a liberação do empréstimo. Daí conclui-se que é imprescindível para o sucesso da alternativa do microcrédito que este seja um crédito orientado, porque o agente de crédito desempenha tanto um papel de amenizador da assimetria de informações quanto de provedor de maior credibilidade no pagamento da dívida (a assistência técnica é como uma garantia complementar).

3.3. Garantias no Microcrédito

No capítulo anterior tratamos da importância de garantias reais para a obtenção de um empréstimo no sistema financeiro tradicional e da dificuldade existente para os

empreendedores de baixa renda obtê-las, de modo que, uma das bases da idéia do microcrédito é driblar esse entrave.

Entretanto, ao analisarmos dados sobre o setor, verificamos que em alguns casos a alienação de bens é utilizada como forma de garantia do empréstimo, evidenciando que o microcrédito atinge não só as camadas mais pobres, mas chega também até a classe média. Este é um dos fatos que comprovam a imensa dificuldade de ações efetivas no campo do microcrédito, a heterogeneidade do público alvo.

No geral, a metodologia do microcrédito usa métodos como o aval solidário, o fiador, o cheque e o aval simples.

A mais utilizada entre elas é o aval simples, pois desde que seja escolhido um bom avalista, esta é a forma mais eficiente e segura de garantir o crédito. Isso porque é assinada uma nota promissória e, dessa forma, o avalista se responsabiliza tanto quanto o avalizado pelo pagamento da nota. Não chega a ser uma garantia real para o crédito, mas a existência de uma nota promissória já garante um comprometimento maior, criando uma espécie de segundo cobrador, fazendo com que o avalista também tenha interesse no sucesso do investimento para não ser cobrado.

Uma outra possibilidade é a utilização de um fiador, que não é muito utilizada pelas instituições por causa dos riscos e da burocracia para a cobrança. Pelo lado dos empreendedores, ainda existe a reclamação da dificuldade na obtenção de alguém que assuma o papel de fiador.

O aval solidário é uma opção para o atendimento da clientela materialmente destituída, pois nesse caso um mesmo grupo tem papel de devedor e avalista, ou seja, não há de fato uma garantia real. Consiste na reunião de um grupo, em média entre três e cinco pessoas, que se responsabilizam mutuamente pelo crédito de cada um. Com o objetivo de diminuir os riscos através de uma menor inadimplência, usa-se o processo auto-seletivo para a formação do grupo, pois assim, cada interessado buscará “bons pagadores” para integrar seu grupo.

4. HISTÓRICO DO MICROCRÉDITO NO BRASIL

Surpreendentemente, o Brasil esteve entre os primeiros países do mundo a experimentar a alternativa do microcrédito. Em 1973, foi criada nos municípios de Recife e Salvador a Organização Não Governamental UNO (União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações), numa parceria de bancos locais e entidades empresariais; com a iniciativa e assistência técnica da ONG Acción Internacional.

O objetivo da UNO era fornecer microcrédito para empreendedores de baixa renda do setor informal, com uma espécie de “aval moral”, além de capacitá-los em temas básicos de gerenciamento. Mas, embora tenha fomentado o associativismo com cooperativas, grupos de compra e associações de artesãos, a UNO acabou por desaparecer por volta de 1985. A UNO não cobrava juros de mercado, já que associava seus custos às verbas que recebia dos fundos que a apoiavam (não transformava as doações recebidas em patrimônio financeiro), sofrendo assim do mesmo mal que faz padecer grande parte das instituições de microcrédito: a ausência de auto-sustentabilidade.

Outra iniciativa da década de 80 que conseguiu perdurar até hoje foi a rede Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (CEAPE). Inicialmente criada no Rio Grande do Sul, devido ao seu sucesso baseado no princípio de sustentabilidade, metodologia de crédito produtivo e orientado se expandiu para mais de dez centros espalhados pelas capitais do Brasil. É hoje a maior e mais lucrativa ONG de microfinanças do país.

Também o Banco da Mulher, filiado ao Women's World Bank, que inicialmente atendia apenas o público feminino baseando-se na realidade empírica de que, de um modo geral, as mulheres são melhores pagadoras e mais interessadas no desenvolvimento da família, atende atualmente uma clientela masculina e possui sete filiais operando no país.

Apesar do pioneirismo de esforços isolados e até mesmo de alguns casos de gradual sucesso, antes da estabilização da moeda em 1994, os avanços no campo do microcrédito no Brasil foram bem irrelevantes frente a outros países.

O motivo principal que respondia por esse atraso era, sem dúvida, os altos índices inflacionários, que desestimulavam a contração de dívidas devido aos altos custos das finanças com a desvalorização intensa do capital. Os bancos também não se esforçavam muito nesse ramo, já que se voltavam para atividades que, ligadas às altas taxas de

inflação, possuíam rentabilidade elevada e expressiva, assim como o financiamento da dívida pública, aplicando seus recursos em títulos do governo.

Além disso, sofriamos com uma tradição de crédito governamental dirigido e subsidiado aliado a um marco legal não adequado.

No governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso a discussão do microcrédito foi trazida para a esfera governamental e importantes mudanças foram realizadas, principalmente através da publicação de leis regulamentando o setor. A revisão do Marco Legal foi articulada pelo Conselho da Comunidade Solidária, um fórum governamental de interlocução com a sociedade civil, resultando em relevantes decisões.

1. A lei 9.790/99 (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), que foi considerada o Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil;
2. Edição da Medida Provisória nº1.914/99 promulgando a não sujeição das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) à lei da usura (que limita os juros a 12% ao ano).

As OSCIPs foram criadas em 1999; é um título dado a algumas organizações do terceiro setor (ONGs), sem fins lucrativos, que prestam serviços benéficos à Sociedade. Para isso têm o microcrédito como uma de suas finalidades e contam com a parceria dos governos para formação de convênios. Entretanto, estão sujeitas a exigências como: a não-participação do setor público, o compromisso de constituir um conselho fiscal e tornar público o encerramento do exercício fiscal e a possibilidade de auditoria externa.

As ONGs também podem ser instituições ofertantes de microcrédito, porém estão sujeitas à lei da usura, e, em geral, vivem de recursos do poder estatal. De qualquer forma, utilizam o microcrédito mais com o objetivo de desenvolvimento econômico da região em que atuam. Por isso, receiam o título de OSCIP, que poderia obstruir seu funcionamento.

Apesar de todo o receio, uma pesquisa mostra que as OSCIPs vêm ganhando espaço no mercado, totalizando 47% das instituições de microfinanças existentes no Brasil¹².

¹² IBAM, 2002.

3. A criação de uma nova entidade jurídica pelo Conselho Monetário Nacional, a Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM), buscando atrair o setor privado ao desenvolver um formato especializado em microfinanças.

[...] a oferta do Microcrédito tem sido feita, essencialmente, por organizações não governamentais. A expectativa é que, gradualmente, um número maior dessas organizações participe em sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM), aportando sua tecnologia e experiência¹³.

As SCMs são instituições privadas pertencentes ao SFN que visam lucro, tendo um caráter mais conservador em termos de risco. Além disso, são limitadas ao financiamento de microempreendimentos, não podendo mobilizar depósitos, ou qualquer outro tipo de serviço microfinanceiro. Também não podem ter nenhuma participação de órgãos públicos e sofrem controle e fiscalização do BACEN.

Sem a possibilidade de captar depósitos, tendo um teto máximo de empréstimo por cliente de R\$ 10.000,00 e com um limite de alavancagem financeira de, no máximo, cinco vezes o patrimônio líquido, são as instituições ofertantes de microcrédito com atuação mais restrita no Brasil. Uma outra razão relevante para a escassez de iniciativas em torno dessa ação, até o momento presente, é a proibição de se tornarem bancos comerciais no Brasil, o que acontece em muitos outros países, como forma de sobrevivência, quando essas SCMs conseguem atingir um certo desenvolvimento.

Outra opção de instituição ofertante de microcrédito são as cooperativas de crédito, que obtiveram uma nova resolução em 2003 em detrimento da que havia sido feita em 1999, tendo seu arcabouço normativo finalmente consolidado. Sem questionar sua importância no mercado de microcrédito, essas instituições não serão abordadas de forma enfática, pois possuindo um caráter fechado, atendem apenas a afiliados; seu tipo de atuação difere intensamente das outras instituições tratadas aqui.

No ano de 1996 foi criado o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) do BNDES. Seu objetivo era difundir os conceitos do Microcrédito e investir na formação de uma ampla rede institucional. Assim atuaria fornecendo recursos financeiros para as instituições que fornecem crédito diretamente ao tomador, ou seja, uma instituição de segunda linha. O serviço de recursos disponibilizados é cobrado pela taxa de juros de longo prazo (TJLP).

¹³ Francisco Gros, então presidente do BNDES, Seminário de Microfinanças.

Também com o motivo de fortalecer a indústria de microfinanças no Brasil através do incentivo ao estabelecimento de padrões gerenciais e organizacionais para as instituições operadoras de Microcrédito, foi criado o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), firmado em um convênio de cooperação técnica entre o BNDES e o BID, com o objetivo de melhorar as condições estruturais do mercado de microfinanças e promover o desenvolvimento de novas tecnologias para o mesmo, como serviços de classificação institucional e sistemas de pontuação de crédito (*credit-scoring*).

Em 1998, deu-se início ao único programa de atendimento direto implementado por um banco estatal, o Crediamigo, uma iniciativa do Banco do Nordeste. Sua carteira ativa é de R\$ 49.847.600, e o valor médio dos empréstimos R\$ 584, valor muito inferior às médias de instituições de outras regiões do Brasil, mas que pode ser explicada pelas características da região em que atua.

Apesar de ter seu foco voltado para empreendedores de baixa renda, e de fazer parte de uma instituição de desenvolvimento regional, o banco apresenta uma estratégia de crescimento agressiva e toma decisões de caráter comercial.

Pode ser considerado o maior programa de microcrédito do país. O seu sucesso é atribuído ao desenvolvimento de vários instrumentos como: o serviço de orientação aos clientes atuais e potenciais, os agentes de desenvolvimento, as agências itinerantes, os fóruns de discussão em cada município e os programas de capacitação que dão suporte e se integram à política de crédito do banco orientada a seu público-alvo. O exemplo do Crediamigo demonstra claramente a estreita ligação existente entre o sucesso das ações de microcrédito e o desenvolvimento da economia local.

Porém, em trabalho apresentado durante o Seminário Internacional BNDES Microfinanças, chamou-se atenção para um ponto:

Embora especialistas internacionais pareçam acreditar que o programa Credi-Amigo é lucrativo e não recebe imensos subsídios cruzados do restante da instituição, é difícil para esse programa ser reconhecido como um modelo de melhores práticas no Brasil.

Alguns profissionais de microfinanças brasileiros que passaram os últimos anos participando de conferências internacionais, ouvindo que os atores do setor privado voltados para o lucro precisam ser convencidos a entrar para o setor se quisermos que as microfinanças tenham um alcance significativo, ficam aturcidos quando vêem o que é basicamente uma agência estatal de desenvolvimento com ativos significativos de qualidade duvidosa operar um programa de microfinanças no varejo. O que o programa Credi-Amigo mostrou com seu crescimento espetacular, sem sombra de dúvida, é que existe demanda para microcrédito no Nordeste. Outra lição que os brasileiros aprenderam é que uma instituição com uma infra-estrutura física previamente existente - como as agências do Banco do Nordeste em cada pequena cidade da região e seu sistema centralizado de rastreamento de carteira de empréstimos - tem condição de entrar no setor de microfinanças de maneira maciça, alcançar escala em pouquíssimo tempo e incorrer em custos marginais limitados nesse processo¹⁴.

Embora o esforço desse governo na intenção de aumentar o acesso da população de baixa renda ao crédito produtivo tenha sido expressivo, a realidade é que não se obteve o impacto desejado, devido a um problema comum quando tratamos de formulação de regras e medidas no Brasil: fragmentação e falta de coordenação das políticas públicas.

Manuel Thedim, presidente do Fórum de Microfinanças do Rio de Janeiro, chama ainda atenção para outro ponto pertinente:

A opção pela construção de políticas verticais, que focalizavam instituições de microcrédito específicas, em contraponto ao desenvolvimento de políticas públicas horizontais, que privilegiassem a construção de bens públicos, que serviriam de base de sustentação a todo o setor, e, portanto, contribuiriam com a criação de ambiência favorável ao seu desenvolvimento, foi outro fator determinante no constrangimento do sucesso do esforço¹⁵.

Evidência maior das incertezas quanto à perenidade das políticas se verificou no novo governo. O Governo Lula mudou o tratamento dado ao assunto, paralisando as medidas tomadas pelo governo anterior, deixando muitos atores participativos do setor de microcrédito apreensivos com os rumos do mercado.

Sua formulação de políticas se voltou para a expansão de crédito de consumo popular e acesso ao sistema bancário, através da simplificação para abertura de contas e expansão de correspondentes bancários. Não deixam de ser iniciativas importantes, contanto não são suficientes, principalmente pela maneira em que foram feitas,

¹⁴ GOLDMARK, Lara; POCKROSS, Steve; VECHINA, Daniele. *A situação das microfinanças no Brasil*. Disponível em www.bndes.gov.br

¹⁵ THEDIM, Manuel. Bases para a construção de uma política de microcrédito. In: Jul. 2004.

privatizando recursos públicos (uma forma de subsídio), embaciando e confundindo o setor.

Através da MP 122, de 25 de junho de 2003, o governo conferiu ao CMN competência para regulamentar as aplicações dos bancos múltiplos com carteira comercial, dos bancos comerciais e da CEF, em operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e microempreendedores, baseadas em parcelas de recursos oriundos dos depósitos à vista. Cabe ao Conselho: a fixação do percentual dos depósitos a serem alocados para as operações, a definição do perfil dos potenciais beneficiários, o valor máximo, o prazo mínimo e os encargos das operações, bem como os critérios de mobilidade entre as instituições financeiras, dos recursos e dos créditos relativos às operações.

Assim, através da resolução 3.109 de 24 de julho de 2003, o Conselho Monetário Nacional estabeleceu a aplicação de recursos correspondentes a 2% dos depósitos à vista das instituições financeiras referidas, taxas de juros efetivas de 2% a.m. para estas operações, valor máximo de R\$ 1.000,00 para microempreendedores e de R\$ 600,00 para pessoa física.

5. CRESCER E DIVIDIR VS DIVIDIR E CRESCER

As riquezas do país, comumente consideradas como o “bolo nacional”, dividem economistas quanto à escolha da melhor forma redistributiva a ser praticada. Costuma-se adotar duas teorias a esse respeito. Há, de um lado, os que acreditam que, primeiramente, deve-se deixar o bolo crescer até alcançar o seu tamanho máximo para então distribuí-lo em fatias. De outro, há os que acreditam que simplesmente o bolo deve ser dividido em partes iguais, para a partir daí pensar o crescimento. Um exemplo da primeira teoria é a crença de que a informalidade é um resíduo transitório que tende a desaparecer ao ser alcançado o estado de pleno emprego; e um clássico exemplo da segunda é o modelo cubano. Afinal, crescer para depois distribuir ou distribuir para depois crescer?

Constantemente essas teorias são apresentadas como mutuamente excludentes, entretanto, antes de discutirmos esse pressuposto, devemos focar mais intensamente na palavra “redistributiva” e salientar que este tipo de política, além de não ser o melhor meio de auxiliar os pobres, na verdade, prejudica, tanto os pobres quanto os ricos, porque desestimula a produção de riqueza. Conseqüentemente, contrai a demanda e acaba por reduzir o salário real. Por focar em demandas instantâneas ao invés de investir em uma estrutura sustentável futura mais ampla, acaba até por concentrar mais a renda no médio e longo prazo.

Ao tratarmos de um dos países líderes no *ranking* dos maiores graus de desigualdade do mundo, é irrepreensível que pressões assistencialistas, populistas, protecionistas, nacionalistas e corporativistas sejam muito fortes. Entretanto, mesmo neste caso, a redistribuição assistencialista direta deve ser a mínima possível, considerada uma política emergencial, tendo seu foco apenas no suprimento da necessidade mínima de sobrevivência dos mais pobres dos pobres. O questionamento principal deve apontar no aprimoramento da democracia no que tange aos acessos às oportunidades. A fórmula para esse bolo deve ser, então, crescer, dividindo.

Desse modo, o investimento em capital humano, principalmente mediante investimentos em educação, constitui a maneira mais eficaz de assegurar crescimento sustentável e distribuição de renda. No âmbito econômico, a idéia do microcrédito, associado ao desenvolvimento das microfinanças, complementa essa linha de pensamento, à medida que busca a democratização do acesso ao crédito.

A relação de causalidade entre o desenvolvimento das finanças e o crescimento só começou a ser desvendada a partir da década passada. Atualmente, essa relação tem sido provada de forma efetiva e não mais só empiricamente, através de análises de séries históricas, mas principalmente com a inferência de minuciosos estudos econométricos¹⁶. Mais enfaticamente, Hongyi Li, Lyn Squire e Hong-Fu Zou¹⁷ demonstraram que o desenvolvimento financeiro contribui não só para o crescimento, mas também para a diminuição da desigualdade (melhores índices de Gini), e isso se dá, principalmente, devido à efusiva ampliação ao acesso do mercado de crédito.

5.1. Demanda Potencial para o Setor de Microcrédito no Brasil

O Brasil possui um mercado potencial amplo para as microfinanças. Em estudo realizado em 2002, verificou-se que existe uma demanda potencial estimada de 8,2 milhões de possíveis clientes para o setor de microcrédito¹⁸ e que, entretanto, o universo aproximado de instituições é de 121¹⁹, possuindo uma quantidade de apenas 158.654 clientes ativos. A carteira ativa combinada de todas as instituições atuantes é de R\$ 138,8 milhões.

A demanda potencial foi estimada de acordo com a metodologia aplicada por Robert Peck Christen em um estudo do Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)²⁰. Embora essa estimativa seja considerada rudimentar, consegue-se comparar, com ela, a taxa de penetração do microcrédito no Brasil em relação a outros países latinos. Para este cálculo, basta dividir o número de clientes ativos dessas instituições pelo número da demanda potencial deste mercado. A taxa de penetração do microcrédito no Brasil é estimada assim em 2% da demanda potencial. Ou seja, a cada 100 microempreendimentos elegíveis para a obtenção do microcrédito, apenas dois estão sendo atendidos, confirmando que esse ainda é um mercado com alto potencial de crescimento.

¹⁶ LEVINE; ROSS; LOAYZA, Norman; BECK, Thorsten. 2000. Financial intermediation and growth: causality and causes. *Journal of Monetary Economics*, 46 (1): 31–77.

¹⁷ Explaining international and intertemporal variations in income inequality. *Economic Journal*, 108 (1): 26-43, 1998.

¹⁸ NICHTER, Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. Entendendo as Microfinanças no Contexto Brasileiro. Jul 2002.

¹⁹ As iniciativas governamentais separadas por municípios (como os Bancos do Povo) são contabilizadas como instituição.

²⁰ O CGAP é administrado pelo Banco Mundial.

5.2. Provedores Alternativos de Crédito

A aparente falta de interesse no desenvolvimento e ampliação do crédito, fundamentalmente ao crédito produtivo, vista como uma atividade secundária por parte das instituições bancárias, mais enfaticamente até o ano de 1994, não significou a completa inexistência do mercado de crédito no passado. A ínfima oferta e o excesso de demanda potencial deram margem à criação de múltiplos provedores alternativos de crédito.

O mais antigo e conhecido deles é o agiota, que é uma das formas mais informais de crédito e não requer praticamente nenhum pré-requisito formal. Entretanto, os altos custos dos empréstimos, que possuem taxas médias que variam de 6% a 45% a.m. quando a incerteza do pagamento é alta, fazem desta a última alternativa a ser buscada.

A família e os amigos (relações pessoais) também são apontados como uma forma alternativa às microfinanças. Mas esse é um recurso limitado de capital, não sendo seu efeito tão expressivo. Sua expressão maior é como uma alternativa indireta ao crédito, já que relações pessoais ajudam na obtenção de cartões de crédito, crediários, etc.

Mas, o maior provedor alternativo indireto das microfinanças no Brasil é, sem sombra de dúvidas, o crediário. Essa prática, incluindo-se cheque pré-datado (que nem existe no sentido jurídico, é apenas um acordo verbal), é tão difundida que atinge a todas as classes e faz até parte do marketing do negócio. Não há quem não conheça a forma de atuação das Casas Bahia e sua famosa frase: “Quer pagar quando?”.

Os fornecedores, embora muitos não percebam dessa forma pela naturalidade que já possuem essas operações devido à concorrência do mercado, usam o termo de pagamento como uma forma alternativa ao crédito, com formas de pagamento “à vista” ou descontos que firmem fidelidade dos clientes.

Embora tenha caráter formal, exigindo muitos pré-requisitos em identificação (identidade, CPF, comprovante de residência e renda mínima), o mercado de cartões de crédito é também uma opção alternativa ao crédito que, embora não atenda a todos os microempreendedores, vem crescendo substancialmente (dos 31 milhões de cartões de crédito que circulavam no Brasil em 2001, 10% pertencia às classes D e E²¹). As instituições microfinanceiras têm até experimentado concorrência direta com esse

²¹ *O Globo*, 19 ago. 2001.

mercado; muitos potenciais clientes fazem uso do cartão de crédito em compras que têm a finalidade de investir ou mesmo iniciar sua atividade produtiva.

O crédito ao consumidor, oferecido pelas financeiras, que são instituições formais regulamentadas e, muitas vezes, pertencentes a um banco tradicional, oferece serviços rápidos, geralmente crédito pessoal, com menos burocracia e garantias, mas com um custo muito alto, cobrando uma taxa de mais de 10% ao mês, além de requererem renda mínima e muitos documentos de identificação. Assim, embora tenham experimentado um crescimento rápido, uma pesquisa do PDI revelou que a procura pelas financeiras está muito ligada a empréstimos de emergência.

Objetivando uma diminuição considerável de riscos em empréstimos menores, tem crescido muito, no Brasil, o uso do crédito consignado. Essa atuação é feita diretamente pelos bancos com taxas de juros mais atraentes, entretanto, além de ter caráter de crédito ao consumidor, atinge apenas o setor formal, já que sua metodologia adota o desconto na folha de pagamento.

Embora essas alternativas tenham realmente encontrado um nicho de mercado que mantém a sua sobrevivência até hoje, elas não são especialmente voltadas para o público-alvo de empreendedores de baixa renda, seu objetivo principal é o mercado de crédito ao consumidor, mas, obviamente os empreendedores mais criativos arranjam meios de consegui-lo ao seu propósito.

São geralmente alternativas informais e têm um custo muito alto; por um lado, aliviam o estrangulamento do setor de crédito, mas ficam muito longe de equilibrá-lo. O que essas ferramentas provam, definitivamente, é que o mercado de crédito ao consumidor é altamente desenvolvido no país.

Enquanto isso, o setor de microcrédito, até a segunda metade da década passada, não movimentava mais de R\$ 8 milhões no país e a maior parte das iniciativas para o desenvolvimento desse mercado estava concentrado em esforços de organizações não governamentais. O setor financeiro tradicional só começa, gradualmente, a se interessar por esse imenso mercado potencial, à medida que potencializa oportunidade de lucros.

Entretanto, os provedores de crédito alternativos não podem ser descartados ou ignorados no desenvolvimento do mercado de microfinanças no Brasil, pois continuam a

ser opções substitutas a ele, principalmente porque já fazem parte da cultura do país, mais ou menos enraizada, dependendo da região.

A cultura de crédito ao consumidor atinge também o setor informal e afeta a forma de fazer negócios – muitos fornecedores oferecem prazos aos clientes de confiança, o que significa que o pagamento será quitado somente ao fim do mês.(...) Vivacred, uma ONG de microfinanças que começou a atender a comunidade da Rocinha em fins de 1997, não tem crescido com a rapidez esperada, e uma possível explicação é que muitos moradores da favela têm acesso a outras fontes de financiamento²².

5.3. Política Econômica vs Política Social

O microcrédito pode ser visto, portanto, como uma ferramenta maravilhosa de ampliação do acesso ao crédito a ser desenvolvida, pois, focado no crédito produtivo assistido, além de contribuir para o crescimento econômico e possibilitar uma melhor distribuição de renda na sociedade, atua junto com o desenvolvimento local, tendo forte impacto social através da geração de trabalho, renda e cidadania. E ainda pode potencializar lucros, desde que tenha um ambiente propício, principalmente um marco regulatório justo e competitivo.

Entretanto, há de se ficar bem claro que esta é uma iniciativa de caráter econômico e permanente, não podendo jamais ser confundida com uma política social.

A política social é uma política própria das formações capitalistas contemporâneas, destinando-se a corrigir os efeitos “malignos” produzidos pelo crescimento do capitalismo. Sua atuação tem como objetivo prover as necessidades sociais básicas da população através dos mínimos sociais, ou seja, de garantia e ações concernentes à assistência social, saúde, educação, segurança, etc.

Enquanto a política econômica, segundo as palavras de Geours:

Deve-se entender por Política Económica, uma acção do poder político. Central, consciente, coerente, orientada, que é exercida no domínio da Economia, que visa a produção, a troca (no interior do País e com o exterior), o consumo de bens e a constituição do capital.

Ou seja, a racionalidade do Estado nessas ações deve prezar por princípios de coerência, compatibilizando os fins desejados com os meios utilizados e eficiência, utilizando, de forma ótima, os meios existentes.

²² GOLDMARK, Lara; POCKROSS, Steve; VECHINA, Daniele. A situação das microfinanças no Brasil.

Segundo o conceito neoclássico, a função econômica do Estado é justamente promover as condições necessárias para que os mercados sejam eficientes, intervindo direta ou indiretamente na formulação de políticas que busquem a superação das falhas de mercado. As falhas de mercado, por sua vez, são causadas por: a) externalidades (positivas ou negativas); b) existência de monopólios naturais; c) existência de bens públicos; d) ocorrência de mercados incompletos, assim como a ocorrência de desemprego e inflação²³.

Por tratarem de falhas do sistema e dependerem da racionalidade política partidária, a mistura no tratamento de ambas as políticas é corriqueira, entretanto há de se reforçar que, embora indiretamente, uma possa impactar na outra, cada uma tem princípio de ação de natureza bem distinta.

A referente confusão no trato do microcrédito como forma de política social nos traz uma triste estimativa: uma média de 98% das instituições microfinanceiras (IMFs) existentes no mundo não é sustentável. *“Most unsustainable microfinance organizations inflict costs on the poor in the future in excess of the gains enjoyed by the poor now. Sustainability is not an end in itself but rather a means to the end of improved social welfare”*²⁴.

Além disso, o uso do microcrédito, em uma visão de política social, acaba por afastar iniciativas privadas; uma evidência disso é a participação das SCMs no setor, que ainda é de apenas 12%.

Sem a intenção de desculpar erros internos de grande parte dessas instituições, relevamos o fato de que o grande impacto social desta política atrai o poder público a agir de forma errônea diretamente, através do crédito subsidiado e, indiretamente, na formação de resoluções paternalistas na regulamentação do setor.

Assim, enquanto o governo federal se embaralha em consecutivas leis e medidas provisórias que, eficientes ou não, são muitas vezes, instáveis, inviáveis e descontínuas na tentativa de regulamentar o setor, acabando por inibirem a competitividade e o crescimento deste, a “criatividade” dos governos estaduais e municipais na atuação direta em ações de políticas de crédito é espetacular, seja constituindo ONGs mistas ou operando programas através de seus órgãos governamentais. Exceções à parte, na maioria dos casos, essas

²³ GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 20-23.

²⁴ RHYNE, 1998. disponível em www.microfinance.com.

iniciativas incorporam motivações políticas em suas linhas de atuação, sendo fortemente subsidiadas.

Um exemplo de êxito de iniciativa de governos municipais e estaduais é a instituição comunitária de crédito Portosol, a primeira instituição mista criada no Brasil, fundada em 1995, depois de um longo processo liderado pela prefeitura de Porto Alegre, tendo o apoio do governo estadual do Rio Grande do Sul e da agência de Sociedade Alemã de Cooperação Técnica GTZ, além da sociedade civil representada pela Federação das Associações Comerciais e pela Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre.

Seu êxito está extremamente ligado com a maneira como foi formulada. Com a consciência de que um fundo municipal não seria capaz de funcionar como uma instituição auto-suficiente, profissionalizada e flexível, ao mesmo tempo que, uma empresa municipal teria mais dificuldade em captar recursos e mobilizar parcerias, optou-se por desenvolver uma associação civil autônoma sem fins lucrativos, dirigida por um conselho público-privado.

Adotando pressupostos operacionais de auto-suficiência, caráter não-assistencialista e mínima burocratização, e deixando a cargo de parcerias (especialmente SEBRAE e SMIC) serviços de assessoria e capacitação, o modelo vem sendo replicado em vários municípios do país, baseado numa perspectiva que prevê não só um programa de crédito, mas sua articulação com um plano abrangente de desenvolvimento social.

No caminho contrário ao da Portosol, entretanto, proliferam-se iniciativas em âmbito municipal e estadual que não respeitam princípios técnicos. Um exemplo é o Banco do Povo Paulista, criado em 1998 e gerenciado diretamente por um órgão estadual, que oferece uma taxa de juros altamente subsidiada de 1% ao mês em empréstimos entre R\$ 200,00 e R\$ 5.000,00.

Esse projeto vem crescendo rapidamente e muitos outros Bancos do Povo espalhados pelo Brasil, como o Banco do Povo de Goiás, estão adotando essa mesma metodologia. Entretanto, esse tipo de modelo usado não permite sua continuidade em um contexto de mercado, pelo contrário, contamina o mercado de crédito.

5.3.1. Estudo de Caso de um Programa Municipal de Crédito Social

Embasando-se no conceito de crédito como um direito de todo cidadão, e na constatação de que, em operações envolvendo início de negócios, demandas por crédito de

valores muito baixos ou empreendimentos de risco muito elevado, embora configurem uma situação de elevado interesse social, dificilmente podem ser atendidas dentro da lógica de rentabilidade operacional que garante a auto-sustentabilidade das instituições de microcrédito, formulou-se um programa do governo municipal que visa atingir a esse público mais destituído, excluído até mesmo do setor do microcrédito.

Adotando a denominação de Crédito Social, esta é uma ação de política pública voltada para o fomento econômico e social subsidiado pelo estado, seu objetivo está no resultado social da ação, principalmente na inclusão ou reinserção econômica e social do indivíduo, não havendo preocupação com o retorno financeiro da operação.

5.3.1.1. Metodologia do Programa de Crédito Social

Sua metodologia consiste no fornecimento de máquinas e/ou equipamentos e insumos para implantar ou implementar uma atividade. Ou seja, o beneficiário (como é denominado o tomador) recebe diretamente o material requerido, não havendo a inclusão de moeda física em nenhum momento da transação.

Os créditos são de, no máximo, R\$ 1.000,00 para pessoa física e R\$ 10.000,00 para pessoa jurídica.

O programa não prevê retorno financeiro, a forma de pagamento se dá através de contrapartidas de horas de serviço comunitário, que são contabilizadas de acordo com o montante requerido – média de 1 hora de trabalho para cada R\$ 10,00 concedidos; em alguns casos, são negociadas tarefas, como capacitação (cursos dados pelo tomador do empréstimo para indivíduos da própria comunidade) ou trabalhos profissionais (ex.: trabalhos de pedreiro em uma creche da comunidade).

Figura 2: Contrapartidas como Forma de Pagamento

Rosemeire Andrade Santana - 29 anos



Aquisição: equipamentos para salão de beleza.

Retorno à comunidade: 100 cortes de cabelo doados a alunos da Escola Municipal George Washington.

"Aqueles adolescentes são os meus possíveis clientes". "Foi uma luz. Eu me considero ainda começando na profissão, e de repente apareceu essa oportunidade."

Lucimar Amaro da Silva - 34 anos



Aquisição: forno industrial, fritadeira e estufa para conservar salgados.

Retorno à comunidade: serviços de servente na Escola Municipal Gabriela Mistral, por dois meses.

"A situação tende a melhorar. Estamos investindo tudo o que entra para aumentar a produção e montar o quiosque."

Fonte:

Tabela 3: Contrapartidas

Contrapartida	%
Serviços Gerais	24%
Serviços profissionais	27%
Capacitação (cursos)	21%
Limpeza	7%
Doações (alimentos e produtos)	5%
Outros	16%
TOTAL	100%

Na tentativa de atingir o público-alvo referido acima, o fundo é restrito a participantes de algum programa de capacitação da prefeitura e sua renda não pode exceder a soma de meio salário mínimo *per capita*.

É feita uma proposta no formato de entrevista com o solicitante, para avaliar a sua capacidade empreendedora, e é preciso que este seja convincente quanto ao uso dos materiais adquiridos em atividades de geração de renda direta.

Além disso, um dos principais pontos qualitativos do programa é a concessão de assistência técnica após a aprovação do benefício que visa, através do monitoramento, a busca de um melhor resultado dos empreendimentos.

Até a data deste trabalho, tinham sido concedidos 1183 créditos para pessoa física, com um valor médio por crédito de R\$ 803,96 e 32 créditos para pessoa jurídica com a média de R\$ 4.322,44 por crédito. Além disso, tinham sido realizadas 165 visitas de assistência técnica.

Com base em uma planilha construída a partir dessas visitas de monitoramento foi possível se obter importantes conclusões a respeito desse tipo de política.

Primeiramente foram rodadas regressões realizadas no programa STATA, que buscavam demonstrar a correlação das características da amostra com o rendimento; entretanto, mesmo após vários testes, chegou-se a poucas conclusões.

Na primeira regressão rodada, foram colocados todos os níveis de *dummies* existentes na amostra, sendo elas, gênero, raça, escolaridade e idade. Considerou-se a renda no momento da entrevista como a variável explicativa (independente), e a renda atual a variável dependente.

Regressão 1:

Source	SS	df	MS	Number of obs = 149		
Model	3781573.96	9	420174.884	F(9, 139) =	10.40	
Residual	5617719.21	139	40415.2461	Prob > F =	0.0000	
Total	9399293.17	148	63508.7376	R-squared =	0.4023	
				Adj R-squared =	0.3636	
				Root MSE =	201.04	

atual	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
f	-35.65988	40.9711	-0.87	0.386	-116.667	45.34726
negra	5.184374	39.54086	0.13	0.896	-72.99494	83.36368
branca	16.04965	41.71154	0.38	0.701	-66.42148	98.52078
aa4a	-32.11095	52.34013	-0.61	0.541	-135.5967	71.37478
aa8a	53.98688	44.09541	1.22	0.223	-33.19758	141.1713
fundcompleto	126.6094	61.5051	2.06	0.041	5.002862	248.2159
mdioimcomp~o	67.28238	62.09121	1.08	0.280	-55.48297	190.0477
idade	.4248677	1.297302	0.33	0.744	-2.140129	2.989865
rendapesso~a	.7585293	.0914936	8.29	0.000	.5776303	.9394284
_cons	81.64686	56.53453	1.44	0.151	-30.13196	193.4257

O resultado mostra basicamente um único p-valor significativo para obter 95% de confiança, o da renda pessoal na entrevista, possuindo um coeficiente β positivo, evidenciando que a renda na entrevista é positivamente correlacionada a renda atual. A *dummy* que representa o ensino fundamental completo também apresentou um p-valor dentro da margem de confiança, com um β positivo. O R-squared da regressão foi pouco representativo, considerando uma explicação de apenas 40,23% do modelo.

A outra regressão, mais interessante, foi construída a partir da união de algumas *dummies* de escolaridade e raça, e da criação de uma nova variável (*var2*) representando a variação entre a renda pessoal na entrevista e a renda na visita (atual) como a nova variável dependente.

Regressão 2:

Source	SS	df	MS			
Model	26.5065851	7	3.78665502	Number of obs =	109	
Residual	147.39445	101	1.45935099	F(7, 101) =	2.59	
Total	173.901035	108	1.61019477	Prob > F =	0.0167	
				R-squared =	0.1524	
				Adj R-squared =	0.0937	
				Root MSE =	1.208	

var2	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
f	.0398647	.2812758	0.14	0.888	-.5181107	.5978401
branca	.5649158	.2791297	2.02	0.046	.0111976	1.118634
idade	-.0217791	.0282164	-0.77	0.442	-.0777529	.0341946
idade2	.0002309	.0004163	0.55	0.580	-.0005949	.0010568
a5a8	.5836335	.3118703	1.87	0.064	-.0350333	1.2023
medio	.6410856	.3252693	1.97	0.051	-.0041612	1.286332
ln_renda_int	-.5459588	.1929776	-2.83	0.006	-.9287743	-.1631432
_cons	3.058995	1.179428	2.59	0.011	.7193271	5.398662

Essa regressão obteve alguns resultados significativos em relação ao p-valor. Tanto a *dummy* de ensino médio (médio), quanto a de raça (branca), apresentaram um p-valor significativo no intervalo de confiança de 95%, sendo respectivamente 0,051 e 0,046. Ambas apresentaram um coeficiente β positivo, sendo positivamente correlacionadas a variação na renda, ou seja, a maior escolaridade, assim como a cor branca explicam uma maior variação na renda.

A renda no momento da entrevista também apresentou um p-valor significativo, mas, diferentemente do outro modelo, seu β foi negativo, representando ser negativamente correlacionada com a variação da renda atual.

Com uma explicação do modelo de apenas 15,24% não há muito a se concluir, entretanto a diferença no número de observações de um modelo para o outro, que passou de 149 para 109 sugere que o segundo modelo excluiu os beneficiados que não possuíam rendimento na entrevista nem no momento atual, ou seja, os indivíduos sem renda que pararam de trabalhar ou nem começaram, tendo uma variação na renda de 0%. Por isso, o modelo mostra que quanto menor a renda na entrevista, maior foi a variação da renda no período.

Apesar de alguns resultados apresentados, o modelo não pode ser considerado estatisticamente significante. Todas as regressões apresentaram um R-Squared muito baixo, alcançando uma explicação do modelo de, no máximo, 40,23% em uma das regressões.

O modelo sugere que faltam variáveis explicativas e a “concessão do crédito” supostamente estaria entre elas. Entretanto, além da impossibilidade na obtenção de outra amostra semelhante com indivíduos que não tenham recebido nenhum benefício, essa amostra não se revelou grande o suficiente para esse caso, principalmente porque a confiabilidade nos dados não pode ser totalmente assegurada, já que todos os dados recolhidos, inclusive a renda, são confiados à palavra do beneficiário e este, muitas vezes, não tem um planejamento do empreendimento e mistura o fluxo do negócio com a renda pessoal, não sabendo ao certo quanto ganha, revelando apenas uma média.

Exemplos pontuais demonstram isso, há quem responda que sua renda permaneceu a mesma, mas revele uma melhora ao afirmar que atualmente consegue comprar mais variedades de verduras quando faz feira. Ainda devemos considerar que alguns não revelam a renda exata, exagerando ou omitindo, por motivos pessoais diversos.

Conclusões mais esclarecedoras para um melhor entendimento desse tipo de modelo de crédito social e o prejuízo que causa sobre o mercado de microcrédito são bem mais viáveis e relevantes em uma análise da amostra baseada no ponto de vista do alcance sobre o público-alvo proposto e através de análises sobre os casos de sucesso/insucesso.

A primeira análise feita na amostra revelou que houve 75% de casos de sucesso contra 25% de casos de insucesso, o que é bem interessante, pois esses percentuais encontrados se assemelham muito aos do Banco do Povo Paulista, que segundo uma pesquisa de impacto de renda e emprego desenvolvida pelo Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa (IPEP) obteve 73% de casos de sucesso contra 27% de casos de insucesso, sugerindo a proximidade do foco e tipo de ação das duas políticas, embora tenham algumas diferenças bem marcantes.

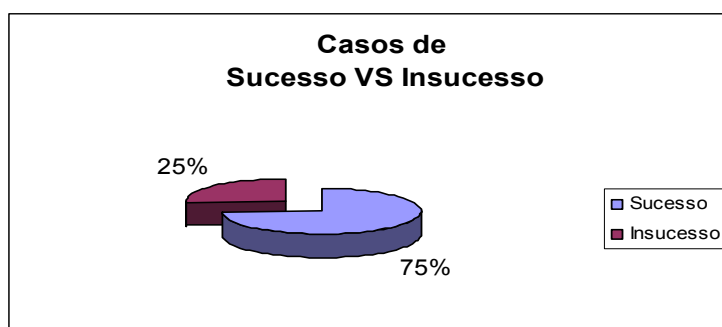


Figura 3: Casos de Sucesso VS Insucesso

Uma segunda análise importante é relacionada ao alcance que o programa atinge sobre o público-alvo proposto.

Constatou-se assim que 99% das atividades beneficiadas fazem parte do setor informal, tendo sido concedido apenas 1% para empreendimentos formais. E mais, ao serem perguntados sobre a maior dificuldade que encontram para o desenvolvimento do negócio, o resultado se aproxima ao encontrado no estudo do Bird citado no capítulo 3, sendo a escassez de investimento e capital de giro seus maiores entraves.

Considerando o gênero, o programa beneficiou 78% de mulheres e apenas 22% de homens. Como na análise sobre posição familiar, a porcentagem foi aproximadamente igual entre cônjuges e chefes de família que receberam o benefício, podemos concluir que é grande a proporção dessas mulheres que são chefes de família.

Quando relacionado à raça, os percentuais são de 65% de negros e pardos e 25% de brancos, sendo os 10% restantes pertencentes aos não declarados.

A respeito da escolaridade, os dados são mais distribuídos: 19% se encontravam entre a 1ª e a 4ª série, 34% se encontravam entre a 5ª e 8ª série, 10% possuíam o ensino fundamental completo, 10% possuíam o ensino médio incompleto e 22% possuíam o ensino médio completo.

Outra análise essencial sobre o público-alvo é a faixa de renda dos beneficiados no momento da concessão do crédito social.

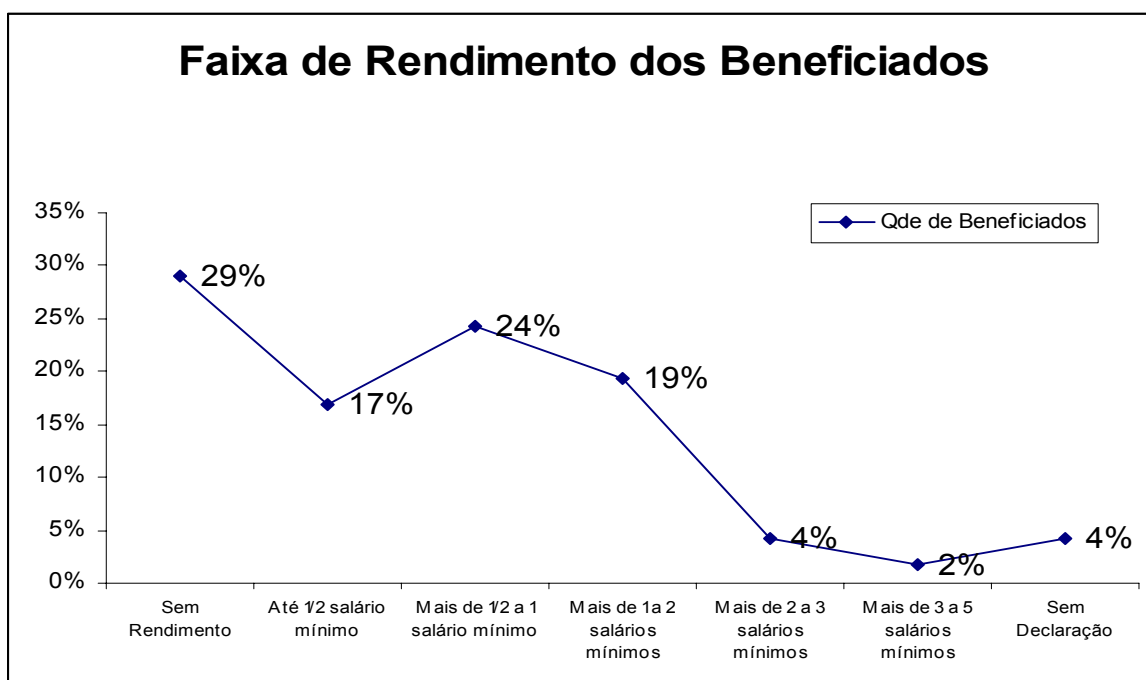


Figura 4: Faixa de Rendimento dos Beneficiários

A amostra não deixa dúvidas quanto ao sucesso em alcançar o foco proposto pelo programa, que é atingir os mais desfavorecidos, ou seja, abrangendo, na grande maioria, a população com baixíssimo rendimento, mulheres, negros/pardos e empreendimentos informais.

Entretanto, ao serem cruzadas as informações de casos de sucesso/insucesso e a faixa de renda dos beneficiados, evidencia-se um ponto importante:

Tabela 4: % Insucesso de cada Faixa de Renda

Insucesso dentro das faixas de Renda	
Sem Rendimento	46%
Até 1/2 salário mínimo	29%
Entre 1/2 salário mínimo e 1 salário Mínimo	15%
Entre 1 salário mínimo e 2 salários Mínimos	19%
Entre 2 salários mínimos e 3 salários Mínimos	0%
Mais do que 3 salários mínimos	0%

Ou seja, por essa análise é possível observar que, dos indivíduos sem renda que obtiveram o benefício, 46% nunca trabalharam ou não estão mais trabalhando com as máquinas recebidas. Seguidos pela faixa dos que recebem até meio salário mínimo, que obteve o percentual de 29% de casos de insucesso. No sentido contrário, as duas maiores faixas de renda não tiveram insucesso algum.

Voltando às premissas do programa, seu objetivo é atender aos excluídos até mesmo do mercado de microcrédito, principalmente aqueles que gostariam de iniciar uma atividade. A questão a se pensar é o verdadeiro alcance desse objetivo dado a contrariedade evidenciada acima.

Assim, tendo o objetivo de atender às classes mais pobres, com renda de, no máximo, meio salário mínimo *per capita*, o projeto é mal sucedido em dois pontos.

Primeiramente porque, na busca pelo público-alvo empreendedor, acaba englobando outras classes fora da faixa de rendimento proposta que, mesmo sendo responsáveis por grande parte dos casos de sucesso, não significa um bom resultado, pelo contrário, pois estas mantêm a cultura assistencialista e permanecem dependentes do governo.

Depois porque, ao insistir na concessão do “crédito” àquela classe, inclui muitos “não empreendedores” que usam o equipamento, mas não conseguem se firmar no

mercado e param, ou nem sequer começam. O que prova que o microcrédito como instrumento exterminador da pobreza é um mito.

Some studies show that there are limits to the use of credit as an instrument for poverty eradication, including difficulties in identifying the poor and targeting credit to reach the poorest of the poor. Added to this is the fact that many people, especially the poorest of the poor, are usually not in a position to undertake an economic activity, partly because they lack business skills and even the motivation for business²⁵.

Ou seja, o resultado final é que grande parte dos mais destituídos que recebem o benefício continua fazendo parte do grupo emergencial. E, como foi tratado no capítulo 5, é justamente a esse grupo que deve se destinar as políticas sociais distributivas de transferência direta de renda, formuladas, de preferência, como o exemplo do Bolsa-escola, que evidencia o caráter emergencial desse tipo de política, à medida que exige uma contrapartida estimulando o crescimento de capital humano com o objetivo de sanar o quadro assistencialista nas próximas gerações (do médio para o longo prazo).

O problema está na concepção quase religiosa de crédito como um direito humano em que se embasa esse tipo de Programa Municipal, mas que é muito bem contestada por Gonzalez-Vega:

Sem dúvida não se trata de um direito humano. O endividamento não é um direito, é uma responsabilidade. O comprometimento para o pagamento de um empréstimo é uma carga, é a aquisição de um passivo. Quando a oportunidade produtiva não existe, a empresa usualmente não tem capacidade de pagamento e, portanto, não há demanda legítima de crédito e não se deve conceder o empréstimo. Endividamento, nestas condições, é um crime, pois aumenta a carga das responsabilidades financeiras, mas não cria uma oportunidade que não existe, ou outorga a capacidade de pagamento que não se tem. Em resumo, o crédito nestas circunstâncias é contraproducente e danoso, porque emprestar sem a devida capacidade de pagamento e sem a intenção da cobrança destrói um programa de crédito e não tem nenhum propósito benéfico²⁶.

O direito humano existe sim, mas este se encontra no acesso ao crédito, pois como o próprio Gonzalez-Vega conclui:

²⁵ Report of the Secretary-General.

²⁶ GONZALEZ-VEGA, Claudio. Painel 1 – Visão geral das microfinanças. In: Seminário BNDES Microfinanças.

O crédito não é capaz de criar um mercado inexistente para um produto que não possui demanda, ou construir um caminho cuja inexistência impede a comercialização de um cultivo, tampouco descobrir uma tecnologia desconhecida que permita baixar os custos de produção a um nível competitivo. O crédito não converte em empresário aquele que não tem esta capacidade, não pode aliviar a pobreza se o ambiente não possui oportunidades produtivas, se não oferece acesso aos ativos ou aos mercados necessários para aproveitar essas oportunidades. Somente quando a oportunidade produtiva existe, o crédito é capaz de cumprir funções próprias de intermediação financeira²⁷.

A idéia exposta na citação acima pode ser ratificada através de outra tabela simples da amostra colhida, sugerindo que é muito mais complicado obter sucesso quando se trata da implantação de um negócio. O SEBRAE também desenvolveu uma pesquisa sobre a mortalidade das empresas entre os anos de 2000 e 2002, revelando que 49,4% das empresas que abrem não duram mais que dois anos.

A eficácia da concessão do crédito geralmente é maior na implementação da atividade, por isso o microcrédito é focado em micro e pequenas empresas.

Casos de Insucesso	
Negócios Implantados	46%
Negócios Implementados	18%

E ainda, por fim, o tratamento dado ao tomador por esse Programa de crédito social é como beneficiário e não como cliente, ou seja, a concessão só é permitida uma única vez, não se constituindo a importante relação de longo prazo entre a instituição e o indivíduo. *“Ao contrário do que imagina o senso comum, a preocupação central do empreendedor popular não se resume ao custo do capital, mas principalmente ao seu acesso permanente²⁸”.*

O estudo mostrou a ineficiência no trato do microcrédito como política social, evidenciando seu efeito paliativo. Entretanto, a contribuição mais danosa dessa forma de atuação ao mercado de crédito não requer nem mesmo um estudo de caso. Ao conceder um benefício sem retorno financeiro ou com taxas de juros insignificantes perante seu real valor e chamá-lo de microcrédito, o principal resultado obtido por esses programas é a desvirtuação do conceito de crédito e a desmoralização do setor, incentivando a permanência de uma cultura assistencialista, dependente do Estado.

²⁷ GONZALEZ-VEGA, Claudio, *op. cit.*

²⁸ *Ibid.*

Microcredit may or may not be a good development gamble. If donors and governments have social welfare in mind, then they should check whether microcredit is the best way to spend public funds earmarked for development.

Even when microcredit does reach the poorest, it may not increase incomes as much as smooth consumption and diversify income (Mosley and Hulme, 1998; Morduch, 1998b). Even if it turns out that microfinance organizations do not reach relatively or even absolutely many of the poorest, this shallow depth may be more than balanced by net gains that accrue to those near the poverty line²⁹.

O impacto do microcrédito no alívio da pobreza é de difícil mensuração, principalmente porque sua contribuição acontece, em grande parte, na geração de ganhos indiretos, que só ocorrem no médio prazo. Entretanto, podemos afirmar que atinge resultados mais sólidos quando é integrado na promoção do desenvolvimento econômico local. Portanto, sem dúvida alguma, a melhor forma de intervenção governamental nessa questão é fornecendo um ambiente propício para o desenvolvimento das micro e pequenas empresas.

Seja formulando um marco regulatório perene e estável, impermeável à volatilidade político-partidária ou usando o subsídio de forma transparente e temporária, incentivando o setor com ações de segunda linha³⁰, de modo que, as instituições possam gerar, com este capital, progressões geométricas e se tornarem auto-sustentáveis. O poder estatal deve, assim, abrir mão das ações de primeira linha (que freqüentemente oferecem condições artificiais de financiamento) para instituições especializadas, tornando o setor mais competitivo e, portanto, mais eficiente, como uma forma indireta de atrair cada vez mais o setor privado. E, principalmente, promovendo o desenvolvimento econômico local nas comunidades de baixa renda.

²⁹ NAVAJAS, Sergio. *Microcredit and the poorest of the poor: theory and evidence from Bolivia*. 2000.

³⁰ Programas ou instituições que fornecem recursos financeiros para as instituições (de primeira linha) que fornecem crédito diretamente ao tomador.

6. SUSTENTABILIDADE E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

O microcrédito é um mercado muito dinâmico, dependendo de cada região em que atua. Como cada região possui a sua especificidade, a forma de penetração em cada uma delas pode ser bastante diferenciada, o que agrava ainda mais o problema de assimetria de informações que, como já explicado, é maior no setor de micro e pequenas empresas e constitui a maior barreira ao crédito e, como não poderia deixar de ser, é uma barreira ainda maior ao microcrédito.

Concomitantemente, a própria racionalidade da atividade de microcrédito é: pequenos empréstimos têm rentabilidade baixa. Então, para tornar a atividade viável economicamente é preciso tornar o empréstimo compensador e para isso é necessária a baixíssima inadimplência.

O ponto principal é que, para alcançar tal pressuposto em ambientes tão dinâmicos, é necessária uma tecnologia *ex machina*, ou seja, exterior à “lógica” da atividade financeira (uma tecnologia que não é propriamente de crédito para ofertar crédito). Esta tecnologia, além de não ser facilmente transferível, é cara: calcula-se que os custos operacionais em atividades de microcrédito estejam entre 32% a 50% da carteira de empréstimos média. Como as instituições de microcrédito não possuem taxas de serviço, esses custos operacionais recaem sobre a taxa de juros cobrada ao cliente, dificultando ou até impedindo o alcance de uma escala capaz de tornar as operações viáveis.

O que acabamos de demonstrar aqui é um círculo vicioso: rentabilidade baixa – tecnologia cara e pouco replicável – custo alto – taxa de juros alta – escala econômica baixa - rentabilidade baixa³¹.

Como a maior parte das instituições operadoras de microcrédito é nova e ainda pequena no Brasil, estas não conseguiram atingir um nível de especialização que permitam altos repagamentos, a baixo custo e com alta produtividade.

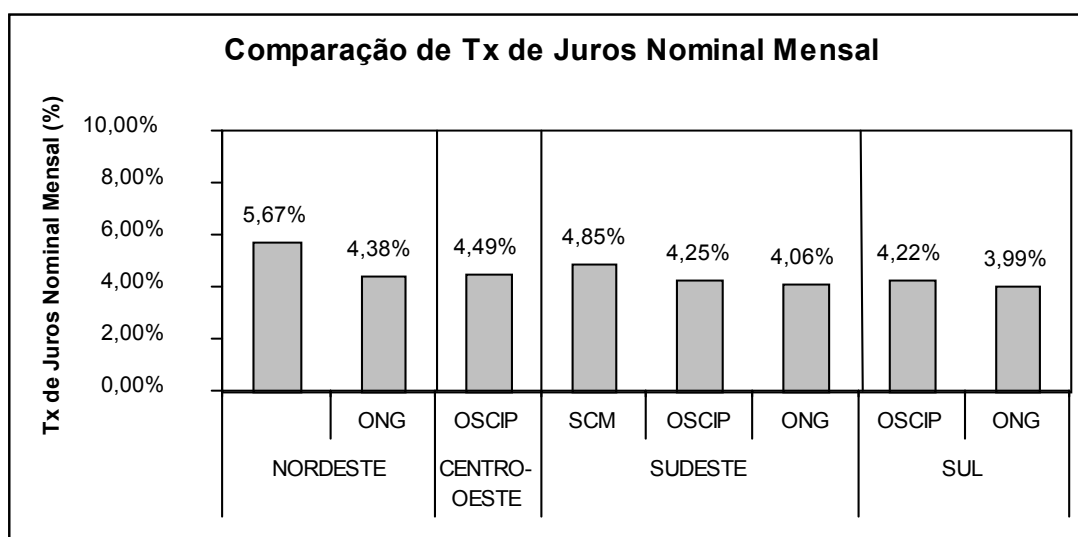
O que acontece é que essas instituições, independente do modelo de organização adotado, enfrentam o desafio de sustentabilidade e escala. Para sobreviver, tendem a aumentar os valores médios de suas transações ou cobram taxas de juros ainda mais altas. O resultado é que acabam por não atender aos clientes mais pobres.

³¹ DE FRANCO, Augusto. Microcrédito no Brasil – indo direto ao ponto. AMINOÁCIDOS -*Agência de Educação para o Desenvolvimento*, 2003.

No contexto internacional realmente ocorre que, em grande parte dos casos, instituições microfinanceiras cobram taxas mais elevadas que bancos tradicionais para cobrirem seus custos operacionais. Infelizmente, o que se tem visto em muitos casos brasileiros, ainda é justamente o inverso e o resultado disso é que não conseguem garantir a sustentabilidade no longo prazo. *“Microfinance organizations that do not aim for sustainability believe that the short-term increase in net gain caused by low prices swamps the effects of reduced length from low profits. Lenders that aim for sustainability believe the converse”*³².

Uma pesquisa de *rating* comprovou esse fato analisando as taxas de juros de algumas IMFs brasileiras, ajustando as despesas financeiras para corresponder ao custo de mercado.

Figura 5: Comparação de Tx de Juros Nominal Mensal



Estas percentagens são calculadas como médias das taxas de juros nominais nas instituições de cada região e/ou categoria (isto é, não são medidas pelo tamanho da instituição)³³.

A região Norte não aparece porque somente existe um dado disponível para a região (OSCIP com taxa de juros de 6,99%).

Para as instituições que prezam a sustentabilidade, a expectativa é que, com o tempo, aumentem a produtividade e a eficiência operacional, conseguindo, gradualmente, alcançar o segmento de empreendedores de mais baixa renda.

³²NAVAJAS, Sergio. *Microcredit and the poorest of the poor: theory and evidence from Bolívia*. 2000.

³³ NICTER, Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. *Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro*. Gráfico 19, p. 58. 2002.

6.1. Desempenho das Instituições Microfinanceiras no Brasil

Definitivamente, a média do desempenho das IMFs brasileiras, quando individualmente consideradas, mostram que ainda há um longo caminho a percorrer até alcançarem o aperfeiçoamento das melhores instituições latino-americanas.

Dois estudos, um da Comunidade Européia e outro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), serviram como base para um estudo de indicadores-chave entre uma amostra de 12 IMFs brasileiras³⁴ e 17 IMFs latino-americanas de alto desempenho.

Tabela 6: Indicadores-chave de desempenho: Brasil *versus* América Latina

Indicadores-Chave de Desempenho	Média da Amostra Brasileira*	Média das IMFs Latino-Americanas de Alto Desempenho	Parâmetro Latino-Americano de Referência**
Carteira de Empréstimos (% dos ativos totais)	63%	86%	70-90%
Rendimento dos Ativos	6,6%	7,3%	4-8%
Rendimento Ajustado dos Ativos	(4,3%)	8,2%	2-5%
Carteira em Risco (inadimplência superior a 30 dias)	7,50%	4,6%	1-3%
Produtividade do Agente de Crédito (Clientes por Agente de Crédito)	191	312***	>300

Fontes:

* A amostra brasileira foi retirada de Gallagher *et al.*, 2001; corresponde a 12 IMFs cujos indicadores-chave de desempenho foram calculados após análise cuidadosa de relatórios financeiros.

** Jansson *et al.*, 2000, *apud* Gallagher *et al.*, 2001. Os dados dessas IMFs latino-americanas de alto desempenho refletem a média de 17 instituições. Os parâmetros de referência foram proporcionados pelo estudo do BID como “uma série de valores aceitáveis” para IMFs de alto desempenho na América Latina.

*** Note-se que a estatística relativa à produtividade do agente de crédito, no caso das IMFs latino-americanas de alto desempenho, corresponde a valores medianos (todos os demais dados são médias); compensa-se assim uma diferença estatística que possa elevar a média para 453.

Analisando a carteira de empréstimos, percebe-se que há uma baixa proporção dos ativos das IMFs brasileiras em operações de crédito, em ambas as comparações. Essa análise é importante porque demonstra que grande parte da receita gerada por essas instituições não provém de suas operações de oferta de crédito. A tendência das IMFs brasileiras é possuir grande quantidade de recursos aplicados no mercado financeiro.

A carteira de riscos das IMFs brasileiras também se mostra como a de mais baixa qualidade nas comparações, ou seja, ainda é considerada muito alta em sua carteira de empréstimos. O histórico de inadimplência de nenhuma IMF da amostra brasileira foi

³⁴ Indicadores de desempenho calculados após ajuste de dados que padronizou os procedimentos em relação a provisões para perdas e incluiu custos de oportunidade.

considerado constante, seus índices oscilam muito, e, na maioria dos casos, com o tempo e o crescimento, eles têm aumentado, em geral devido às falhas de metodologia ou de cobrança. A busca pela queda na taxa de inadimplência é muito importante, pois taxas altas não só aumentam os custos das instituições como impossibilitam seu crescimento.

No caso do rendimento dos ativos, o resultado é ainda mais interessante, porque o indicador aparentemente animador de (6,6%) passa para -4,3%, quando consideradas despesas adicionais que refletem os subsídios operacionais e feitos os ajustes de provisões de perdas por inadimplência e os custos de oportunidade dos recursos financeiros, que também são subsidiados, evidenciando que as IMFs brasileiras ainda não demonstram uma plena rentabilidade comercial. Esses ajustes permitem a comparação do Retorno sobre Ativos Ajustado (ROAA) entre as instituições e também com instituições do mercado financeiro tradicional, de forma que sua contribuição maior é demonstrar em que medida a eliminação dos subsídios afetaria o resultado operacional.

A produtividade do agente de crédito é outro ponto no qual as IMFs brasileiras mostram pior performance e esse é um indicador direto do nível de produtividade das instituições. A média de clientes por agente de crédito no Brasil está em 191, enquanto o valor mínimo para uma IMF de alto desempenho está em mais de 300 clientes por agente de crédito. O fato é, que a metodologia de crédito praticada afeta muito a produtividade do agente de crédito, por exemplo, o trabalho realizado com grupos solidários, principalmente no Nordeste, facilita o trabalho do agente de crédito, pois aumenta seu número de clientes já que atende a um grupo de uma só vez.

O estudo analisou apenas quatro indicadores, mas fornece um resultado importante, pois se por um lado ficou evidente a ineficiência e falta de especialização pela maioria das IMFs que atuam no Brasil, por outro constatou-se que, embora os indicadores dependam também das particularidades da localidade em que atua a instituição, as IMFs brasileiras, na média, ainda podem melhorar internamente de forma considerável.

Entretanto, devemos considerar que, além de levar um tempo para que essas instituições consigam aumentar a produtividade e a especialização. Essa busca só será realmente efetiva à medida que houver estímulo a concorrência, o que tende a se retardar enquanto o governo se voltar para medidas paternalistas de regulamentações de curto prazo, além de disponibilizar erroneamente quantia expressiva de seu orçamento em subsídios nas ações de primeira linha.

6.2. Desenvolvimento Sustentável e Integrado

A única alternativa exequível capaz de tornar essa tecnologia viável, possibilitando a sustentabilidade, a efetividade, a continuidade e a expansão das ações de microcrédito é o estoque de capital disponível no ambiente onde este opera, ou seja, a existência de um ambiente favorável e as instituições de microfinanças não criam, sozinhas, esse ambiente. “A conquista da sustentabilidade e da efetividade do microcrédito depende da sua inserção como insumo do desenvolvimento integrado e sustentável”³⁵.

Projetos de urbanização e integração, como é o caso do Programa Favela-Bairro, criado em 1994, em uma iniciativa da Prefeitura do Rio de Janeiro e do BID, promovem não só infra-estrutura, mas estimulam a cidadania e a criação de capital humano e social e melhoram a formação de redes de informação.

*Crédito isolado é insuficiente para o desenvolvimento consistente e sustentado do empreendedor popular. Políticas variadas, desde programas de aumento da escolaridade, passando por capacitação profissional, até a construção de sistemas de comercialização, são elementos fundamentais para fortalecer o empreendedor e melhorar a qualidade do seu negócio e posto de trabalho, bem como os de seus colaboradores*³⁶.

Essa conclusão não sugere que as instituições cruzem os braços e esperem os ambientes se tornarem favoráveis. Pelo contrário, mesmo onde os ambientes já são favoráveis, essas instituições precisam acoplar as externalidades econômicas e sociais e as características do comportamento humano a uma relação de negócio financeiro. A idéia é que a construção seja concomitante.

Cada vez mais tem se chegado à conclusão pela experiência empírica de que o nível da taxa de juros cobrada, embora seja elemento fundamental para o alcance da sustentabilidade, não é tão essencial como se pressupunha na decisão do empreendedor. O sucesso da instituição está intrinsecamente relacionado a sua ligação direta com o cliente, ao saber levar o conceito de crédito até ele.

É preciso que o agente de crédito consiga conciliar a prestação do empréstimo ao ciclo do negócio do cliente. Pressupondo que este seja um empreendedor de baixa renda, tende a ter um negócio com ciclos curtos, de forma que facilita que a instituição consiga

³⁵ DE FRANCO, Augusto, *op. cit.*

³⁶ THEDIM, Manuel. *Bases para a construção de uma política de microcrédito*. 2004.

manter carteiras com *turnover* intenso, como uma forma de alcançar a sustentabilidade. O objetivo é criar relações de longo prazo com os clientes oferecendo acesso permanente ao crédito. Primeiramente, concedendo empréstimos de baixo valor que tendem a aumentar (ou seja, empréstimos escalonados) com a confiabilidade mútua; pelo lado da instituição quando os pagamentos são feitos em dia e, pelo lado do tomador, que começa a mudar sua mentalidade e passa a planejar cada vez mais seu negócio visando o investimento.

Por exemplo, a Riocred, em julho de 2003, concedia um limite máximo para o primeiro crédito de R\$ 5.000,00 com taxa de juros de 4,2% ao mês; já na renovação, o limite subia para R\$ 10.000,00 com taxa de juros de 3,9% ao mês.

Sugere-se então a regionalização do crédito, pois quanto mais localista for e mais presente e envolvido com a comunidade estiver, maior será o impacto positivo, tanto na melhoria das condições de vida da população quanto na mudança dos hábitos sócio-culturais.

7. DESAFIOS

Mostramos anteriormente³⁷ as intensas evidências da ligação entre o desenvolvimento das finanças, incluindo-se o microcrédito e o crescimento, assim como em uma melhoria na distribuição de renda. Paralelamente, estimulamos a taxa de penetração das microfinanças no Brasil, que foi considerada muito baixa, evidenciando uma ampla base de clientes em potencial para o mercado. Por fim, reconhecemos o desenvolvimento do setor de crédito ao consumidor por instituições alternativas.

A reunião desses fatores sugere que o Brasil possui uma conjuntura promissora para o mercado de microcrédito, porém, na prática, poucas instituições têm experimentado um crescimento acelerado como é característico das microfinanças, pelo contrário, o setor vem crescendo lentamente.

Não há aparentemente uma causa única para a explicação desse fato, os desafios de cunho interno de escala e sustentabilidade, além do problema sócio cultural, foram tratados no capítulo anterior, porém há ainda um conjunto de desafios externos a serem enfrentados.

É inegável que houve um progresso considerável na estrutura jurídica sobre as microfinanças no Brasil, porém o ambiente regulatório está se caracterizando pela descontinuidade e instabilidade, voltando-se para a criação de significativos controles prudenciais que desestimulam a evolução do setor.

A começar, o número e variedade de produtos que as instituições microfinanceiras podem oferecer é muito restrito; a fonte de recursos também é controlada, além de muitas outras obstruções de naturezas variadas. Por exemplo, a dificuldade na cobrança do crédito é maior porque o código de proteção ao consumidor define como “impertinência” a cobrança do pagamento até cinco dias após a data do vencimento. Todas essas restrições limitam as visões estratégicas de longo prazo dessas instituições e os investimentos no setor.

³⁷ No Capítulo 5.

	Bancos	SCM	OSCIP	ONG
Microcrédito (uso produtivo)	SIM	SIM	SIM	SIM
Crédito ao Consumidor	SIM	NÃO	SIM	SIM
Troca de Cheque**	SIM	NÃO	SIM	SIM
Contas de Poupança	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Seguros	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Serviços de Penhora	SIM***	NÃO	NÃO	NÃO
Empréstimos para Habitação	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Cartões de Crédito	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte: Adaptado de Haus *et al.* Regulamentação das Microfinanças, PDI/BNDES 2002.

** Serviço que oferece desconto imediato de cheques pós-datados, freqüentemente usado no Brasil (ver na primeira Seção a discussão sobre os cheques pós-datados).

***O serviço de penhora é um monopólio legalizado no Brasil: somente a Caixa Econômica Federal está autorizada a oferecer esse serviço.

Figura 5: Produtos permitidos por tipo de instituição de microfinanças

Como se pode observar na figura 5, a atuação das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs), justamente criadas para estimular iniciativas do setor privado, é a que mais sofre limitações.

Somando-se a isso, suas fontes de recursos ficaram bem prejudicadas pelas regulamentações impostas em 1993 pela CMN. A Resolução 3.109, que estabelecia, entre outras coisas, a aplicação de 2% dos depósitos à vista e taxas efetivas, cobradas do microempreendedor, de 2% ao mês aos recursos repassados a SCMs eram tão restritivas que a maior parte dos bancos preferiram manter esses recursos parados, considerando que o risco não compensava emprestá-los.

Pressões políticas e institucionais conseguiram que a CMN, em sessão realizada em 26 de agosto de 2004, revisse essa regulamentação. Através da Resolução 3.229, conseguiu-se ampliar a margem da taxa de juros para 4% ao mês.

A conclusão mais interessante dessa mudança é que esta retrata o interesse de diferentes categorias da sociedade na construção do arcabouço regulatório do setor, mas o fato é que, mudanças desse tipo ainda não são consideradas o ideal. O maior problema está no excesso de regulamentação das microfinanças, que em vez de criar bases sólidas para o seu desenvolvimento, restringe, desestimulando iniciativas no setor. A melhor forma de estimular a eficiência não é através de limitações, mas incitando a concorrência, deixando a cargo do mercado o triunfo dos melhores modelos de atuação.

Deve-se assinalar que outro fator importante também colabora em não atrair investidores do setor privado, constituindo um novo desafio no caminho da evolução das microfinanças: a ausência de um exemplo comprovado de sucesso ou, como denominou Lara Goldmark³⁸, a falta de um “efeito de demonstração”.

Enquanto instituições pelo mundo todo possuem muitos indicadores que permitem o aprendizado e a replicação de seus métodos por outras iniciativas locais no setor, no Brasil, além de o mercado possuir uma experimentação limitada de modelos operacionais e oferta de produtos, principalmente ocasionada pelo ambiente regulatório estrito, restringindo as possibilidades de aprendizado de umas com outras, a falta de transparência por parte das IMFs brasileiras, tanto no cumprimento das normas padrão de contabilidade quanto na forma de avaliação equivocada de seus indicadores, inibe a geração de um modelo que possua efeito de demonstração, inibindo também a expansão do setor.

Outro desafio ao desenvolvimento do mercado de microcrédito no Brasil é o ambiente macroeconômico.

Já foi discutida, em capítulos anteriores, a limitação, tanto na demanda quanto na oferta de crédito, ocasionada pelo cenário hiperinflacionário, que chegou a alcançar um nível de 2.668% em 1994, assim como a evolução ocorrida após a estabilização que, embora tenha sido substancial, foi relativamente lenta quando comparada a outros países ou a outros serviços creditícios no próprio mercado brasileiro.

Esse crescimento lento que se seguiu à estabilização desonera a hiperinflação como causa exclusiva do atraso brasileiro. Exemplos como Zimbábue ou Malásia sugerem que as microfinanças podem, até mesmo, ser bem sucedidas em ambientes inflacionários ou de baixo crescimento.

Hoje os bancos continuam tirando a maior parte da sua receita de investimentos e taxas, e tratam o crédito não como o cerne de seus negócios, mas como uma atividade secundária. A persistente política de déficit fiscal e taxas de juros do país significa que ainda é mais lucrativo para os bancos aplicar seus recursos em títulos do governo do que oferecer crédito para empresas locais³⁹.

Ou seja, não podemos desconsiderar o grande impacto que as taxas de juros e os *spreads* (as margens) bancários, que têm se mantido altos desde o plano de estabilização,

³⁸ NICTER, Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. *Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro*. 2002.

³⁹ GOLDMARK, Lara; POCKROSS, Steve; VECHINA, Daniele. *A situação das microfinanças no Brasil*.

causam no setor de microcrédito. A taxa de juros brasileira tem norteado o *ranking* das maiores taxas de juros mundiais, estando atualmente apenas atrás da Turquia.

Pelo lado da oferta, a citação acima evidencia que os bancos permanecem usufruindo uma fonte de recursos altamente rentável: títulos do governo, com risco considerado nulo, que pagam altas taxas de juros.

O lado da demanda é ainda mais afetado em decorrência da natureza do tipo de crédito. Sendo o microcrédito um crédito produtivo, esse desafio se liga intrinsecamente a outro também já considerado em capítulos anteriores: o alto grau de desenvolvimento do mercado de crédito ao consumidor.

Porque, embora as altas taxas de juros não possam afetar as preferências pessoais de consumo presente em detrimento de lucros futuros, atingem o mercado de crédito produtivo ao restringirem o número de oportunidades de investimento viáveis, ou seja, aquelas em que a margem de lucro supera o custo do capital.

O último desafio externo a ser enfrentado, porém não menos importante, é o da tradição de crédito dirigido existente no Brasil. Há muito, os bancos estatais concedem linhas de crédito especialmente voltadas para o fomento de atividades específicas ou para atingir um determinado setor da economia brasileira. Hoje, ainda representam 40% da oferta total de crédito no país.

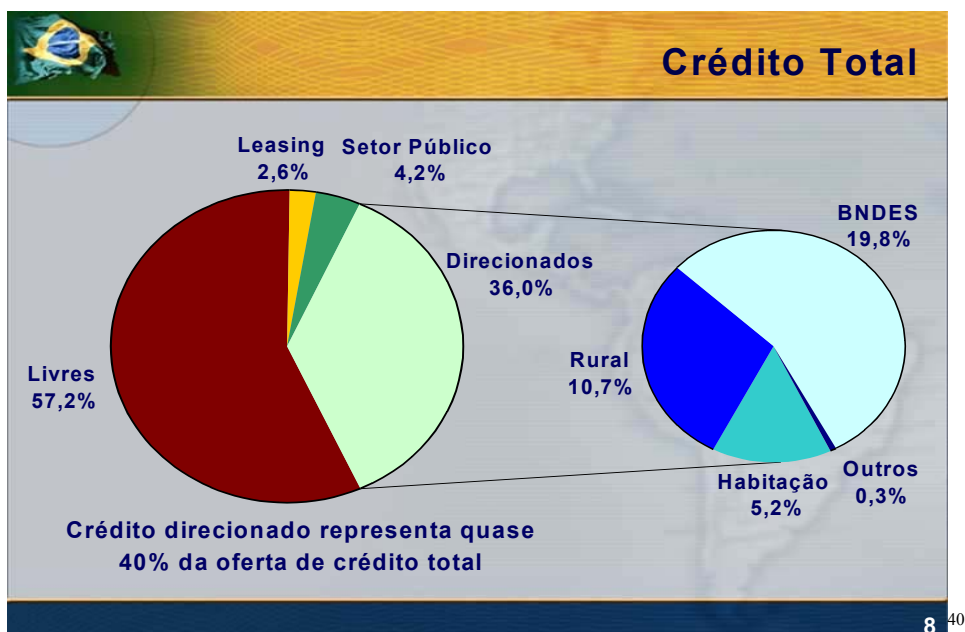


Figura 6: Crédito Total Novembro 2004.

O governo aproveita seus bancos comerciais e regionais de desenvolvimento como canais para programas de crédito subsidiados.

Somente em 1998, o Banco do Nordeste desembolsou US\$ 1,4 milhão de fontes como o Fundo de Assistência ao Trabalhador (FAT), o fundo constitucional de financiamento do Nordeste (FNE) e o BNDES. Um programa anunciado recentemente pelo governo federal “Brasil Empreendedor”, é definido como uma linha de microcrédito e incorpora uma série de fontes de financiamento num pool total de R\$ 166 milhões⁴¹.

Definitivamente, a pior contribuição que esse tipo de programa traz é para a imagem do crédito. Ao levantar a bandeira de atuar no microcrédito, corrompe o conceito sério de crédito e deprecia o mercado de microfinanças. Dependendo do tipo do subsídio e da forma do programa, pode-se considerar uma política social disfarçada de política econômica, mantendo, entre os beneficiários desses programas, a cultura de relação assistencialista e dependente do cidadão com o estado.

Há de se constatar, entretanto, que seu efeito concorrencial é mais brando na área urbana, já que é sabido que quase nada desses recursos chegam ao setor de microempreendimentos informais, muito devido ao excesso de burocracia. Além disso, a maior parte desses programas é ligada a ciclos eleitorais, não tendo continuidade no longo prazo e, portanto, não conseguindo se especializar.

⁴⁰ MEIRELLES, Henrique. *Políticas de crédito no Brasil*. 2004.

⁴¹ GOLDMARK, Lara; POCKROSS, Steve; VECHINA, Daniele, *op. cit.* p.

CONCLUSÃO

Assim como a lontra está ameaçada de entrar em extinção por causa da beleza de sua pele, o microcrédito deve se preservar. O mito de que representa a panacéia a todos os males da pobreza pode vir a inviabilizar a sua atuação.

Já ficou claro que o microcrédito é uma política microeconômica de desenvolvimento econômico local de médio prazo, não tendo eficácia no alívio à pobreza no curto prazo. Mas, da forma que tem sido concebido pelo governo nesses dois últimos anos, que trata o tema como uma política macroeconômica setorial, regulamentando excessivamente o setor de forma paternalista e dirigida, e ainda insistindo na defesa de linhas de crédito subsidiadas diretas, presumindo a afirmação contrária, misturando o tratamento de políticas econômicas e políticas sociais, pode resultar na extinção de iniciativas efetivas de longo prazo no setor.

Entretanto, deve-se lembrar que, no Brasil, o arcabouço do setor de microcrédito ainda está em formulação e, como se sabe, sua complexidade e multiplicidade não permitem que o governo, ou qualquer outro ator, sozinho, seja capaz de construí-lo. Para satisfazer sua natureza de multiplicidade local é necessária a consciência de se estabelecer um sistema plural, descentralizado e, principalmente, com controle social efetivo, buscando a participação permanente do maior número de agentes econômicos e sociais possíveis.

Daí a variedade também de tipos e modelos de instituições microfinanceiras. O mercado não só comporta como se completa dessa forma, com algumas instituições que focam especificamente o crédito convivendo com outras que focam o desenvolvimento local, mas sempre olhando para o ambiente favorável às micro e pequenas empresas, suas necessidades e demandas.

O atual governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que se instaurou com o discurso de que priorizaria as ações no campo de microcrédito, mostrou inflexão na evolução do mesmo nos seus primeiros dois anos de atuação. Porém, os últimos acontecimentos parecem mostrar que o governo começa a perceber que um olhar unidimensional não constrói um sistema eficiente, principalmente ao compreender a importância vital do apoio do setor financeiro formal para a construção de um sistema abrangente de microfinanças, por ser este o setor onde são regulados os fluxos e custos de crédito. O novo discurso do governo é associar a eficiência do sistema financeiro à eficácia

das instituições de microcrédito. Um exemplo disso é que acaba de ser concluída uma resolução que permite que bancos comerciais comprem recebíveis das instituições microfinanceiras.

A entrada de bancos comerciais privados no mercado, como a criação da Microinvest pelo Unibanco em parceria com o organismo internacional IFC, após a compra dos outros 50% do banco Fininvest, e o Real Microcrédito, uma ONG comandada pelo Banco Real em São Paulo com vistas a se expandir, além da crescente busca destes pela ampliação dos canais alternativos de distribuição, como é o caso do Banco do Brasil com os supermercados e do Bradesco com os correios, são exemplos de uma nova visão otimista que vem ocupando o cenário nacional.

É indiscutível a eficiência dos bancos privados no Brasil e a eminente contribuição que pode trazer ao emergente mercado, mas não podemos esquecer que a tecnologia do microcrédito é *ex machina*, ou seja, extrafinanceira, o que pressupõe uma conexão entre a formação de um ambiente com estoque de capital humano e social e o conhecimento financeiro.

É clara então a dificuldade que o Brasil enfrenta para o desenvolvimento do microcrédito. Além de todo o desafio a ser enfrentado no âmbito estrutural devido ao seu sistema capitalista subdesenvolvido, possui uma particularidade ambígua: de um lado, a complexidade de sua economia e um setor financeiro desenvolvido de serviços para aqueles que dele fazem parte, e de outro, uma ampla demanda potencial de público de baixa renda à margem do sistema. Público este, no entanto, sofisticado, muito exigente com a qualidade dos serviços e familiarizado com técnicas de marketing, graças ao próprio sistema, que desenvolveu uma gama de serviços alternativos, grande parte deles informais e voltados ao crédito ao consumidor emergindo assim, uma clientela no Brasil característica de sistemas desenvolvidos. Entretanto, trata-se de uma cultura que desconhece microcrédito, não possuindo experiência com alavancagem financeira, cultivando assim uma mentalidade geral de comprar tempo e não dinheiro, ou seja, privilegia prazos ao invés da contração de empréstimos. A busca pelo público-alvo é definitivamente um desafio.

Assim, conclui-se que sendo concretizada a entrada efetiva dos bancos tradicionais no setor de microcrédito o efeito pode ser bem positivo. Uma atuação conjunta, onde as IMFs atuem como um braço piloto, fundindo-se aos bancos, servindo como analista de

crédito, ou qualquer outra interligação em que desenvolva a parte *ex machina* da tecnologia necessária, de forma a adequar as demandas próprias regionais às ofertas de produtos e deixando mais à responsabilidade dos bancos o cuidado com a eficiência financeira, pode ser o caminho para a construção de um sistema sustentável e bem sucedido de microcrédito no Brasil.

REFERÊNCIAS

- Agência de Educação para o Desenvolvimento. *Aminoácidos*, n. 5, 2003.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Banco de dados. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em:
- BANCO MUNDIAL. Banco de dados. Disponível em: <http://www.worldbank.com>. Acesso em:
- BNDES. Banco de dados. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em:
- Conselho da Comunidade Solidária. *Introdução ao Microcrédito*. 2001.
- DE FRANCO, Augusto. Microcrédito no Brasil – indo direto ao ponto. *Agência de Educação para o Desenvolvimento*, 2003.
- GALINDO, Arturo. *Creditor rights and the credit market: where do we stand?* Working paper 448, Research Department, Bird, 16th march 2001.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Campus. 2000.
- GLOBALINVEST. Sítio da empresa. Disponível em: <http://www.globalinvest.com.br>. Acesso em:
- GOLDMARK, Lara; POCKROSS, Steve; VECHINA, Daniele. A situação das microfinanças no Brasil.
- GONZALEZ-VEGA, Claudio. Painel 1 – Visão geral das microfinanças. In: Seminário BNDES Microfinanças.
- HONOHAN, Patrick. Financial development, growth and poverty: how close are the links? 8th september 2003.
- IBAM. Sítio da empresa. Disponível em: <http://www.ibam.org.br>. Acesso em:
- IBGE. Sítio da empresa. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em:
- IETS. Sítio da empresa. Disponível em: <http://www.iets.com>. Acesso em:
- INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO (IBPT). Banco de dados. Disponível em: <http://www.direitofiscal.com.br>. Acesso em:
- IPEA. Banco de dados. Disponível em: <http://www.ipeadata.org.br>. Acesso em:
- LEVINE, ROSS; LOAYZA, Norman; BECK, Thorsten. Financial intermediation and growth: causality and causes. *Journal of Monetary Economics*, 46 (1): 31–77, 2000.
- LI, Hongyi; SQUIRE, Lyn; ZOU, Hong-Fu. Explaining international and intertemporal variations in income inequality. *Economic Journal*, 108 (1): 26-43, 1998.

MEIRELLES, Henrique. *Políticas de crédito no Brasil*. Disponível em: www.bcb.gov.br.

Acesso em:

MEZERRA, Jaime. *Microcredit in Brazil: the gap between supply and demand*.

MicroBanking Bulletin, November 2002.

MICROFINANÇAS. Sítio da empresa. Disponível em:

<http://www.microfinancegateway.org>. Acesso em:

MISHKIN, Frederic S. *Moedas, bancos e mercados financeiros*. LTC 1998.

NAVAJAS, Sergio *et al. Microcredit and the poorest of the poor: theory and evidence from Bolivia*. 2000.

NICHTER, Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. *Understanding microfinance in the Brazilian context*. 2002.

O GLOBO. 19 ago. 2001

OIT. Sítio da empresa. Disponível em <http://www.ilo.org>. Acesso em:

O LONGO caminho das micro e pequenas ao crédito. *O Globo*, 02 nov. 2003.

PORTOSOL. Sítio da empresa. Disponível em: <http://www.portosol.com>. Acesso em:

I Seminário de Microfinanças. Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/hts/Deorf?ISeminarioMicrofinanças>. Acesso em:

RAJAN, Raghuram; ZINGALES, Luigi. *Salvando o capitalismo dos capitalistas*. 2003.

SEBRAE. Sítio da empresa. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br>. Acesso em:

SOTO, Hernando de. *O mistério do capital*. 2001.

THEDIM, Manuel. *Bases para a construção de uma política de microcrédito*. In: Jul. 2004

TOSCANO, Idalvo. *Bancos populares de desenvolvimento solidário*. 2004.

VELLOSO, Fernando; FERREIRA, Sérgio. *Jornal do Brasil*, 22 ago. 2004.

ANEXO A

LEI DA IMPENHORABILIDADE DOS BENS DE FAMÍLIA

Faço saber que o **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** adotou a Medida Provisória nº 143, de 1990, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, NELSON CARNEIRO, Presidente do Senado Federal, para os efeitos do disposto no parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, promulgo a seguinte lei:

Art. 1º O imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar, é impenhorável e não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam, salvo nas hipóteses previstas nesta lei.

Parágrafo único. A impenhorabilidade compreende o imóvel sobre o qual se assentam a construção, as plantações, as benfeitorias de qualquer natureza e todos os equipamentos, inclusive os de uso profissional, ou móveis que guarnecem a casa, desde que quitados.

Art. 2º Excluem-se da impenhorabilidade os veículos de transporte, obras de arte e adornos suntuosos.

Parágrafo único. No caso de imóvel locado, a impenhorabilidade aplica-se aos bens móveis quitados que guarnecem a residência e que sejam de propriedade do locatário, observado o disposto neste artigo.

Art. 3º A impenhorabilidade é oponível em qualquer processo de execução civil, fiscal, previdenciária, trabalhista ou de outra natureza, salvo se movido:

I - em razão dos créditos de trabalhadores da própria residência e das respectivas contribuições previdenciárias;

II - pelo titular do crédito decorrente do financiamento destinado à construção ou à aquisição do imóvel, no limite dos créditos e acréscimos constituídos em função do respectivo contrato;

III -- pelo credor de pensão alimentícia;

IV - para cobrança de impostos, predial ou territorial, taxas e contribuições devidas em função do imóvel familiar;

V - para execução de hipoteca sobre o imóvel oferecido como garantia real pelo casal ou pela entidade familiar;

VI - por ter sido adquirido com produto de crime ou para execução de sentença penal condenatória a ressarcimento, indenização ou perdimento de bens.

VII - por obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação. *(Incluído pela Lei nº 8.245, de 18/10/91)*

Art. 4º Não se beneficiará do disposto nesta lei aquele que, sabendo-se insolvente, adquire de má-fé imóvel mais valioso para transferir a residência familiar, desfazendo-se ou não da moradia antiga.

§ 1º Neste caso, poderá o juiz, na respectiva ação do credor, transferir a impenhorabilidade para a moradia familiar anterior, ou anular-lhe a venda, liberando a mais valiosa para execução ou concurso, conforme a hipótese.

§ 2º Quando a residência familiar constituir-se em imóvel rural, a impenhorabilidade restringir-se-á à sede de moradia, com os respectivos bens móveis, e, nos casos do art. 5º, inciso XXVI, da Constituição, à área limitada como pequena propriedade rural.

Art. 5º Para os efeitos de impenhorabilidade, de que trata esta lei, considera-se residência um único imóvel utilizado pelo casal ou pela entidade familiar para moradia permanente.

Parágrafo único. Na hipótese de o casal, ou entidade familiar, ser possuidor de vários imóveis utilizados como residência, a impenhorabilidade recairá sobre o de menor valor, salvo se outro tiver sido registrado, para esse fim, no Registro de Imóveis e na forma do art. 70 do Código Civil.

Art. 6º São canceladas as execuções suspensas pela Medida Provisória nº 143, de 8 de março de 1990, que deu origem a esta lei.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, 29 de março de 1990; 169º da Independência e 102º da República.