Microcrédito no Brasil

Fernando Nogueira da Costa

Texto para Discussão. IE/UNICAMP
n. 175, abr. 2010.

ISSN 0103-9466

Microcrédito no Brasil

Fernando Nogueira da Costa [1]

Resumo

O artigo apresenta a evolução do chamado microcrédito no Brasil nos últimos 10 anos. Ele tem significado "revolucionário". Há singularidade no modelo institucional adotado em nosso país. Os empreendedores pobres dão mais relevância a ter acesso ao financiamento do que ao seu custo. Defende-se a necessidade de política governamental, pois as ONGs - Organizações Não Governamentais não alcançaram nem auto-suficiência, nem escala suficiente para fomentar algo além do desenvolvimento local em bairros populares. Debate a diferença de escala entre as atividades dos bancos comerciais brasileiros, em termos de acesso popular a crédito para consumo, e as do microcrédito produtivo orientado, baseado no "modelo clássico" de grupos de aval solidário. Finalmente, mostra os impactos das medidas governamentais recentes.

Palavras-chave: Crédito Popular – Instituições de Micro finanças – Política Social.

Abstract

Microcredit in Brazil

The article presents the evolution of the call microcredit in Brazil in last the 10 years. It has meant "revolutionary". It has singularity in the adopted model in our country. The poor entrepreneurs give more relevance to have access to the financing of what to its cost. It defends the necessity of governmental politics, therefore the ONGs - Not Governmental Organizations had not reached nor self-sufficiency, nor scale sufficient to foment something beyond the local development in popular quarters. It has debated the difference of scale between what Brazilian commercial banks can make in terms of popular access the credit for consumption and the guided productive microcredit, based in the "classic model" of groups of solidary endorsement. Finally, it shows the impacts of the recent governmental measures.

Keywords: Popular credit – Microfinance Institutions – Social Politics.
JEL Classification: G21.

1 Introdução: a revolução do microcrédito

A genealogia das condições para o surgimento do capitalismo não se reduziu à expropriação do produtor direto, o camponês ou o artesão. Incluiu a formação do capital-dinheiro. Esta se desenvolveu a partir da concentração de grande massa de recursos – dinheiro, ouro, prata, terras, meios de produção – à disponibilidade de pequeno número de proprietários. Aquela ocorreu a partir da formação de grande

(1) Professor-adjunto/livre-docente do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas – SP, Brasil. E-mail: fercos@eco.unicamp.br. Blog: http://fernandonogueiracosta.wordpress.com/.

contingente de indivíduos sem posse de bens. Foram assim obrigados a vender sua força de trabalho aos senhores da terra ou aos donos de manufaturas.

O capital-dinheiro torna-se capital propriamente dito, estabelecendo relação social, só quando se encontra com o trabalhador livre, disponível para o contrato de assalariamento. Este era o contrato social: desde que qualificados, os trabalhadores encontrariam emprego. Obteriam então renda para sobreviverem em condições sociais adequadas.

A manufatura subordinou o trabalhador porque ele estava despojado de propriedades, a não ser de sua habilidade pessoal. Na era da grande indústria, subordinou-se o trabalhador com o progresso técnico. Impossibilitou-o a retornar ao artesanato. No entanto, na atual revolução tecnológica, mesmo trabalhadores qualificados passam a ter dificuldade em encontrar emprego. Os excluídos da economia capitalista são obrigados a trabalharem por conta própria. Têm de criar micros empreendimentos. Há uma espécie de regressão histórica ao artesanato.

A revolução no pensamento econômico, no século passado, ocorreu com Keynes. Revelou que a determinação do nível de emprego não depende de decisões dos trabalhadores. A economia capitalista não consegue empregar, continuamente, todos aqueles que desejam trabalhar.

Existe desemprego quando o impulso para os gastos em investimento dos contratantes de mão de obra não é suficiente para justificar a contratação de toda a população economicamente ativa que busca emprego. Isto ocorre quando a demanda efetiva é deficiente. Os gastos em consumo e investimento não são suficientemente grandes, para capacitar os empreendedores a obterem lucro através da potencial utilização do trabalho dos desempregados.

Outra revolução no pensamento econômico, no limiar do novo século, ocorreu com Muhammad Yunus. Este professor de Economia, em Bangladesh, largou as salas de aula para se tornar "banqueiro dos pobres". Em 2006, foi laureado com o Prêmio Nobel da Paz.

A lógica do sistema capitalista requer que o poder de compra não seja meramente estendido a qualquer um que deseja crédito. Idealmente, o crédito seria fornecido a capitalistas que iriam acrescentar capacidade produtiva e/ou aumentar a produção daqueles bens que poderiam ser vendidos com preços suficientes para cobrir despesas e dar lucros para sustentar a acumulação de capital. Porém, não há mecanismo, no sistema capitalista, para garantir *a priori* esse resultado.

Os refinanciamentos normalmente são assegurados somente àqueles que periodicamente reembolsam os bancos. O pagamento do crédito obtido, sob a ameaça de seu racionamento, obriga a orientação da produção estritamente para aceitação do mercado. O banqueiro atua como juiz no julgamento de quem merece crédito. Mas não há garantia que o racionamento do crédito necessariamente gerará o volume necessário de crédito e o colocará nas mãos corretas. Os necessitados acabam não o recebendo.

Os miseráveis ficavam nas mãos dos agiotas. Os juros dos fornecedores de matérias primas acabavam levando fatia substantiva do faturamento. Sem a posse de terra e capital, trabalhadores desempregados, em todo o mundo, tornavam-se, inevitavelmente, "meeiros". Só recebiam metade do que criavam.

Yunus percebeu que as necessidades financeiras eram extremamente reduzidas. Podia-se emprestar pouco a muitos. As pequenas amortizações e o "aval solidário", intra-grupo de devedores, garantiriam baixíssimo nível de inadimplência. Sua *revolução financeira* foi dar crédito ao trabalho, quando sempre se deu ao capital.

Os "bancos dos pobres" não fornecem crédito direto aos consumidores. Seus empréstimos são dirigidos aos produtores. São créditos para investimentos em ferramentas e matérias primas. Os trabalhadores adquirem meios de produção. As mulheres, devedoras prioritárias, tornam-se as maiores responsáveis pelas finanças domésticas. Elas se emancipam. A revolução do microcrédito é também *revolução feminista* contra o patriarcalismo. Logo adiante, prosseguindo o negócio, elas necessitam de informações. Buscam educação. Torna-se, então, *revolução cultural*.

Os "bancos do povo" não devem ser cobrados pelo que não se propõem a fazer: política de emprego. Os programas de apoio aos trabalhadores informais com viés empreendedor constituem política social. Representam conquista do direito de produzir e gerar renda por conta própria. Integram os excluídos à economia de mercado. Ocupam, mas não empregam. O nível de emprego formal depende do crescimento da parte capitalista da economia.

Este artigo analisa a evolução do chamado microcrédito no Brasil nos últimos 10 anos, isto é, desde a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, cujos objetivos sociais tenha, entre outras, a finalidade de constituir sistema alternativo de crédito. Além desta Introdução sobre seu significado "revolucionário", o artigo contém mais seis tópicos e conclusão. O segundo diz respeito à especificidade do modelo institucional adotado em nosso país. O terceiro mostra que, para os empreendedores pobres, ter *acesso* ao

financiamento importava mais que o *custo* dele. O quarto tópico defende a necessidade de política governamental, pois as ONGs – Organizações Não Governamentais não alcançaram nem auto-suficiência, nem escala suficiente para fomentar algo além do desenvolvimento local em bairros populares. O quinto debate a diferença de escala entre o que bancos comerciais brasileiros podem fazer em termos de "bancarização" e crédito popular para consumo e o que o microcrédito produtivo orientado, baseado no "modelo clássico" de grupos de aval solidário, de fato, faz. O sexto tópico apresenta as medidas governamentais referentes a acesso popular a banco e crédito, entre 2003 e 2006, e o sétimo, as mudanças realizadas para o segundo mandato do governo Lula. Finalmente, no último tópico chega-se à conclusão sobre a estratégia do modelo brasileiro.

2 Bancos do Povo no Brasil

Os chamados "bancos do povo", no Brasil, não são como o Banco *Grameen*, em Bangladesh. Esta denominação pode ser traduzida como "banco das aldeias". Lá, como cá, os indigentes se concentram em zonas rurais. Mas lá os agentes itinerantes do banco vão em seus domicílios. Todos têm de ir onde o povo está. Aqui, a maioria dos bancos espera o povo vir em suas agências, nas cidades maiores.

No nosso país, o microcrédito provou também que é atividade financeira que dá retorno, tem baixa inadimplência, é viável, desde que tenha sua metodologia adaptada às condições locais. Um exemplo ilustra como sua forma de pagamento é muito simples. O cliente em vista possui negócio funcionando pelo menos há um ano. Pode ser bazar, lanchonete, mercadinho, bar, birosca, etc. Ele pode ser cabeleireiro, eletricista, costureira, camelô ou qualquer outro tipo de trabalhador informal. Se ele necessita de dinheiro para comprar mercadorias, máquinas e equipamentos, reformar ou ampliar seu estabelecimento, ele pode escolher quando e quanto pagar pelo pequeno empréstimo.

Suponhamos que um jardineiro tome empréstimo de R$ 1.000,00, para comprar suas ferramentas e construir o teto para guardá-las. Ele poderá pagar em 6 pagamentos mensais de R$ 200,65. Essas parcelas fixas incorporam os juros totais de 20% ao semestre. Poderá optar pela alternativa de 20 pagamentos semanais de R$ 57,73, com o que, em cerca de 5 meses, pagará montante menor de juros. Com o valor da diária de jardineiro em torno de R$ 50,00, verifica que, trabalhando os 5 dias úteis da semana, ele reservaria pouco mais que o faturamento de um dia para sua

prestação e ficaria com quase quatro vezes esse valor. É bom negócio, tanto para o devedor quanto para o credor.

O devedor escapa dos juros abusivos cobrados, geralmente, nas compras a prazo. Ganha condições de pagar à vista. O credor recebe taxa de juros razoável – 3,9% ao mês mais taxa administrativa –, principalmente considerando que, muitas vezes, ele toma fundos de empréstimos originados em bancos públicos. Tanto para repasses a organizações não-governamentais (ONGs) sem fins lucrativos, quanto para as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), o BNDES, por exemplo, empresta cobrando a taxa de juros de longo prazo (TJLP), a mais baixa do país para *funding* de longo prazo.

Por isso, na era neoliberal (1990-2002), havia a expectativa é que o microcrédito se desenvolvesse pelo país como atividade do setor privado. Os neoliberais achavam que haveria mercado, sem dúvida, pois a grande maioria da população não tinha acesso bancário. Seria perfeitamente factível que instituições financeiras privadas atuassem, exclusivamente, na atividade do microcrédito, explorando a ampla base de clientes em potencial.

Candidatos a "banqueiros dos pobres" já falavam da "indústria de microfinanças" em expansão. Mas, o que são as *microfinanças*? Elas são mais abrangentes que o *microcrédito*, pois considera que este só terá futuro no país operando com captação de recursos no mercado financeiro. Oferecendo outros serviços financeiros para os segmentos da sociedade que não têm acesso à rede bancária tradicional, estima-se que se alcançaria a auto-sustentação.

No entanto, o Conselho Monetário Nacional (CMN), na Resolução 2874, de 26 de julho de 2001, que dispõe sobre a constituição e o funcionamento de SCM – Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, inclusive sob controle societário de OSCIP, colocou barreiras a essas pretensões. Ficou vedada a adoção da palavra "banco" na denominação social dessas sociedades, para o Banco Central do Brasil não ter a obrigação, eventualmente, de socorrê-la. Caso captasse recursos de terceiros, os depositantes poderiam exigir a proteção da autoridade monetária.

Outras restrições foram impostas. Devem ter atuação restrita à região pré-definida. É vedada também a participação societária, direta ou indireta, do setor público no capital. Devem observar, permanentemente, limites mínimos de capital realizado e patrimônio líquido de R$ 100.000,00. Em suas operações de crédito, essas sociedades têm como limite de diversificação de risco de, no máximo, de R$ 10.000,00 por cliente. É proibida a transformação em qualquer tipo de instituição integrante do

Sistema Financeiro Nacional. Desde logo, não é permitida a concessão de empréstimos para fins de consumo.

As SCM não podem fazer a captação de recursos do público. Somente podem praticar operações com recursos originários de organismos e instituições nacionais e internacionais de desenvolvimento, orçamentos estaduais e municipais, fundos constitucionais, doações. Outras fontes podem ser usadas somente se expressamente autorizadas pelo BCB.

Portanto, quando chegou a vez da regulação dos "bancos dos pobres", a repressão financeira substituiu a excessiva liberalização. Antes, no caso dos "bancos dos ricos", até uma única "agência aérea" (em andar de cima), constituída para administração de fortunas ou ganhos de tesouraria para seus controladores, era denominada de "banco múltiplo"...

Logo, o modelo institucional adotado no Brasil não é o do Banco *Grameen*. Não é de se esperar o mesmo sucesso em termos de ganhos de escala no combate à pobreza. Quando instituições financeiras não podem captar depósitos de seus clientes que receberam empréstimos, elas não internalizam o multiplicador monetário. Isto é, com a *fidelização* de seus clientes como depositantes, os empréstimos criariam sucessivas rodadas de multiplicação de depósitos.

Disseminados pelos centros urbanos, os chamados "bancos do povo" ainda não atingiram "os mais pobres entre os pobres": os indigentes dos municípios com mais baixos níveis de qualidade de vida. Em seu livro, Muhammad Yunus, criador do Banco *Grameen* alerta que "onde quer que os não-pobres estejam integrados nos programas de luta contra a pobreza, os verdadeiros pobres logo serão postos de lado". Assim, os bancos do povo continuarão sendo os bancos das praças...

3 Confusão entre microcrédito e microjuros

Houve iniciativas particulares que buscaram entrar no mercado de microcrédito, apresentando novidade no país: conceder empréstimos a negócios em formação. A maioria das linhas de empréstimos para microempreendedores existente exigia que o potencial cliente comprovasse que trabalhava na atividade há pelo menos seis meses. A nova proposta era oferecer empréstimos a juros de até 1% ao mês e trabalhar com exigências maleáveis de garantia, para os primeiros empreendimentos.

Essa taxa de juros só era possível porque cobrada por empréstimos de recursos orçamentários no programa estadual do Estado de São Paulo: o Banco do Povo Paulista. Praticamente, eram empréstimos a "fundo perdido".

As exigências maleáveis de garantia significariam, na prática, que existiria a possibilidade de futuro micro empreendedor tomar empréstimo com a SCM sem oferecer nem avalista nem alienação de bem. Para tanto, agentes de crédito avaliariam o perfil do cliente e a viabilidade do negócio.

As taxas de juros cobradas pelas operadoras de microcrédito giravam, em média, na região Sudeste do país, em torno de 4% ao mês. A Portosol de Porto Alegre, referência nacional, fornecia o crédito sob as seguintes condições: prestações fixas e taxa de juros de 3,99% ao mês O sistema utilizado para o cálculo da taxa de juros era o sistema *price*. A taxa de juros contratada era dada em termos nominais e incidia sempre sobre o saldo devedor. Fazia a concessão de crédito sem descontos e sem cobrança de taxa de abertura de crédito. Os prazos das prestações seriam fixados atendendo ao melhor dia de pagamento e a sazonalidade da atividade do cliente. Na tabela abaixo, há exemplos.

Valor do crédito liberado	**Prazo (meses)**	**Valor a pagar (prestações mensais)**
R$ 200,00	06	R$ 38,14
	08	R$ 29,69
	15	R$ 17,98
R$ 1.000,00	06	R$ 190,70
	08	R$ 148,47
	15	R$ 89,88
R$ 5.000,00	06	R$ 953,50
	08	R$ 742,34
	15	R$ 449,39

Qual era o problema quanto à fixação da taxa de juros em 1% ao mês, quando a taxa de outras SCM era, em média, 4% ao mês? Ela se tornou o alvo de diversas críticas das outras OGN's que operavam com o microcrédito. Elas achavam que esses juros não cobriam nem os custos administrativos, isso sem contemplar o possível custo de captação de recursos no mercado financeiro. A análise do crédito era muito onerosa, pois exigia visitas ao local da atividade de cada potencial tomador do crédito. O "populismo financeiro" impediria a entrada de outras organizações nos municípios onde atuasse. Criaria a impressão de que os juros cobrados pelas outras emprestadoras eram extorsivos. Enfim, a abordagem assistencialista, através de crédito subsidiado,

baseado em recursos orçamentários obtidos praticamente a "fundo perdido", atentaria contra a disseminação do microcrédito auto-sustentado.

Tratava-se, então, de pensar em termos estratégicos e não segundo o horizonte de mandato governamental. A SCM deveria ser estruturada, desde o início, visando a meta de deixar de ser assistência social e se tornar atividade auto-sustentável, que fosse além de eventuais governos.

A questão básica era se os clientes pobres poderiam pagar taxa que garantisse o *princípio da auto-sustentabilidade*. Em algum momento, a SCM teria que atender demanda de microcrédito muito superior ao que os orçamentos dos organismos doadores poderiam financiar. A alternativa seria então contar com recursos de fontes comerciais, como *funding* de bancos públicos. Isso só seria factível se a receita fosse suficientemente alta, para que se pudesse pagar esse custo comercial.

Além desse custo de captação de fundos, a taxa de juros efetiva que se cobraria sobre os micros empréstimos teria que contemplar os custos administrativos, as despesas tributárias, as perdas por inadimplência, a taxa de capitalização desejada para elevar a futura alavancagem financeira. Poderia descontar a receita gerada pela carteira de títulos financeiros, ou seja, pelas aplicações das disponibilidades.

A experiência internacional, geralmente, indicava que a maioria dos devedores pobres podia pagar taxa de juros em nível suficientemente elevado a ponto de garantir a sustentabilidade do negócio com microcrédito. Em primeiro lugar, na maioria das comunidades pobres, já existiam mercados informais de crédito com taxas de juros muito mais elevadas do que as cobradas por qualquer Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM). Bastava lembrar os juros cobrados nas compras a prazo ou os "juros de agiota".

Mesmo as SCM que cobravam taxa de juros muito alta sempre descobriam que a demanda era muito superior a sua capacidade de satisfazê-la. Isto demonstrava que os clientes solicitantes de novos empréstimos estavam convencidos de que eles lhes permitiriam ganhar mais que os juros a pagar.

Na realidade, os pequenos negócios dos pobres podem pagar com freqüência taxa de juros que significariam a ruína de qualquer comércio maior. Por que isso? A CGAP (Grupo Consultivo de Ajuda à População Mais Pobre – Um Programa de Microfinanças) do Banco Mundial explica essa proposição, aparentemente contrária ao que indica a intuição.

Por exemplo, qualquer vendedor ambulante que não tenha capital de giro desperdiça tempo significativo de seu dia de trabalho tendo que ir, diariamente, comprar mercadorias no atacadista. Nesse tempo, não há vendas nem receita. Se o microcrédito para capital de giro lhe permitir comprar mercadorias para uma semana, em vez de ser apenas para o dia, terá aumento expressivo do tempo que passará vendendo. Em conseqüência, suas vendas semanais aumentarão, proporcionalmente.

Outra possível explicação para esse fenômeno dos pobres que podem pagar taxas de juros altas baseia-se no que os economistas denominam de "lei dos rendimentos decrescentes". Ela mostra a tendência dos rendimentos marginais decrescerem cada vez que se agrega uma unidade de capital ao negócio, sempre que as demais condições não variam. Em outras palavras, a grande empresa não pode pagar taxa de juros tão alta por empréstimo quanto a que pagaria o microempreendedor. Isto porque este, comparado ao grande que já esgotou as opções de investimento mais lucrativas, pode extrair maior lucro relativo das unidades adicionais de capital, precisamente porque começa com muito pouco. Ele negocia bens e serviços com valores unitários muito baixos, porém com preços contendo elevado percentual de lucro. Já que pode usar o empréstimo de forma mais lucrativa, através de margens de lucro maiores, pode pagar taxa de juros mais elevada e, ainda assim, sair ganhando.

Além disso, o custo dos juros para o micro tomador de crédito face ao total de suas receitas e gastos é percentual diminuto. O pagamento de juros constitui pequena fração de seus custos globais. O mais preocupante é a própria amortização.

A conclusão geral era que, para os empreendedores pobres, ter *acesso* ao financiamento era muito mais importante que o *custo* desse microcrédito.

4 Capacitar, creditar e propiciar

Diz a sabedoria popular que "não se deve dar o peixe, mas ensinar a pescar". Entretanto, o bom senso indica que, em casos de fome, deve-se sim "dar o peixe", para o faminto ter as condições mínimas de aprendizagem. Também não se consegue capacitá-lo a pescar sem dar-lhe crédito para comprar a vara, a linha e o anzol, ou até mesmo o barco. Tudo isso sem rio piscoso, isto é, ambiente institucional e macroeconômico propício a microempreendimentos, não adianta muita coisa...

Portanto, três dimensões devem ser articuladas no combate à desigualdade social no país. A primeira contempla *políticas compensatórias*. Elas permitem que toda a população atinja, no curto prazo, patamares mínimos de dignidade e sobrevivência. Outra dimensão é constituída por *políticas de crescimento econômico*, para

disponibilizar maior renda, quantidade de bens e serviços, além de oportunidades. Em simultâneo, é necessário executar *políticas redistributivas*. Só com elas, essa maior disponibilidade de renda, bens e serviços se dirigirá, prioritariamente, às camadas da população "mais pobres entre as pobres", que constituem o público-alvo dessas políticas.

Na era neoliberal (1990-2002), a distribuição de renda do Brasil disputava com a da África do Sul, entre países grandes, a vergonha de ser a pior no mundo. Alguns especialistas defendiam a "focalização", e não a "universalização", de algumas políticas sociais como forma de melhorá-la. Seriam programas sociais que almejassem dar aos mais pobres os chamados ativos de produção: educação, terra e microcrédito, para produzir. Supunham que o pobre continuaria em sua precária situação enquanto não tivesse a capacidade de gerar sua renda por conta própria, para satisfazer as necessidades básicas.

O governo neoliberal privilegiava apenas seus credores em detrimento desses programas que poderiam beneficiar a sociedade mais pobre. Esses programas sociais teriam gasto bem menor do que era despendido com o pagamento dos serviços das dívidas interna e externa.

Preso na "armadilha da dívida", o foco governamental se deslocou para a gestão da pobreza e dos problemas associados a ela, inclusive a informalidade, via "forças do mercado". O pressuposto era que governo e sociedade se uniriam para ações "solidárias", visando "inclusão do excluído". No que se refere ao trabalho informal, a idéia então dominante era a do apoio ao indivíduo, com ênfase em programas de concessão de microcrédito, para tocar o próprio negócio.

Nessa visão, o mercado seria capaz de estabelecer o elenco de prioridades e de atividades a serem apoiadas. Porém, não eram suficientes os programas de apoio voluntário aos informais com viés empreendedor sem tratar de fazer a economia crescer e sem receber a prioridade governamental. Após duas "décadas perdidas" (as dos anos 80 e 90), a economia continuava estagnada.

O crescimento econômico seria o melhor remédio para as doenças do desemprego e da informalidade. Mas por si só também não seria suficiente para reduzir a pobreza e nem as disparidades sociais. Dever-se-ia garantir as condições básicas de vida. Para isso seria necessário investir fortemente em programas de educação e saúde (inclusive saneamento) e em políticas sociais focalizadas, mas em escala que tivessem realmente impacto social.

Os programas de microcrédito atingiram mais de 7.000 experiências espalhadas por todo o mundo. O marco que estimulou essa expansão aconteceu em 1974, com o lançamento do *Grameen Bank*, em Bangladesh. Na América Latina, o microcrédito apareceu nos anos 80, no Peru, Chile e Bolívia.

No Brasil, a iniciativa apareceu, nos anos 90, com a participação do Terceiro Setor. No começo de 2002, existiam 67 OSCIP de microcrédito e 24 SCM. Além disso, com governos populares sendo eleitos para as administrações municipais e estaduais, houve a implantação de "Bancos do Povo" para apoiar a geração de ocupação e renda.

Entre os bancos públicos federais, a iniciativa mais antiga foi a do *CrediAmigo* do Banco do Nordeste (BNB), em funcionamento desde 1998. O BNB fez a opção de criar uma OSCIP, o Instituto Nordeste Cidadania, para operar diretamente o microcrédito. O Instituto fazia a análise de crédito, o assessoramento empresarial e o acompanhamento dos pagamentos, focando a região rural do semi-árido nordestino. O BNB atuava nos mesmos moldes da maioria das OSCIP voltadas ao microcredito produtivo orientado, isto é, com grupos de aval solidário e agentes de crédito itinerantes, muitos dos quais eram agrônomos terceirizados.

Como exemplo da necessidade de intervenção governamental, merece destaque essa experiência, pois se tratava do único caso brasileiro de integração entre banco público federal e o microcrédito, Embora ainda insuficiente, era a experiência que apresentava o melhor desempenho dentre todas as desenvolvidas no setor de microcrédito no Brasil.

Quando começou, no final da década passada, estimava-se que no máximo 110 Organizações Não Governamentais (ONGs) de microcrédito operavam no Brasil. Apenas 6 delas atendiam mais de 2.000 clientes. O total de ONGs atendia número estimado de 76.000 micro e pequenos empreendedores dos setores formal e informal.

Em 1999, sem considerar o BNB, foram realizadas quase 81 mil operações de microcrédito no Brasil. Incluindo o BNB, foram mais de 257 mil. Os valores totais dos financiamentos foram, respectivamente, 84 e 198 milhões de reais. A posição do CrediAmigo acumulada, desde 1998 até o final de agosto de 2001, era de 502 mil operações e 364 milhões de reais.Uma das principais lições do programa CrediAmigo era a necessidade de possuir organização com infra-estrutura física bem estabelecida, como a capilaridade que as agências do BNB possuíam na região Nordeste. Mantendo sistema descentralizado de monitoramento de carteiras de empréstimo, ele tinha condições de se consolidar no setor de microcrédito, rapidamente, por alcançar logo escala operacional.

Isso, aparentemente, demonstrava o potencial para a atuação, neste setor, dos outros bancos públicos federais, especialmente, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Esses bancos tinham escala de recursos e logística física para atender a boa parte da população mais pobre, no plano nacional. Além disso, já possuíam tradição do processo de concessão do crédito. Poderiam fazer parcerias com cooperativas de crédito popular para os programas de microcrédito, de fato, terem impacto social significativo.

Mas, no Brasil, embora o microcrédito tenha apresentado alta taxa anual de crescimento, sua expansão ainda esbarrava em dispersão de esforços. Ao contrário do Banco *Grameen* de Bangladesh, que internalizava todo o multiplicador monetário, com empréstimos criando depósitos nele próprio e propiciando novos empréstimos, por aqui a descentralização e a proibição de microfinanças impediam o fenômeno, que propiciou o sucesso lá.

Exemplo do efeito dessa dispersão ocorreu em 2001. O BNDES tinha R$ 120 milhões para emprestar a instituições financeiras que quisessem administrar carteiras de microcrédito. Conseguiu repassar, até junho, apenas R$ 48,8 milhões às 28 instituições que conseguiram cumprir as exigências do banco, sendo 26 delas ONGs. De acordo com dados do IBAM, as ONGs eram 85,7% das instituições que atuavam com microcrédito no país: 110 no total; os governos respondiam por 7,1%; os demais 7,2% eram cooperativas e OSCIP.

Tecnicamente, seria preferível que umas poucas entidades que trabalhassem com microcrédito que tivessem capital elevado do que muitas com capital baixo. Somente carteiras ativas de valor alto conseguiriam rentabilidade suficiente para sua auto-sustentabilidade. O fato de existirem entidades funcionando com carteiras de valores muito aquém dos que dariam economia de escala se justificava pela existência de subsídios embutidos nos custos operacionais.

Geralmente, as organizações de microcrédito funcionavam em agências da Caixa Econômica Federal, isentando-se das despesas de aluguel, segurança, limpeza, energia, etc. Caso não houvesse crescimento da carteira que, logicamente, começava pequena, a entidade não teria condições de sobrevivência se porventura esses subsídios fossem retirados. Os subsídios, inclusive a cobertura total ou parcial da folha de pagamentos, deveriam ser dados somente no início do funcionamento, até que ocorresse a aplicação total e a carência no retorno dos financiamentos.

As ONGs não alcançaram auto-suficiência. Possuíam escala para fomentar, no máximo, algum desenvolvimento local em bairros populares.

5 Debate entre crédito popular para consumo ou microcrédito produtivo orientado

Texto da área de desenvolvimento social do BNDES, na época neoliberal, afirmava: "o país apresenta uma série de condições favoráveis ao seu desenvolvimento [da indústria de microfinanças], como grande quantidade de clientes potenciais – 70% da população brasileira está excluída do sistema financeiro –, setor bancário que não tem demonstrado interesse em atender às classes mais pobres e instituições com crescente experiência em microfinanciamento". Será que esse diagnóstico estava correto? Cabe analisar cada um dos três pontos que sustentavam o argumento.

Inicialmente, trata-se de indagar se o público-alvo deveria ser a população "não bancarizada". Caso se aceite que seja, será que ela representa, de fato, "70% da população brasileira"?! O programa de microcrédito corria o risco de, por mirar em alvo amplo demais, acabar não acertando...

O Balanço Social da FEBRABAN informava que o acirramento da competição entre os bancos e o barateamento do custo de atendimento via eletrônica intensificaram o processo de abertura de contas correntes – atingiram 63,2 milhões, em 2001 – e de poupança – 51,2 milhões –, permitindo a bancarização de maior parcela da população de baixa renda. Levantamento realizado pelo Banco Central do Brasil, com dados da Central de Risco de Crédito, revelava que 95% das pessoas físicas concentravam todas as suas operações de crédito apenas em uma instituição financeira, ou seja, apenas 5% operavam com mais de um banco.

Em 2000, 91% das contas correntes pertenciam às pessoas físicas. Supondo a manutenção desse percentual em 2001 (e descontando as pessoas que tinham mais de uma conta), pode-se estimar que cerca de 54,6 milhões de pessoas tinham acesso bancário. Se fosse comparado esse número com a população total brasileira, em 2001, ou seja, 172,6 milhões, chegar-se-ia à conclusão que menos de 1/3 dela possuía acesso bancário. Evidentemente, considerar pessoas de todas as idades e/ou sem renda não estava correto.

A comparação correta, para verificar o cliente bancário potencial, seria com a população economicamente ativa (PEA) urbana, isto é, apenas com pessoas que exerciam alguma atividade considerada produtiva nas cidades, onde os bancos tinham suas agências. Naquela época, houve queda acentuada no número de pessoas no mercado de trabalho. Em 2001, do total das pessoas em idade ativa para trabalhar,

somente 56,4% estavam trabalhando ou procurando trabalho, ou seja, pertenciam à PEA. A PEA urbana era estimada em 63,4 milhões de pessoas, no ano 2000.

Portanto, o acesso bancário estava quase já atingindo todo seu público potencial com a cobertura de 86%. Grosso modo, faltariam menos de 8,8 milhões dos cidadãos que exerciam alguma atividade considerada produtiva e obtinham renda regularmente. Em outras palavras, o público-alvo de programa social de microcrédito não deveria ser, exatamente, a população "não-bancarizada", mas sim "os mais pobres entre os pobres".

Os mais pobres nem sequer conseguiam trabalho. Viviam à margem do mercado. Os miseráveis não tinham renda monetária. Cerca de 12,7 milhões de chefes de família estavam, em 2000, abaixo da linha de pobreza (ganho familiar mensal abaixo de 1,47 salário mínimo). Em termos relativos, os "pobres" representavam 28,4% do total dos chefes de família. Portanto, o público-alvo seria composto em média dos três mais pobres em cada dez chefes de família. Teria que se focalizar esses chefes de família, localizá-los e enviar agentes de crédito, para organizar grupos de aval solidário entre eles.

O segundo ponto da argumentação convencional, para expor o "mistério" do não crescimento acelerado do microcrédito no Brasil, era que o país possuía "setor bancário que não tem demonstrado interesse em atender às classes mais pobres". Os dados da FEBRABAN sobre bancarização levavam a desconfiar dessa afirmativa. Seria interessante investigar as alternativas populares de crédito, para tirar alguma conclusão a respeito.

O crédito massificado, concedido pelos bancos através das linhas de crédito direto ao consumidor (CDC) e de empréstimo pessoal, era um dos segmentos mais rentáveis do sistema financeiro, apesar de registrar os maiores índices de inadimplência. A inadimplência nos bancos que se especializaram no nicho de crédito massificado era alta, mas os *spreads* eram proporcionalmente maiores e compensavam com folga as perdas com calotes. O *spread* precificava a perda histórica no crédito pessoal. Boa parte da clientela desse nicho era formada pela população de baixa renda, que em muitos casos sequer tinham conta corrente em banco.

Além de bancos pequenos focados nesse negócio, outras instituições de todos os tipos e tamanhos disputavam o mercado de crédito a pessoas físicas, com produtos denominados CDC Lojista e CDC Veículos. Muitas vezes usavam marcas diferentes, como era o caso do Bradesco, que atuava no financiamento de veículos com a financeira Continental (reunida recentemente com outras financeiras sob a bandeira

Banco Finasa); o Unibanco, com a Fininvest; o Lloyds, com a promotora de vendas Losango.

O estudo do caso da rede de lojas comerciais "Casas Bahia" podia trazer algum ensinamento sobre o crédito popular no Brasil. Do total das suas vendas, em média 80% eram a prazo, no plano sem juros bancado pela rede, 6% no crediário de financeira e 8% à vista. As restantes (6%) eram de clientes que, ainda pagando carnê, faziam segunda compra.

As Casas Bahia superavam todos os indicadores de expansão do setor. Possuíam forma muito peculiar de crescer, voltada a camadas de renda mais baixa e com ampliação crescente do número de pontos de venda. As Casas Bahia eram "uma espécie de Bradesco" (banco então com 12,7 milhões de clientes) do varejo comercial, em termos de público alvo, de popularização das lojas. Guardadas as proporções, a exemplo do Bradesco, os números da Casas Bahia eram gigantescos: cerca de 10 milhões de clientes cadastrados, 6 milhões deles com carnês ativos.

As classes C e D, público das Casas Bahia, também compravam produtos mais caros, pelas facilidades de pagamento. Sua administração sabia que a renda individual podia cair ou ficar estática, mas a familiar crescia e as classes de menor renda passavam a ter acesso a produtos mais sofisticados. Pretendia continuar sempre popular, abrindo lojas em áreas densamente povoadas. Entretanto, só abriria em cidades com pelo menos 100 mil habitantes e em raio de mil quilômetros do depósito central da rede, em Jundiaí (SP), distância capaz de absorver os custos da distribuição, feita com frota própria de 1.040 caminhões.

A rede das Casas Bahia bancava quase todas as vendas parceladas que, por sua vez, representavam quase 90% do total. Em 2002, optou por trabalhar sem juros com prazo de 10 vezes para eletroeletrônicos e eletrodomésticos e 15 para móveis. Garantia que os juros não estão embutidos no preço das mercadorias, porque a indústria também lhe dava prazo para pagamento e ela podia repassá-lo. As Casas Bahia compravam 18% de tudo o que a indústria eletroeletrônica brasileira produzia. Conseguiam, portanto, bons descontos. Quem não vendia para as Casas Bahia tinha de pulverizar muito mais...

A rede parcelava as compras, até o limite de R$ 600, sem comprovação de renda. Esse era, aliás, o valor médio das compras. Portanto, quase tudo era parcelado sem comprovação de renda e, nem por isso, a inadimplência era maior. Estava na faixa de 8% para eletroeletrônicos e 2% no caso de móveis. "Quanto mais baixa a renda, mais pontual é o pagamento. Pessoas que têm basicamente o nome a zelar, quando

pressente o atraso vai à loja avisar, pede para não mandar aviso de cobrança", diz seu dono (GZM, 17/5/02).

Essa rede comercial, antes, não aceitava cartão de crédito e só recebia pagamento de prestações nas próprias lojas. Entretanto, o potencial maior de expansão do cartão de crédito estava nas classes de renda mais baixas.

Em 1999, existiam apenas 23,6 milhões cartões. Dos 93 milhões de cartões de crédito alcançados, em 2007, no Brasil, 15 milhões estavam com clientes com renda mensal abaixo de R$ 500. Em 2000, eram apenas 5 milhões. Em 1987, para ter acesso a cartão de crédito, a renda mínima era de 5 salários mínimos. Atualmente, com renda de R$ 200 já é possível ter cartão de crédito, muitas vezes, sem cobrança de anuidade. As administradoras de cartão passaram a focar sua atuação nesse segmento, para crescer.

Por essas informações, pode-se deduzir que as camadas de baixa renda, pelo menos nas regiões mais desenvolvidas do país, tendem a ser atendidas pelo setor bancário. Este tem, recentemente, demonstrado interesse em atender às classes mais pobres com crédito direto ao consumidor e cartões de crédito.

Para compatibilizar rentabilidade (reduzindo custos) e assistência a localidades carentes, a Caixa Econômica Federal, por exemplo, substituiu agências pelos chamados correspondentes não-bancários, espécie de agências que podem funcionar dentro de pontos-de-venda de serviços ou comércio. Instalar máquinas de auto-atendimento é bem mais barato do que construir agência. Quando não existem essas máquinas, quem faz o serviço para o banco é, por exemplo, o farmacêutico e o caixa do supermercado. Com isso, a Caixa alcançou todos os municípios do Brasil.

As lotéricas se transformaram em canal para distribuir serviços financeiros e benefícios sociais para comunidades antes desassistidas, como municípios sem agência bancária ou comunidades de renda mais baixa. Entretanto, os lotéricos realizam atividade comercial que não envolve intermediação financeira como a concessão de microcrédito.

Quanto ao terceiro contra-argumento, a respeito da afirmação que o país dispõe de "instituições com crescente experiência em microfinanciamento", ele não é verdadeiro, pois no Brasil sua expansão ainda esbarra em dispersão de esforços. Como já foi dito, ao contrário do Banco *Grameen* de Bangladesh que internaliza todo o multiplicador monetário, com empréstimos criando depósitos nele próprio e propiciando novos empréstimos, por aqui a descentralização e a proibição de

microfinanças, isto é, captação de depósitos e venda de outros produtos e serviços financeiros, impedem o fenômeno, razão do sucesso lá.

Posteriormente, o debate entre crédito popular para consumo ou microcrédito produtivo orientado foi superado, na prática, distinguindo os conceitos e as instituições financeiras propícias a cada um. Os bancos comerciais ficaram com o primeiro e as OSCIP e SCM com o segundo, podendo vender suas carteiras para os bancos.

6 Acesso popular a banco e microcrédito a partir de 2003

O elenco de medidas tomadas no primeiro mandato do Governo Lula era destinado a democratizar o acesso ao crédito e a outros serviços bancários. Buscavam, antes de tudo, garantir direitos de cidadania (e auto-estima) à parcela da sociedade brasileira anteriormente tratada como composta de "cidadãos de 2ª categoria" pelo mercado financeiro. Mas, reduzindo essa exclusão social dos trabalhadores informais, das micro e pequenas empresas e, especialmente, da população de baixa renda, serviria também para gerar renda e oportunidades de trabalho.

Evidentemente, esperava-se que a nova linha de microfinanças tivesse efeito relevante sobre a economia. O impacto econômico não se daria apenas na economia doméstica das famílias mais pobres. Se todo o sistema bancário brasileiro incorporasse como cliente a massa populacional do país, sem dúvida, os multiplicadores de renda e de moeda aumentariam, significativamente. Haveria, então, impacto macroeconômico.

Os programas de microfinanças foram implementados, primeiro, através da "bancarização" da população sem acesso bancário, simplificando a abertura de contas eletrônicas. A segundo etapa se daria quando milhões de "cartões do cidadão", para transferências de benefícios sociais, tivessem a possibilidade de transformação em "cartão de débito e de microcrédito". Em seguida, buscar-se-ia a "fidelização" dos milhões de recebedores *diretos* dos bilhões de reais em benefícios sociais. A estratégia de responsabilidade social de qualquer banco que atuasse no pagamento desses benefícios seria crescer, conjuntamente, com seu novo cliente.

Por exemplo, a Caixa pagava, anualmente, inclusive via rede de lotéricos e correspondentes bancários, 260 milhões de benefícios, no montante de bilhões de reais. Referiam-se a fundos e programas como: FGTS, Previdência Social, Abono Salarial, PIS/Quotas e Rendimentos, Seguro-Desemprego, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Renda, Auxílio-Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e Agente Jovem.

Pensava-se ainda em ser implementadas linhas de financiamento com empréstimos de valores pequenos e taxas de juros reduzidas para micro empreendimentos. Seriam concedidas em conjunto com capacitação profissional (e educação básica), extensão de rede de saneamento, construção de habitação, hospitais/postos de saúde, escolas, praças de esporte, etc. A "fidelização" dos clientes da cadeia produtiva, gerada pelos micros empreendimentos, daria possibilidade de absorção interna do multiplicador monetário (concomitante ao multiplicador de renda e emprego), em função da generalização do uso da "moeda eletrônica".

Se os bancos públicos "fidelizassem" os participantes da rede de proteção social, da rede comercial e da cadeia produtiva como clientes, todo dinheiro que circulasse nessas redes encadeadas poderia retornar como microcrédito. Quando eles fizessem um empréstimo, depositariam o valor desse crédito na conta corrente do cliente tomador. Se esse cliente (e/ou outros da rede) oferecesse reciprocidade e deixasse, pelo menos algum tempo, esse valor em depósitos à vista, esses bancos teriam reservas emprestáveis no mesmo valor. O efeito multiplicador total, se operações semelhantes se sucedessem (sem vazamento sob forma de retirada em papel-moeda), resultaria em montante de novos depósitos dado pelo inverso da taxa exigida de encaixes e recolhimentos pelo banco central. O crédito se multiplicaria.

Com crédito farto e barato, a variação inicial nos gastos financiados provocaria incremento primário sobre a renda daqueles agentes econômicos recebedores desses gastos. Eles ampliariam seu consumo, levando a nova ampliação da renda. Os agentes beneficiados por esse incremento secundário também aumentariam seu consumo, provocando novo acréscimo de renda, e assim por diante, em seqüência renda-gastos-renda. Através dessa multiplicação, as elevações de consumo de massa induzidas pelo gasto inicial fariam que, no final, a renda crescesse mais que a própria variação da despesa inicial. Haveria, então, multiplicação da renda e do emprego.

Relatório do Instituto Sere, publicado em março de 2001, deixava claro as dificuldades deste produto para os bancos comerciais: "Existe amplo consenso de que os bancos comerciais não têm nem condições, nem orientação, ou interesse, para atender clientes com deficiências de garantias habituais. Eles carecem de preparo, de instrumentos e de competências e até licença formal para avaliar riscos de forma diferentes dos esquemas estabelecidos, que têm como objetivo principal a avaliação objetiva dos riscos, enquanto a avaliação de risco do microcrédito apóia-se amplamente em parâmetros subjetivos".

No entanto, o governo Lula foi contra corrente. A Medida Provisória 122, de 25 de junho de 2003, conferiu ao Conselho Monetário Nacional competência para

regulamentar as aplicações dos bancos convencionais, dos bancos múltiplos com carteira comercial, da Caixa Econômica Federal, bem como as cooperativas de crédito e de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores. Ousou inovar frente ao "modelo clássico".

No mercado de microcrédito, as taxas de juros cobradas dos beneficiários ficavam em torno de 3,9% ao mês. Inclusive foi esta a taxa de referência para a regulamentação pelo governo federal por meio de Medida Provisória (MP 226/2004) do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO). Com essa MP se distinguiu o "microcrédito de uso livre" e o "microcrédito produtivo orientado", que consistia, fundamentalmente, em apoio ao desenvolvimento de microempreendimentos econômicos. Tinha, além disso, como característica essencial, a intervenção da figura do agente de crédito, responsável pelas visitas *in loco* aos empreendedores, a avaliação do perfil sócio-econômico do empreendimento e do empreendedor popular, a análise do crédito solicitado, sua concessão, e, quando aprovada, seu acompanhamento posterior. O problema era que, no crédito popular com ênfase maior no consumo, oferecido pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil, eles tinham a possibilidade de emprestar recursos a taxa mensal de 2%. Custo menor do que esse existia, nas OGN, apenas vinculados a recursos não-reembolsáveis, ou por meio de organizações internacionais, ou através de recursos orçamentários dos poderes executivos.

Quanto às restrições cadastrais, o mercado de microcrédito via bancos comerciais teria de se posicionar de maneira muito firme junto aos possíveis beneficiários, não aceitando quem as tivesse na consulta ao SPC e à SERASA. O microcrédito tradicional, entretanto, tinha como principal garantia a imagem do seu tomador junto à sociedade, ou melhor, junto ao agente de crédito, traduzindo-se em relação de confiança entre beneficiário e financiador. Nesta imagem, a manutenção do "nome limpo" era de extrema importância e a existência de restrição cadastral deveria, de fato, impactar nessa relação.

O padrão de garantias neste nicho, tradicionalmente, não era via *avalista individual*, mas sim pelo chamado *aval solidário*, com a composição de grupos de 3 a 5 pessoas sem relação de parentesco e/ou de atividades entre si. Mas havia grandes dificuldades para constituir tais grupos em favelas de regiões metropolitanas. Era necessário muito tempo para os agentes de crédito itinerantes terem o acesso e a confiança para o acompanhamento semanal das atividades dos potenciais beneficiários e o recebimento dos pagamentos. O problema é que o custo de qualquer bancário,

considerando todos os direitos trabalhistas, inviabilizava a contratação direta de "agente de crédito" por parte de bancos comerciais, seja público, seja privado.

Outro ponto importante a ser confrontado era a inadimplência. Enquanto nas OSCIP, oriundas do Terceiro Setor, o índice variava entre 5% e 8%, para 30 dias, quando havia o envolvimento do poder público, em qualquer dos três níveis de governo, esse mesmo índice crescia para 15% a 20%. Tendo em vista a ampliação dos programas de renda mínima no país, ocorria, geralmente, confusão entre eles, que transferiam renda com a contrapartida do compromisso com a saúde e a educação das crianças, e os programas que envolviam linha de crédito. O Banco Popular do Brasil teve essa percepção com o empréstimo para consumo, onde seus clientes tomavam o crédito inicial de R$ 50 como se fosse a Bolsa-Família, sem terem a consciência da necessidade do pagamento do mesmo.

Finalmente, outra dificuldade encontrada no mercado de microcrédito foi a própria sustentabilidade das instituições de microfinanças. Além de serem muito poucas (cerca de 200 com funcionamento autorizado pelo Ministério da Justiça), para atuarem em todo o país, elas tinham dificuldades em atingir o equilíbrio das operações em prazo curto. Por isso, o grande desafio era como elas poderiam receber investimentos que permitissem garantir a viabilidade econômica do processo que exigia muito monitoramento e assistência aos beneficiários.

7 Quadro recente

O Conselho Monetário Nacional (CMN) mudou, em dezembro de 2006, os valores máximos dos empréstimos do microcrédito e ampliou o público alvo que podia ser beneficiado por esse programa com juros tabelados, em tentativa de reverter a queda expressiva que vinha ocorrendo nas operações. Criado em 2003, o microcrédito era programa que obrigava os bancos a emprestarem 2% dos saldos captados em contas correntes em operações de crédito de pequeno valor com juros limitados a 2% ao mês, na maior parte dos casos, e a 4% ao mês, em algumas situações especiais. Quem não cumprisse a regra era punido com depósitos obrigatórios não remunerados no Banco Central do Brasil (BCB).

Os bancos privados, porém, vinham cada vez mais preferindo deixar os recursos no BCB a emprestar. Em janeiro de 2006, os bancos cumpriam 69,7% das exigências de aplicação. Em outubro, passaram a cumprir só 58%, ou seja, empréstimos de R$ 986 milhões para uma exigência de R$ 1,6 bilhão. O CMN aumentou o valor máximo das aplicações. No caso de financiamento de varejo a

pessoas físicas para consumo, o valor máximo subiu de R$ 600 para R$ 1.000. Empréstimos de varejo para atividades produtivas tiveram o limite elevado de R$ 1.500 para R$ 3.000.

Nos financiamentos produtivos intermediados por agentes de crédito, profissionais que davam assistência técnica aos microempreendedores, o limite também foi flexibilizado. Antes, 80% dos empréstimos tinham valor até R$ 5 mil, e o resto podia chegar a R$ 10 mil. O CMN autorizou limite único de R$ 10 mil. Também foi elevado o limite máximo do saldo médio para as pessoas elegíveis para o microcrédito. Antes, nas contas comuns, a pessoa não podia ter saldo médio mensal superior a R$ 1 mil. Depois, o saldo passou a ser de R$ 3 mil. O saldo devedor máximo do beneficiário do microcrédito produtivo subiu de R$ 10 mil para R$ 15 mil, excetuando financiamentos habitacionais. Para reduzir custos dos bancos nas operações, a taxa de abertura de crédito (TAC) foi unificada em 3%. Antes, a taxa era escalonada, de 2% a 4%, de acordo com o prazo da operação.

O governo, quando aumentou os limites das operações de crédito, de um lado, procurava elevar os valores médios das operações, cobrindo custos fixos dos bancos e os incentivando a emprestar mais. De outro, descaracterizava mais um pouco o programa do microcrédito, que inicialmente foi desenhado para emprestar pequenos valores para quem estava à margem do sistema financeiro. O principal desafio para o programa era que os bancos de varejo, que estavam obrigados a emprestar, não conseguiam (ou não se interessavam por) acessar o público de menor renda.

O Banco do Brasil criou subsidiária para operar no microcrédito, o Banco Popular do Brasil, mas a maior parte dos empréstimos era feita para aposentados de menor renda que já eram clientes do BB. Finalmente, em 15 de maio de 2008, anunciou que iria absorver as operações do BPB, sua subsidiária para atender clientes de baixa renda. No caso da Caixa Econômica Federal, os recursos do microcrédito forneceram fundos para uma linha que já exista – o penhor – transformando-o em "micropenhor", com baixa inadimplência, dada a garantia real. Mas, sem dúvida, medidas como as do crédito consignado e das inovações em torno do microcrédito para consumo levaram crédito, em volume inédito, para pessoas que até então não tinham acesso à rede bancária.

O mercado potencial era grande, as taxas de juros eram atraentes e o governo federal vinha estimulando o sistema, nos últimos anos, mas a oferta de microcrédito no país ainda era tímida diante da demanda potencial, em meados de 2007. Segundo o Banco Central do Brasil (BCB), existiam cerca de 16 milhões de pequenas unidades produtivas no Brasil, das quais 13 milhões eram formadas por trabalhadores por conta

própria e, do total, pelo menos 7 milhões eram clientes potenciais do microcrédito. Este público poderia demandar cerca de R$ 12 bilhões em pequenos empréstimos, mas o total financiado, até dezembro de 2006, era inferior a R$ 1,1 bilhão para 1,1 milhão de clientes. As operações médias eram de apenas R$ 1,7 mil. Mas o fato foi que aumentou muito a escala de atendimento com crédito popular. Se considerasse dentro desta categoria também o crédito consignado, principalmente para aposentados de baixa renda, os números seriam muito mais significativos do que os divulgados pelo BCB.

A maior parte dos recursos emprestados (ou R$ 600 milhões) provinha dos 2% dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras (exceto cooperativas de crédito) de acordo com a Lei 10.735 de 2003. Mesmo assim, o valor representava metade do teto da exigibilidade, porque os bancos preferiam "esterilizar" parte dos recursos no Banco Central a operar com os riscos e custos do sistema, apesar dos juros médios cobrados de 4% ao mês no microcrédito produtivo orientado. Por exemplo, a inadimplência alta (18%) e a limitação dos juros (em 2% ao mês) levaram o Bradesco a abandonar o microcrédito obrigatório. Os recursos (2% dos depósitos à vista) passaram a ser recolhidos compulsoriamente ao BCB, no final de 2006.

Mas esse total do microcrédito de uso livre era muito maior do que o concedido como microcrédito produtivo. O Banco do Nordeste do Brasil, com o programa "Crediamigo", comparecia com R$ 170,6 milhões no total de empréstimos. As cooperativas de microempresários, com R$ 145,9 milhões. ONGs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sem fins lucrativos, e fundos públicos entravam com R$ 52,8 milhões e as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), que podiam visar ao lucro, com R$ 47,7 milhões.

Afora a exigibilidade dos 2% dos depósitos à vista, os grandes bancos privados ainda estavam engatinhando no microcrédito. De acordo com o BCB, no fim de 2006, apenas Unibanco, ABN AMRO, Santander Banespa e Itaú operavam na modalidade, com empréstimos totais de R$ 71,7 milhões.

Desde que o governo obrigou a destinação de 2% dos depósitos à vista para o microcrédito, os bancos privados procuravam o modelo adequado para cumprir essa meta. A maioria deles, por dificuldades de acesso e desconhecimento desse mercado, preferiu transferir os recursos para outros bancos ou organizações não governamentais (ONG) que trabalhavam com o público de baixa renda.

Dentre os bancos que buscaram *originação* própria do microcrédito produtivo, o mais bem sucedido continuou a ser o BNB. A instituição estatal, com missão de

banco desenvolvimentista, usava como *funding* boa parte desses recursos não utilizados pelos grandes bancos privados, para financiar quase 250 mil clientes, com saldo da carteira em R$ 173 milhões. Depois de alguns sustos com elevação de inadimplência, a solução encontrada foi o uso do que se chama de "empréstimos solidários" Nesse formato, que representava mais de 80% de toda a carteira, o crédito era concedido para um grupo de três a dez pessoas, que administravam os recursos, cobrindo, inclusive, eventuais atrasos entre eles. Os principais agentes de crédito eram os próprios clientes. O grupo solidário, em geral, era formado por pessoas que se conheciam, em comunidades pequenas. Assim, os não pagadores sofriam pressão social grande, inibindo atrasos.

O segredo do BNB estava também no treinamento dos agentes de crédito, responsáveis pela formação dos grupos, além de o acompanhamento de perto. A desvantagem era ser método de custos altos. Fez a opção por modelo com custos elevados, acompanhamento forte, mas com baixo risco. O total de parcelas com atraso de até 90 dias era de pouco mais de 1%, em 2007, contra 4% em 2002. As despesas com provisões para créditos com liquidação duvidosa, em queda, representavam pouco mais de 1%. O programa do BNB era dos poucos, no Brasil, que apresentava lucro, com rentabilidade de 12%. Mesmo assim, o banco pensava em aperfeiçoar o modelo com a adoção do sistema de *credit score*, usado nos grandes bancos para avaliar a reputação dos clientes.

Essa metodologia, no entanto, foi rejeitada, para uso no microcrédito, pelo Unibanco. O *credit score* não funcionou para cliente que não tinha renda previsível, como era o caso do informal da camada de baixa renda. A solução seria modelo híbrido, com o uso de ferramentas estatísticas aliada a parcerias com varejistas para utilizar o conhecimento que eles têm do pequeno cliente. O Unibanco tinha carteira de apenas R$ 23 milhões, mas era um dos líderes entre os bancos privados no mercado de microcrédito. O Banco Real, que apostou na concessão própria e com carteira com saldo em R$ 20 milhões, reformulou sua operação depois de atingir 35% de inadimplência. Passou a adotar os empréstimos em grupo (cerca de 30% do total) e as parcerias. Pretendia fechar o ano de 2007 com R$ 85 milhões, atingindo o chamado *break-even* (ponto em que a operação passaria a ser rentável) com R$ 50 milhões de saldo em carteira.

Era comum atribuir ainda a baixa oferta de microfinanciamentos à pequena iniciativa das OSCIP em criar ou adquirir o controle de SCM como forma de aplicar os lucros obtidos nas operações com clientes de porte intermediário, em carteiras vendidas para os grandes bancos, em novos empréstimos para as camadas de renda

mais reduzida. Por serem fiscalizadas pelo BCB, as SCM tinham custos operacionais e de controle de qualquer financeira, mas só podiam oferecer um único tipo de produto e emprestar no máximo R$ 10 mil por cliente.

Alguns especialistas achavam que era preciso repensar o modelo, permitindo inclusive que as SCM trabalhassem com seguros e crédito consignado, por exemplo, para balancear melhor as carteiras. A burocracia para a constituição das SCM era outro entrave. Enquanto havia cerca de 260 OSCIP em operação no Brasil, o número de SCM não passava de 50 em meados de 2007.

Outro problema era a dificuldade ainda existente das instituições financeiras em emprestar para empreendimentos informais, crescentes no país. Frente a este tipo de cliente, a tecnologia tradicional de crédito, com processo de análise de risco baseada em holerite ou balanço contábil, fracassou. O uso crescente de modalidades como garantia solidária e a oportunidade para a formalização aberta pela Lei Geral da Micro e Pequena Empresa poderiam reverter, gradativamente, o quadro. Mas, enquanto isso não ocorresse, era necessária análise mais compreensiva dos empreendimentos informais.

Conclusão

A maior inovação financeira do governo Lula foi o crédito popular. Este programa não seguiu o modelo puro do microcrédito do Banco *Grameen*, em Bangladesh. Mas constituiu modelo propriamente brasileiro, contando com moderna tecnologia bancária, utilizada para enfrentar problemas específicos de sociedade urbanizada (84% da população mora em cidades), de massa (a quinta maior população no mundo), espalhada em território gigantesco (quase metade do continente) e com grande disparidade de renda. Fomentou mercado de consumo popular no país. Entretanto, o maior desafio social seria fazer a inclusão bancária dos milhões de recebedores de benefícios sociais – "os mais pobres entre os pobres". Com isso, talvez se construísse o maior (e mais rápido) programa de democratização do crédito do mundo.

Relatório de Gilson Bittencourt, responsável pelo GTI de Microcrédito e Microfinanças do Ministério da Fazenda, periodizou as fases do microcrédito e das microfinanças no Brasil. A primeira fase foi de 1972 até 1988, com redes alternativas ao sistema comercial de crédito, organizadas por ONGs e fundos rotativos (informais), focados principalmente no meio rural. A gestão focava o objetivo social do financiamento e não, propriamente, no retorno do crédito. A segunda fase foi de 1989

até 1997, com a entrada dos governos municipais como atores no palco do microcrédito através da constituição de programas e/ou organizações para operar diretamente com microempreendedores, os chamados "Bancos do Povo". Houve também a expansão do cooperativismo de crédito urbano e a constituição de sistemas alternativos de cooperativas de crédito rurais.

Na terceira fase, entre 1998 e 2002, houve a criação do marco legal para a concessão do microcrédito via SCM e OSCIP. Foram realizadas alterações na regulamentação das cooperativas de crédito com foco nas centrais e permissão para cooperativas de crédito de microempreendedores. Importante também foi a criação do Programa de Microcrédito do BNDES, que concedeu financiamento e propiciou o desenvolvimento institucional de 32 instituições até 2002. Mais efetivas foram a criação do Programa Crediamigo pelo Banco do Nordeste e a permissão para atuação dos Correspondentes Bancários. Até esta fase, no governo FHC, as instituições de microcrédito eram focadas no crédito, sem o fornecimento de outros serviços bancários, existindo pouca ou nenhuma relação entre estas instituições e os bancos comerciais, exceto no caso de algumas cooperativas.

Nesse sentido, iniciou-se a quarta fase, em 2003, com a posse do governo Lula. Os objetivos de sua política de microcrédito e microfinanças era facilitar e ampliar o acesso ao crédito entre os microempreendedores formais e informais, visando à geração de renda e trabalho. Objetivava também facilitar e ampliar o acesso aos serviços financeiros (conta corrente, poupança, seguros, créditos) pela população de baixa renda, garantindo maior cidadania, conjuntamente com a redução das taxas de juros nos financiamentos.

Para tanto, foi realizado amplo programa de inclusão bancária, via contas simplificadas, associando o crédito a outros serviços bancários para a população de baixa renda. Deu-se apoio ao Cooperativismo de Crédito, estabelecendo regras mais flexíveis para seu funcionamento. Aumentou o número de correspondentes bancários e dos tipos de serviços prestados por eles. Houve ampliação e consolidação do Programa Crediamigo pelo BNB. Finalmente, para concessão de crédito aos trabalhadores formais ativos e inativos, foi feita a regulamentação do crédito consignado.

Em 2005, com a perda de competitividade do microcrédito tradicional face ao de uso livre, concedido principalmente pelos bancos públicos, houve por bem criar o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado. A idéia era fazer a aproximação entre instituições financeiras comerciais e as desse tipo de microcrédito, pela aquisição de carteiras e vinculação de outros serviços financeiros à concessão do microcrédito produtivo. Estabeleceu-se, então, o marco legal, incluindo a regulamentação para o

repasse de recursos dos bancos (depósitos especiais e FAT) para instituições de microcrédito produtivo. Buscou-se a viabilização de fundos de aval e, finalmente, o desenvolvimento de Projetos de Desenvolvimento Institucional focados na articulação entre instituições de microcrédito e na padronização de modelos contábeis.

Essa formalização foi necessária, mas não suficiente. Tanto que o Conselho Monetário Nacional mudou, em dezembro de 2006, os valores máximos dos empréstimos do microcrédito e ampliou o público alvo que podia ser beneficiado pelo programa que obrigava os bancos a emprestarem 2% dos saldos captados em contas correntes em operações de crédito de pequeno valor com juros limitados a 2% ao mês, em tentativa de reverter a queda expressiva que vinha ocorrendo nas operações. Os bancos privados vinham cada vez mais preferindo deixar os recursos no BCB a emprestar. Não se interessavam por acessar o público de menor renda, justificando-se pelo alto nível de inadimplência do microcrédito sem aval solidário e elevado custo de sua implementação.

Mas há outros fatores limitantes da oferta de crédito para micro e pequenos empreendedores por parte dos bancos comerciais. São eles: a insuficiência de (ou baixa confiabilidade das) informações sobre a empresa, a ausência de garantias reais, a percepção de risco elevado, a inviabilidade de projetos e os altos custos relativos da operação. Todos esses fatores constituem barreiras à concessão de empréstimos bancários às empresas de pequeno porte, porém não são intransponíveis.

Cada banco faz análises econômico-financeiras, tanto do perfil (através do modelo estatístico *credit scoring*), quanto do projeto, no caso de financiamento de investimento, que resulta em pontuação atribuída a cada cliente. Assim, filtra-se o cliente, entre os milhares de empresas de pequeno porte, que o banco concederá crédito. Mas, dependendo das circunstâncias macroeconômicas e da concorrência, cada instituição financeira altera a escolha de sua melhor estratégia de atuação. Se sua pretensão é aumentar a participação no mercado, concede crédito inclusive para aqueles clientes que não proporcionam a melhor rentabilidade. Filtra somente os clientes cujo perfil não representa risco de crédito. Apreçam-se os outros riscos de perda entre esses clientes e, de acordo com o modelo de risco diversificável, onde os adimplentes pagam pelos inadimplentes, atende à maioria dos demandantes de crédito quase de maneira "automática".

É comum a abertura de pequenos negócios, principalmente nas atividades que exigem menor grau de especialização, por parte das pessoas que não encontram emprego. No entanto, muitos desses pequenos negócios não sobrevivem por muito tempo. São muito elevadas as taxas de mortalidade desses micros empreendimentos

por necessidade, verificadas no Brasil. Entre possíveis razões para encerramento das atividades da empresa extinta estão a falta de capital de giro, a carga tributária elevada, a falta de clientes, a concorrência, a baixa lucratividade. Provavelmente, os problemas financeiros constituem as razões principais, sejam relativos a maus pagadores, sejam diretamente relacionados à carência de crédito bancário. Porém, há também carência de capacitação profissional entre esses empreendedores por necessidade, mais do que em empreendedores por oportunidade, geralmente, com melhor formação.

As soluções comumente apresentadas para enfrentar os problemas financeiros dos empreendedores, inclusive os informais, são o crédito de fomento, o microcrédito, a cooperativa de crédito, a associação de garantia de crédito, o fundo de aval às microempresas e empresas de pequeno porte, o fundo de garantia para a proteção da competitividade, o seguro de crédito interno, os leilões de crédito, a transferência de recebíveis para os fundos de investimento em direitos creditórios (FIDC), o acesso a nichos de mercados, a consultoria em gestão e a própria educação financeira.

Essas são condições necessárias, porém não se sabe se serão suficientes, para a inclusão, de maneira permanente, no mercado de crédito formal. Para se enfrentar, verdadeiramente, essa situação, há necessidade de obter a redução dos fatores limitantes da oferta de crédito comercial para as empresas de pequeno porte, na seguinte ordem: redução da assimetria de informações entre banco e cliente, redução dos riscos da operação de crédito e, finalmente, redução dos custos da concessão.

Quanto às reais dificuldades microeconômicas para obtenção de crédito – a exigência de garantias e a taxa de juros elevada face à própria capacidade de pagamento da empresa –, é comum o micro empreendedor simplificar, atribuindo todas as dificuldades à "burocracia do banco", isto é, à exigência de papéis (documentos) que comprovem os dados cadastrais e as garantias. Em universo que predomina a informalidade é difícil atendê-la. Negócios informais tampouco têm acesso ao Poder Judiciário para garantir o cumprimento de seus contratos, protegerem seus direitos de propriedade ou resolverem disputas, tornando arriscado expandir suas operações para fora de sua comunidade imediata. Além disso, a operação informal cria "concorrência desleal" contra o negócio formal concorrente, que necessita de total conformidade para ser atendido pelos bancos. Muitas empresas de pequeno porte, por não serem entidades plenamente legais, têm prejudicado o acesso a empréstimos de instituições de crédito formais. Portanto, a informalidade é prejudicial tanto para empresas formais como informais, e, certamente, para a economia como um todo.

As garantias exigidas para financiamento de empresas de pequeno porte por grandes bancos varejistas criam barreiras à economia informal, o que deve ser visto

como algo positivo em longo prazo. Criar dinâmica especial que acabe por quebrar o círculo vicioso que gera maior informalidade, menores investimentos e menores ganhos de produtividade, prejudicando o potencial de crescimento econômico, deveria ser a prioridade estratégica da política pública. Microcrédito é paliativo, tático, e apoio necessário. Mas ainda não possui impacto macro-social significativo.

Dizem que "o capitalismo reúne sonho e crédito". Aqui e agora, é necessário reunir esperança e confiança.

Bibliografia

BARONE, F. M.; LIMA, P. F.; DANTAS, V.; REZENDE, V. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. 65p.

BENNETT, Fred; DORAN, Alan; BILLINGTON, Harriet. Commissioned by Financial Sector Team, Policy Division Department for International Development. *Do credit guarantees lead to improved access to financial services?* Recent Evidence from Chile, Egypt, India and Poland. London: Policy Division Working Paper, Feb. 2005. 128p.

BITTENCOURT, G.; MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 16, n. 2 (28), p. 203-248, 2005.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – PNUD – OIT. *Programa de Microcrédito no Brasil*. Brasília: CEF, 20002. 140p.

DEMIRGÜÇ-KUNT, Aslı (Coord.) [by Aslı Demirgüç-Kunt, Thorsten Beck, and Patrick Honohan]. *Finance for all?*: policies and pitfalls in expanding access / ¿Financiamiento para todos? Políticas y obstáculos para la ampliación del acceso. Washington D.C.: Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo, Nov. 13, 2007. 265p.

GEM – Global Entrepreneurship Monitor. *Empreendedorismo no Brasil*. Curitiba: IBQP, vários anos.

KUMAR, Anjali (Coord.). *Brasil*: acesso a serviços financeiros. Rio de Janeiro: IPEA; Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004. 648p.

LEDGERWOOD, Joanna. *Microfinance handbook*: an institutional and financial perspective (Sustainable banking with the poor). Washington, DC: The World Bank, 1999.

Ministérios do Trabalho e Emprego – MTE, do Desenvolvimento Agrário – MDA, e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1, Brasília, 26-29 jun. 2006. . *Anais*...

MONZONI NETO, Mario Prestes. *Impacto em renda do microcrédito*: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no Município de São Paulo. Orientador: Ciro Biderman. Tese (Doutorado)– FGV. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2006. 195p.

SANTOS, Carlos Alberto dos (Org.). S*istema financeiro e as micro e pequenas empresas*: diagnósticos e perspectivas. Brasília: SEBRAE, 2004.

PARENTE, Silvana. *O mercado financeiro e a população de baixa renda*. Brasília: CEPAL – Escritório no Brasil, mar. 2003. 46p.

PINHEIRO, Marcos Antonio Henriques. *Cooperativa de crédito*: história da evolução normativa no Brasil. 4. ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2006. 66p.

SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Org.). *A economia solidária no Brasil*: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000. 360p.

YUNUS, Muhammad (com Alan Jolis). *O banqueiro dos pobres*: a revolução do microcrédito que ajudou os pobres de dezenas de países. São Paulo: Ed. Ática, 2000. 344p.