

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina

TOMÁS COSTA DE AZEVEDO MARQUES

Um estudo comparado entre o programa “Missão Caixa” na Venezuela e o programa “Caixa Aqui” no Brasil: Políticas públicas de inclusão financeira na América Latina

VERSÃO REVISADA

São Paulo
2015

TOMÁS COSTA DE AZEVEDO MARQUES

Um estudo comparado entre o programa “Missão Caixa” na Venezuela e o programa “Caixa Aqui” no Brasil: Políticas públicas de inclusão financeira na América Latina

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências da Integração da América Latina

Linha de Pesquisa: Sociedade, Economia e Estado.

Orientadora:

Prof.^a Dr.^a Maria Cristina Cacciamali

VERSÃO REVISADA

São Paulo

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

MM357E Marques, Tomás Costa de Azevedo
e Um estudo comparado entre o programa "Missão Caixa" na Venezuela e o programa "Caixa Aqui" no Brasil: Políticas públicas de inclusão financeira na América Latina / Tomás Costa de Azevedo Marques ; orientadora Maria Cristina Cacciamali. - São Paulo, 2015.
133 f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina. Área de concentração: Integração da América Latina.

1. MICROFINANÇAS. 2. INCLUSÃO FINANCEIRA. 3. AMÉRICA LATINA. 4. POLÍTICA PÚBLICA. 5. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL. I. Cacciamali, Maria Cristina, orient. II. Título.

Nome: MARQUES, Tomás Costa de Azevedo

Título: Um estudo comparado entre o programa “Missão Caixa” na Venezuela e o programa “Caixa Aqui” no Brasil: A inclusão financeira na América Latina

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências da Integração da América Latina

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

À todas e todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para o desenvolvimento deste trabalho com paciência e compreensão, especialmente a Profa.

Dra. Maria Cristina Cacciamali que me deu o privilégio de ser seu orientando.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo realizar uma análise comparada de duas políticas públicas de inclusão financeira, sendo uma delas no Brasil e outra na Venezuela. A importância deste estudo reside na necessidade de desenvolver trabalhos que busquem compreender melhor as iniciativas de políticas públicas de inclusão financeira de caráter inovador focadas na bancarização da população de baixa renda e que apresentam desenho distinto das principais iniciativas do campo, mas que até o presente momento ainda são muito pouco estudadas suas contribuições em especial no contexto da América Latina. A “Missão Caixa” na Venezuela e o programa “Caixa Aqui” no Brasil são analisadas a partir de suas origens históricas, o seu desenvolvimento e uma comparação entre seu desenho institucional. Isto é feito à luz da discussão teórica apresentada pela teoria dos mercados imperfeitos e a abordagem pós-keynesiana. Diante disso é feita uma revisão história da discussão da inclusão financeira e sua importância como instrumento de desenvolvimento econômico e social, para o combate à pobreza e geração de oportunidades para os mais pobres, a partir da problematização do microcrédito como mecanismo financeiro que busca cumprir tais objetivos. No resultado do desenvolvimento do trabalho são apresentados como os desenhos dessas políticas públicas têm se mostrado inovadoras dentro do contexto de inclusão financeira dos grupos desbancarizados. Por fim pretende-se que a análise aqui apresentada possa contribuir com o aperfeiçoamento e desenvolvimento de instituições e políticas públicas de inclusão financeira, bem como abra a oportunidade de novas agendas de pesquisa que possam aprofundar a partir de outras dimensões o objeto de estudo.

Palavras-chaves: América Latina, Inclusão financeira no Brasil e na Venezuela; Microfinanças; Microcrédito; Cooperação Bilateral.

Email: tomascamarques@gmail.com

ABSTRACT

This dissertation aims to conduct a comparative analysis of two public policies of financial inclusion in Brazil and in Venezuela. The importance of this study is the need to develop works that seek better understanding public policy initiatives of financial inclusion with innovative character, focused on the banks' role in including low-income population, as well as presenting distinct design comparing to the main initiatives in this issue. Other characteristic is that it has been few studies concerning the contributions of these two policies in Latin America. The "Missão Caixa" in Venezuela and the program "Caixa Aqui" are analyzed from their historical origins, development and institutional design. This was done under the light of the theory of imperfect markets and post-Keynesian approach. Thus is made a historical review of the financial inclusion debate and its importance as economic and social development tool for combating poverty and generating opportunities for the poorest, from the questioning of microcredit as a financial mechanism that seeks to achieve these objectives. The result of the development work are presented as the designs of these public policies have proved to be innovative within the context of financial inclusion of unbanked groups. Finally it is intended that the analysis presented here can contribute to the improvement and development of institutions and public policies for financial inclusion as well as the opportunity to open new research agendas that could strengthen from other dimensions the object of study.

Key-words: Latin America, Financial inclusion in Brazil and Venezuela; Microfinance; Microcredit; Bilateral Cooperation.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objetivo realizar un análisis comparativo de dos políticas públicas de inclusión financiera, uno de ellas en Brasil y otra en Venezuela. La importancia de este estudio es la necesidad de desarrollar análisis que traten de comprender mejor las iniciativas de políticas públicas de inclusión financiera de carácter innovador centradas en el rol de bancos orientados para la población de bajos ingresos. Otra característica es que presenten un diseño distinto de las principales iniciativas en este campo. Hasta la fecha son pocas las contribuciones especialmente en América Latina. La “Missão Caixa” en Venezuela e lo programa “Caixa Aquí” en Brasil se analizan desde sus orígenes históricos, su desarrollo y su diseño institucional. Este desarrollo se hace a la luz de la teoría de los mercados imperfectos y del enfoque post-keynesiano. Por lo tanto se hace una revisión histórica del debate de la inclusión financiera y su importancia como herramienta de desarrollo económico y social para combatir la pobreza y en la generación de oportunidades para los más pobres, de cuestionar el microcrédito como un mecanismo financiero que busca alcanzar estos objetivos. El resultado del trabajo se presenta como los diseños de estas políticas públicas han demostrado ser innovadora en el contexto de la inclusión financiera de los grupos no bancarizados. Finalmente se pretende que el análisis que aquí se presenta puede contribuir a la mejora y desarrollo de instituciones y políticas públicas para la inclusión financiera, así como la oportunidad de abrir nuevas agendas de investigación que podrían fortalecer de otras dimensiones del objeto de estudio.

Palabras clave: Latino América, Inclusión financiera en Brasil y Venezuela; Microfinanzas; Microcrédito; Cooperación Bilateral.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pobreza Extrema X Pobres Economicamente Ativos.....	46
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Análise dos indicadores.....	108
--	-----

Quadro 2 – Análise do <i>Framework</i>	112
---	-----

Quadro 3 – Descrição do nível macro para o Brasil.....	113
---	-----

Quadro 4 – Descrição do nível macro para a Venezuela.....	114
--	-----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Participação de Capital da <i>Financiera Compartamos</i>	33
--	----

Figura 2 – Diferença entre acesso e uso.....	84
---	----

Figura 3 – Branchless banking.....	87
---	----

Figura 4 – Estrutura da Indústria das MIF.....	89
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – População em situação de pobreza na América Latina e Caribe.....	26
---	----

Gráfico 2 – Número de ONGs que se regularizaram como instituição financeira formal.....	36
--	----

Gráfico 3 – Taxa de juros e retorno esperado.....	53
--	----

Gráfico 4 – Evolução do número de contas correntes e contas poupança no Brasil (em milhões).....	74
---	----

LISTA DE SIGLAS

ATM	Automatic Teller Machine
BANGENTE	Banco de la Gente Emprendedora
BANMUJER	Banco de Desarrollo de la Mujer
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BCV	Banco Central de Venezuela
BDV	Banco de Venezuela
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIDS	Bangladesh Institute for Development Studies
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEAPE	Centros de Apoio ao Pequeno Empreendedor
CEF	Caixa Econômica Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
CRA	Community Reinvestment Act
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FENAPE	Federação Nacional dos Pequenos Empreendedores

FONDEMI	Fondo para el Desarrollo Microfinanciero
GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
IAF	Inter-American Foundation
ICT	Informational Communication Technologies
ICT4D	Informational Communication Technologies for Development
IPC	Internazional Projekt Consult
IPO	Initial Public Offer
MIX	Microfinance Information Exchange
MSSD	Most Similar System Design
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POS	Electronic Point-of-Sale
PPP	Purchasing power parity
PRODEM	Fundación para Promoción y el Desarrollo de la Microempresa
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
SCM	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor

SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SUDEBAN	Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras
TBCom	Terminal Bancario Comunal
UNO	União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações
USAID	United States Agency for International Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
-----------------	----

PARTE I - REVISÃO TEÓRICA

CAPÍTULO 1 – MICROFINANÇAS	20
----------------------------------	----

1.1 Microfinanças em uma perspectiva histórica.....	20
---	----

1.2 O debate das microfinanças	38
--------------------------------------	----

CAPÍTULO 2 – INCLUSÃO FINANCEIRA	51
--	----

2.1 Imperfeições de Mercado.....	51
----------------------------------	----

2.2 O debate contemporâneo das microfinanças.....	54
---	----

2.2.1 Microfinanças no Brasil.....	67
------------------------------------	----

2.2.2 Microfinanças na Venezuela	75
--	----

CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO FINANCEIRA.....	80
--	----

3.1 Inclusão Financeira	80
-------------------------------	----

3.2 Os bancos públicos e a inclusão financeira.....	95
---	----

3.3 Cooperação para inclusão financeira	100
---	-----

PARTE II - METODOLOGIA E ANÁLISE COMPARADA

CAPÍTULO 4 – MISSÃO CAIXA E CAIXA AQUI	103
--	-----

4.1 Dois programas de inclusão financeira	103
---	-----

4.2 Metodologia de análise comparada.....	105
---	-----

4.3 Análise do desenho dos programas.....	107
---	-----

CONCLUSÃO.....	116
----------------	-----

BIBLIOGRAFIA	123
--------------------	-----

INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é de realizar uma análise comparada entre dois programas de inclusão financeira desenvolvidos a partir de políticas públicas e executados por bancos públicos nacionais. Este estudo se torna de grande relevância para o campo na medida que o objeto constitui como um caso particular de inovação nas políticas de inclusão financeiras, em um contexto em que o desenvolvimento e aprofundamento financeiro é almejado como uma ferramenta de redução das desigualdades, geração de oportunidades e combate à pobreza. O olhar específico para o objeto de estudo traz a oportunidade de conhecer melhor tais experiências e compreender como estas podem servir no desenvolvimento do campo da inclusão financeira na América Latina ou mesmo em outras regiões do globo onde políticas como esta, focada na população de baixa renda e desbancarizada, tem fundamental importância. Os resultados encontrados no desenvolvimento desta dissertação pretendem contribuir para o aperfeiçoamento e desenvolvimento de outras políticas públicas de inclusão financeira a luz das experiências aqui apresentadas, sendo a partir de suas semelhanças ou diferenças de acordo com a realidade as quais estão inseridas. Os programas estudados podem ser considerados como programas “irmão”, visto que o programa venezuelano é fruto de um acordo de cooperação bilateral entre o governo brasileiro e venezuelano, com a finalidade de promover políticas públicas de bancarização por meio da transferência de tecnologia bancária.

A análise comparada do objeto foca no desenho institucional dos programas. Isto, através do reconhecimento do contexto e realidade a qual os programas estão inseridos, as suas origens históricas e seu desenvolvimento. Sendo assim, a pergunta guia deste trabalho é se os programas “Caixa Aqui” no Brasil e “Missão Caixa” na Venezuela constituem políticas públicas inovadoras no campo da inclusão financeira. Para tanto, são utilizados

indicadores os quais traduzem seu nível de institucionalidade, o foco, critérios, serviços e instrumentos utilizados para a promoção da inclusão financeira, a partir de uma revisão teórica sobre o tema, a qual sustenta a análise do objeto.

A motivação deste trabalho para a realização de um estudo o qual foca políticas públicas de inclusão financeiras promovidas por Brasil e Venezuela, se deu pela escassa literatura produzida sobre estas experiências. O tema central discorrido ao longo do trabalho tem ocupado a agenda global a partir de diversas instituições multilaterais como FMI, Banco Mundial e Organização das Nações Unidas, principalmente a partir do final da década dos anos de 1990.

Em 8 de setembro de 2000, com a assinatura dos 191 estados-membros, a ONU lançou as chamadas Metas de Desenvolvimento do Milênio¹. Este documento faz referência a oito objetivos ligados ao tema de direitos humanos a serem alcançados até o ano de 2015 pelas nações. Dentre essas oito metas estão a erradicação da pobreza e promoção da igualdade de gênero e valorização da mulher, dois pontos que dialogam diretamente com o microcrédito. Neste sentido o Banco Mundial apresenta o *World Development Report 2000/2001*, no qual coloca o microcrédito como uma ferramenta que deveria colaborar para o alcance das metas propostas pela ONU, dado o seu perfil como uma política de combate à pobreza e empoderamento feminino. Diante disso o secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, elege o ano de 2005 como o ano internacional do microcrédito, associado a cinco objetivos, sendo (1) avaliar e promover o microcrédito para as Metas de Desenvolvimento do Milênio, (2) aumentar a consciência e

¹ As oito metas do milênio são (1) erradicar a pobreza extrema, (2) universalizar a educação primária, (3) promover a igualdade de gênero e a valorização da mulher, (4) reduzir a taxa de mortalidade infantil, (5) melhorar a saúde das gestantes, (6) combater a SIDA (*Síndrome da Imunodeficiência Adquirida*), malária e outras doenças, (7) promover a qualidade de vida e respeito pelo meio ambiente e (8) todo o mundo trabalhando pelo desenvolvimento humano. In: www.un.org/millenniumgoals.

entendimentos públicas acerca do microcrédito como parte crucial do desenvolvimento econômico, (3) promover sectores de financiamentos inclusivos, (4) patrocinar serviços de financiamento viáveis e (5) encorajar a inovação e novas parcerias por meio da promoção e patrocínio de parcerias estratégicas a fim de expandir (ou criar) experiências de sucesso de microcrédito e microfinanças. O que coloca o tema na agenda global de diversos líderes, governos e acadêmicos. Por fim, no ano de 2006, Muhammad Yunus é condecorado com o prêmio Nobel da Paz por sua experiência com o Grameen Bank, fundado nos anos de 1970 e que se tornou a grande referência internacional na área de microcrédito.

Com esse movimento a academia passa a ter um olhar mais atento sobre o microcrédito o qual, inclusive, passa a ser questionado por diversos pesquisadores como um instrumento intrinsecamente benéfico, abrindo-se uma nova agenda de pesquisa. Muitas das críticas apontadas para o campo do microcrédito estão ligadas a inconsistência dos trabalhos de avaliação de impacto realizados, os quais não apresentam estrutura sólida e, também, ao modelo de “abordagem financeira” que as instituições adotaram nos anos de 1990.²

Contudo, os anos 2000 na América Latina são marcados por um giro dos governos à esquerda, pós uma década de governos neoliberais. Dentre os países que sofrem essa mudança de espectro político estão a Venezuela, com a eleição do presidente Hugo Chávez em 1999 e Brasil, com a eleição do presidente Lula em 2003. Apesar de governos de esquerda e centro-esquerda, respectivamente, os países desenvolvem ou aprofundam políticas para a bancarização e inclusão financeira da população de baixa renda, adotadas anteriormente por governos neoliberais. No entanto, estas políticas assumem

² Ver Bateman (2010).

particularidades que merecem ser estudadas, que são o uso de inovações como a chamada de “correspondentes bancários” e o fato de ambos os programas serem executados por bancos públicos nacionais. Diante disso, o trabalho buscou desenvolver uma análise comparada dos programas, entendendo como uma contribuição relevante para o campo e, em especial, no contexto do debate contemporâneo da literatura sobre inclusão financeira.

A base teórica utilizada para o desenvolvimento do trabalho consiste essencialmente na teoria dos mercados imperfeitos e a abordagem pós-keynesiana para o desenvolvimento econômico, a qual fundamenta a necessidade de intervenção do Estado para a promoção de políticas públicas de inclusão financeira. Tal como se configura o objeto deste estudo como experiências concretas e simbólicas para o desenvolvimento financeiro e combate à pobreza por meio da inclusão financeira de grupos de baixa renda.

Para tanto o trabalho é dividido em quatro capítulos, sendo o primeiro capítulo uma abordagem histórica do mecanismo de inclusão financeira conhecido como microcrédito, desde de seus principais marcos no início dos anos de 1970, com o Grameen Bank, passando pelo processo de multiplicação das instituições e ganho de escala nos anos de 1980 e, os anos de 1990 com a chamada “nova onda” ou “abordagem financeira”. Em seguida do retrospecto é introduzido o debate de dois campos das microfinanças suas visões e dilemas.

O segundo capítulo discute o microcrédito e as microfinanças a partir de um olhar mais amplo, como uma ferramenta que busca corrigir as imperfeições de mercado para a promoção da inclusão financeira. Entendendo a abordagem da inclusão financeira como mais adequada para o enfoque do trabalho que discute os instrumentos financeiros como mecanismos de combate à pobreza. Além disso, o capítulo retoma os dilemas

apresentados no capítulo anterior, na seção do debate das microfinanças, só que a partir de uma extensa revisão de trabalhos de avaliação das políticas de inclusão financeira de diferentes partes do globo, trazendo o debate contemporâneo deste campo e destacando os limites desse mecanismo. Ao final é apresentado o contexto histórico dessas políticas no Brasil e Venezuela.

Em seguida, a partir da discussão levantada nos capítulos anteriores, o terceiro capítulo debate a inclusão financeira da perspectiva de políticas públicas no contexto recente da América Latina, em que o Estado tem voltado a se tornar presente e protagonista no desenvolvimento econômico e social da região. Essa análise é sustentada pela teoria pós-keynesiana, a qual reforça a importância da intervenção do Estado na alocação de recursos do sistema financeiro por meio de bancos públicos, de forma a contribuir não só para o desenvolvimento regional, mas também como importante ator na redução das desigualdades através da inclusão financeira. Neste contexto o capítulo apresenta a cooperação bilateral entre Brasil e Venezuela que deu origem ao programa “Missão Caixa”, como uma experiência inovadora de transferência de tecnologia para a promoção de inclusão financeira.

Por último, o quarto capítulo traz a apresentação e análise do objeto de estudo. De um lado, o caso brasileiro de política pública de inclusão financeira liderado pela Caixa Econômica Federal, um banco público federal, por meio do programa “Caixa Aqui” e, do outro lado, a recente experiência fruto da cooperação bilateral com o Brasil, o programa venezuelano chamado de “Missão Caixa”, executado pelo *Banco de Venezuela* e o *Banco Bicentenario*, ambos bancos públicos federais, sendo o primeiro banco recém reestatizado e o segundo recém-criado. Este último capítulo faz uma análise do desenho dos programas estudados, suas especificidades, semelhanças e diferenças, por meio da metodologia

proposta por Landman (2002) e Helms (2006). A partir disso o capítulo deverá problematizar os programas e seus desenhos a luz da discussão teórica levantada pelos capítulos anteriores tentando, assim, a partir de duas experiências nacionais pouco estudadas, contribuir para a literatura recente sobre o debate da inclusão financeira e políticas públicas.

PARTE I – REVISÃO TEÓRICA

CAPÍTULO 1 – MICROFINANÇAS

1.1 Microfinanças em uma perspectiva histórica

As microfinanças podem ser compreendidas como um pacote de serviços financeiros focado nos pobres, que tem como objetivo central melhorar as condições de vida dessas pessoas. São serviços de baixo custo e de curto prazo para aqueles que não conseguem acesso pelos meios tradicionais (DIOP et al., 2007).

Marguerite S. Robinson (2001) define as microfinanças como serviços financeiros de pequena escala, compostos principalmente por crédito e poupança, focado em pessoas sem acesso ao sistema bancário pelos meios convencionais, ou seja, a população de baixa renda, de áreas urbanas ou rurais. Yunus (2000) define que esses serviços possuem três variáveis essenciais: i) é dirigido para os pobres; ii) o valor dos empréstimos é pequeno e; iii) inexistente a necessidade de garantias formais.

A ideia de inexistência de garantias formais nas microfinanças é fundamental para o seu funcionamento na realização de empréstimos e oferta de outros serviços. Isso o torna mais acessível na medida em que tais garantias formais, como propriedade ou bens alienáveis, que normalmente são exigidos pelas instituições bancárias tradicionais, as pessoas em condição de pobreza são incapazes de oferecer (COMIM, 2007).

Nesse sentido, Armendáriz e Szafarz (2011) apontam que a missão central das microfinanças está na redução da pobreza por meio de pequenos empréstimos de baixo valor. Fiori et al. (2004), por sua vez, afirmam que o papel central das microfinanças é ser um instrumento meio, capaz de oferecer ferramentas como o crédito e poupança para

os mais pobres e, assim, gerar oportunidades para a redução da pobreza e das desigualdades.

Para tanto, esse modelo assume que a pobreza é provavelmente causada pela falta de acesso a recursos financeiros, colocando os indivíduos em um ciclo vicioso justamente pela falta de recursos (COMIM, 2007). Essa falta de recursos se torna uma barreira impeditiva para o desenvolvimento e superação da pobreza, excluindo tais indivíduos do acesso a mercados e serviços essenciais para a superação desta condição.

Para compreender melhor a ideia de pobreza, Martin et al. (2002) e Comim (2007) discorrem sobre essa ideia a partir da noção de “capacidades” de Sen (2000). Os autores colocam que as microfinanças, assim como as capacidades, têm seu valor instrumental e intrínseco, sendo o valor intrínseco se refere aquilo que é natural ou próprio, que independe das consequências, enquanto o valor instrumental, necessariamente, está relacionado às suas consequências ou desdobramento.

Para exemplificar essa discussão, pode-se apresentar o caso da educação, que, por si só tem um valor intrínseco e, também, um valor instrumental, que leva a consequências relevantes no desenvolvimento em termos de trabalho (maior qualificação), produtividade, saúde etc.

De forma similar, as microfinanças têm seu valor intrínseco, na medida em que o acesso a serviços financeiros pelos mais pobres é, por si só, fundamental e também seu valor instrumental, devido às consequências que esses mecanismos podem produzir, como na geração de oportunidades de emprego e renda, por exemplo, como também acesso à saúde e educação dentre outros.

Por outro lado, Robinson (2001) e Diop et al. (2007) propõe uma compreensão a partir de outra perspectiva, que pode ser complementar à colocada anteriormente, que é a da ideia de vulnerabilidade. Isto quer dizer que o aumento das incertezas de ganhos futuros ou eventuais flutuações nos ganhos tornam as pessoas mais vulneráveis a situações de risco, dificultando o investimento em áreas essenciais para o desenvolvimento pleno, como saúde, educação e moradia, dentre outras. Essa é a situação que enfrentam constantemente os mais pobres, que também são os mesmos que não conseguem acessar serviços financeiros por meios tradicionais, reforçando a situação de vulnerabilidade e incerteza.

Diante disso, as microfinanças encontram um papel central na redução dos riscos, diminuindo as incertezas futuras e promovendo a inclusão e acesso aos serviços financeiros, permitindo a geração de oportunidades para a superação da pobreza. O acesso a esses serviços por esse grupo de pessoas permite, ou tenta garantir, o investimento em áreas essenciais que, se privadas, condicionam a situação de pobreza a um ciclo permanente.

Essa ideia constitui a essência daquilo que deve ser compreendido o papel das microfinanças no contexto da pobreza. Um instrumento-meio para superação desta condição, através da garantia do acesso a oportunidades essenciais para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos.

Como já apontado, a educação e saúde podem ser consideradas duas áreas essenciais para a superação da pobreza e o desenvolvimento das capacidades individuais. Da mesma forma, entende-se que os mecanismos para inclusão financeira, como as microfinanças, igualmente importantes.

Para melhor compreender as microfinanças será feito um levantamento histórico em paralelo com as instituições que são referência global. Para isso a análise será dividida em três períodos que marcaram “ciclos” do modelo e desenvolvimento desse mecanismo.

Apesar das ações promovidas pela *Acción* na América Latina na década de 1960, foi nos anos de 1970 que surge o *Grameen Bank*, a principal referência histórica na literatura das microfinanças e constitui como o marco inicial. A esse período segue-se um segundo, na década de 1980, marcado pela difusão internacional das microfinanças em nível global e com significativo ganho de escala. Por fim, a década dos anos de 1990 constitui um terceiro período, quando se concretiza a formação de uma indústria global e a chamada mercantilização das microfinanças.

Como foi dito, o primeiro período, dos anos de 1970, marca o surgimento das microfinanças como um mecanismo inovador. A história deste mecanismo se confunde com a história e criação do *Grameen Bank*, uma instituição fundada em Bangladesh por um professor universitário chamado Muhammad Yunus no meio dos anos de 1970. Sua fundação está intimamente ligada à ideia que hoje é considerada a principal missão desse mecanismo, a busca de ferramentas para a redução da pobreza.

Para o biênio 1973-1974, estimativas apontam que cerca de 80% da população de Bangladesh encontrava-se vivendo na pobreza³. Diante disso, Yunus, que era professor de economia da Universidade de Chittagong, com a sensação de incapacidade de enfrentar a situação de seu país decidiu organizar alguns experimentos em uma pequena vila, conhecida por Jobra. O experimento consistia em realizar empréstimos de pequenos valores para alguns moradores da vila, sem a exigência de qualquer tipo de garantia. Os

³ Segundo dados do Bangladesh Bureau of Statistics 1992. In: Armendáriz e Morduch (2005).

valores emprestados para esses moradores eram o suficiente para, em alguma medida, investirem na melhora das suas atividades produtivas, como plantação de arroz ou colheita de bambu. O resultado desse experimento foi surpreendente ao passo que, não só os valores tomados como empréstimos foram devolvidos, como também foi possível observar ganhos financeiros para os tomadores.

Convencido do sucesso de realizar pequenos empréstimos, de baixo valor, para os mais pobres que não tinham como oferecer garantias formais se desenvolvessem financeiramente, contribuindo para a diminuição da pobreza, Yunus buscou apoio do Banco Central de Bangladesh para ampliar os seus experimentos.

Yunus foi bem-sucedido até o seu projeto, denominado *Grameen Bank*, alcançar escala nacional. Contudo, um dos pontos interessantes que é destacado por diversos autores do campo das microfinanças, é o fato de que o sucesso e as relativas altas taxas de adimplência do *Grameen* e iniciativas correlatas, estarem ligados ao modelo inovador de empréstimos em grupos.

O modelo de empréstimos em grupos, basicamente, é uma forma em que outros indivíduos respaldam o empréstimo a ser realizado por uma determinada pessoa, sendo que esse grupo será responsável por garantir que a pessoa que realizou o empréstimo arque com a responsabilidade de quitá-lo da forma estabelecida. Caso contrário, o grupo de indivíduos deverá quitar de forma compartilhada a inadimplência ou será privado de realizar novos empréstimos. Ghatak (1999) afirma que esse modelo beneficia os grupos excluídos, dado que diminuem a assimetria de informação entre os indivíduos barateando o custo de empréstimo e diminuindo os riscos associado a inadimplência.

No caso específico analisado, a metodologia utilizada pelo *Grameen Bank* de Bangladesh se baseia na ideia de laços sociais estreitos entre a comunidade a partir de grupos compostos por cinco indivíduos que querem realizar um empréstimo, sendo preferencialmente mulheres. Os empréstimos são realizados em etapas, sendo, em um primeiro momento, concedido crédito para dois dos cinco indivíduos, em seguida para outros dois e, enfim, ao último membro do grupo. Porém, os empréstimos seguintes só são concedidos se os empréstimos anteriores forem pagos, caso contrário, a operação é negada para os próximos tomadores do grupo

Schreiner (2003) afirma que esse modelo constitui uma forma efetiva de incentivo ao pagamento, pois estabelece uma correlação de dependência mútua e também de solidariedade entre os membros. Os valores dos empréstimos podem aumentar, conforme os membros se demonstrem capazes de quitar os empréstimos anteriores. Além disso, esse grupo de cinco indivíduos são parte de um centro de outros oito grupos, que fazem o pagamento de suas dívidas em parcelas semanais (ARMENDÁRIZ; MORDUCH, 2005).

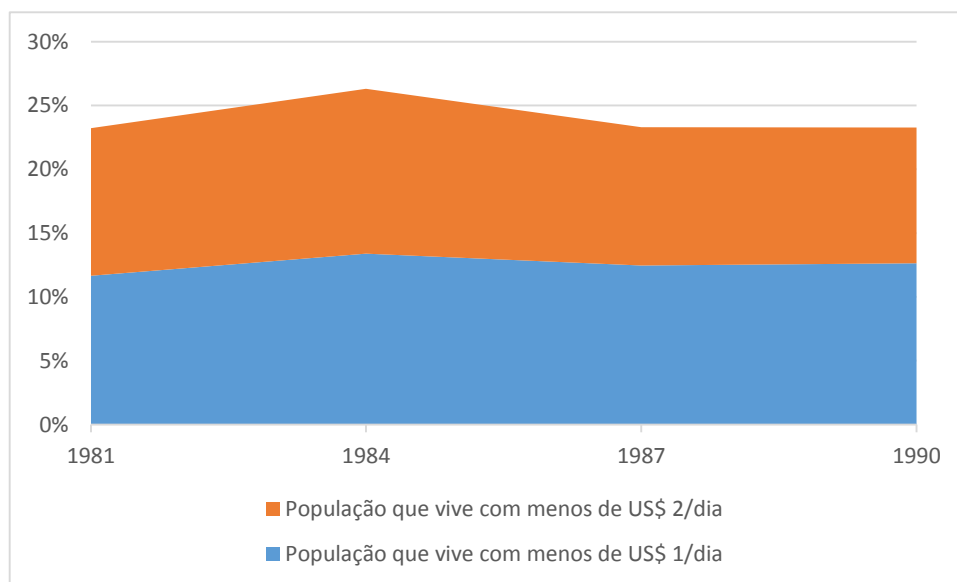
Com isso, o Grameen Bank consolidou não só o tema das microfinanças no cenário internacional como tornou-se a principal referência da literatura, sendo objeto de diversos estudos e servindo de modelo para outras organizações ao redor do mundo.

A década de 1980 é marcada pelo crescimento exponencial do número de instituições de microfinanças em diversos países, mas em especial nas regiões ditas “em desenvolvimento”, como América Latina e Ásia. Além de um crescimento quantitativo dessas iniciativas, também é registrado um aumento na amplitude dessas instituições, que passam a atender um número cada vez maior de clientes.

Ao mesmo tempo, o tema ganha destaque pelo fato desse período ser marcado pelo auge da implementação das reformas neoliberais nessas regiões. Para Robinson (2001), tais reformas trouxeram um aperfeiçoamento administrativo das instituições, ao mesmo tempo em que também promoveram o aumento da informalidade de suas economias.

Diop et al. (2007) afirma que as reformas neoliberais que tiveram início nos anos de 1980 levaram ao aumento da pobreza crônica dos países em desenvolvimento. Weiss e Montgomery (2005) classificam a pobreza crônica como um grupo que acumula desvantagens físicas ou sociais que, sem políticas de bem-estar irão permanecer permanentemente na situação de pobreza.

Gráfico 1 – População em situação de pobreza na América Latina e Caribe



Fonte: CEPAL (2014) – Elaboração própria.

Os dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) apontam que houve crescimento da população que vivia com menos de U\$1 e U\$2 por dia na região, em especial no primeiro período, entre 1981 e 1984. O caso da América Latina simboliza o difícil processo em que os países em desenvolvimento passaram durante esse período.

Neste contexto Cacciamali et al. (2014) colocam que as microfinanças se constituem como uma política neoliberal que, no período dos anos 1980, passa a ser compreendida como uma política social de combate à pobreza e geração de renda para países chamados “em desenvolvimento”. Sendo implementada, principalmente, por meio da transferência de competências e recursos do Estado para as organizações do terceiro setor conhecidas como ONG's, se desenvolvendo em países como Nicarágua, Bolívia e México, dentre outros países da América Latina, bem como em grande parte da Ásia.

O caso do *Bank Rakyat Indonesia* (BRI), na Indonésia, simboliza o movimento de expansão das instituições de microfinanças na década de 1980, por ter sido uma das principais instituições a operar os serviços de microfinanças em grande escala. Criado por Lei Nacional, nº 21/1968, pelo governo da Indonésia em 1968, ele é um dos três principais bancos completamente estatais do país. Apesar disso, opera normalmente como qualquer outro banco comercial (PATTEN et al., 2001).

Inicialmente, o BRI foi criado com o intuito de desenvolver a área rural do país através do fornecimento de serviços bancários (ROBINSON, 2001; HARTUNGI, 2007). Para o desenvolvimento do setor agrário, eram oferecidos créditos para médios, pequenos e microempreendimentos (PATTEN et al., 2001; ROBINSON, 2001).

No início dos anos de 1970, justamente, o banco desenvolveu sua área de “microbanco”, chamada “BRI *unit desa*”, o que quer dizer algo como “unidades do BRI em vilas”. Essas

unidades eram escritórios menores do banco que tinham como objetivo fornecer pequenos valores em crédito subsidiado para os agricultores de todo o país. Essa iniciativa fazia parte de um programa de governo chamado BIMAS. A estratégia desse programa era, através do crédito subsidiado para os agricultores, tentar tornar-se autossuficiente na produção de arroz. Vale dizer que, em 1985, o BRI conseguiu alcançar a meta (PATTEN et al., 2001; ROBINSON, 2001; HARTUNGI, 2007), indicando não só viabilidade como a eficácia da política de microfinanças.

Diferentemente de outros bancos, como o Grameen Bank e Banco Sol, o BRI não se utiliza do sistema de empréstimo baseado em grupos e, apesar de exigir garantias mínimas dos tomadores de empréstimo, essas são definidas de forma ampla, podendo ser algo de valor para o tomador, independentemente do seu valor correspondente de mercado. Por exemplo, uma vaca ou mesmo um terreno sem título de seguro (MORDUCH, 1999; SENGUPTA; AUBUCHON, 2008).

No entanto Morduch (1999) faz uma ressalva de que a metodologia de empréstimo individual pode excluir os mais pobres de conseguir acesso aos serviços. Apesar disso, os valores dos empréstimos realizados pelo BRI eram considerados baixos em relação a outras instituições da época, o que poderia indicar que, mesmo utilizando a metodologia de empréstimos individuais, provavelmente estaria alcançando os mais pobres.

Independentemente do seu alcance, as taxas de empréstimos e a cobrança sobre depósito em poupança estabelecido pelo governo, de 12% e 15% respectivamente, valores baixos frente a alta inflação, criavam um incentivo negativo para o acúmulo de poupança, levando o BRI a uma situação de acúmulo crescente de perdas (ROBINSON, 2001). Diante disso, em junho de 1983, o governo tomou a decisão de promover uma

desregulamentação do setor, permitindo que os bancos estabelecessem suas próprias taxas de juros sobre crédito e poupança.

Importante dizer também que, além dessas mudanças, o governo estabeleceu que as “unidades desa” teriam a liberdade de criar outros produtos, o que foi feito, por exemplo, em 1984, com a criação do KUPEDDES, que tinha como objetivo substituir o programa BIMAS. Por outro lado, os créditos não seriam mais subsidiados pelo governo, obrigando ao BRI a pensar um modelo autossuficiente de comércio bancário (ROBINSON, 2001; HARTUNGI, 2007).

Após a realização de diversas adaptações, o ajuste das taxas de crédito e poupança, além da inovação de outros produtos, como o KUPEDDES, em 1986 o BRI ultrapassou a marca de um milhão de clientes atendidos, comprovando a possibilidade de existirem instituições de microfinanças que atingem uma grande amplitude de clientes sendo, ao mesmo tempo, financeiramente sustentáveis (FIORI et al., 2004; HARTUNGI, 2007).

Em síntese, essas mudanças levaram o BRI a aperfeiçoar o seu modelo, como uma instituição de microfinanças, oferecendo um novo portfólio de produtos que era mais compatível com a realidade e objetivo da instituição. Com isso o *Bank Rakyat Indonesia* se tornou uma das instituições de microfinanças com maior número de clientes no mundo.

O início dos anos de 1990, por sua vez, é marcado pela influência das instituições multilaterais na política global. Um dos principais atores, o Banco Mundial, coloca no centro de sua agenda a discussão da redução da pobreza global após a divulgação do Relatório Global do Desenvolvimento intitulado “*Attacking poverty*”.

Como resultado disso, em setembro de 2000, a Organização das Nações Unidas lança um documento chamado de Metas de Desenvolvimento para o Milênio, o qual propõe oito

metas a serem atingidas no período entre os anos de 1990 e 2015 (DIOP et al., 2007). Essas metas procuram dar uma abordagem multidimensional da pobreza.

Diante disso, Littlefield et al. (2003) defendem a ideia que as instituições de microfinanças desempenham um papel fundamental no alcance dessas metas globais, uma vez que conseguem ir além do simples empréstimo para empreendimentos, através da oferta de diversos outros serviços financeiros para os mais pobres, promovendo a melhora na qualidade de vida de forma mais ampla, com investimentos em educação básica e saúde, sem contar o empoderamento das mulheres.

Diante disso o Banco Sol, na Bolívia, se constituiu como a primeira instituição de microfinanças na América Latina a alcançar uma grande amplitude na mercantilização destes tipos de serviços de forma lucrativa e se constituir como uma instituição bancária formal, exemplificando o movimento dos anos de 1990 (ROBINSON, 2001).

Segundo Gonzalez-Vega e Villafani-Ibarnegaray (2011), o início dos anos de 1980 foram um período muito complicado para Bolívia. O país encontrava-se em uma situação de hiperinflação e crescimento negativo da economia, o que gerou um forte crescimento do setor informal. Para os autores, tais fatores, como também a existência de uma crise fiscal que fechou os bancos públicos do país e a cultura cooperativa existente contribuíram para o surgimento de iniciativas de microfinanças.

O setor informal foi considerado durante muito tempo como uma disfunção econômica do mercado a qual deveria ser eliminada. Contudo, é necessário reconhecer a importância que o mercado informal tem na economia, gerando emprego e oportunidade de renda para aqueles que não são absorvidos pelo setor formal.

No entanto, as instituições financeiras tradicionais são incapazes de oferecer serviços a esse setor, constituindo assim uma janela de oportunidade para que as instituições de microfinanças atuem através da flexibilização das normas e superação das barreiras legais que incidem sobre as instituições tradicionais (ROBINSON, 2001).

Assim, a instituição conhecida mundialmente por Banco Sol foi fundada em 1987 como uma ONG chamada *Fundación para Promoción y el Desarrollo de la Microempresa* (PRODEM). A PRODEM oferecia pequenos empréstimos de baixo valor para grupos de 3 ou mais pessoas dedicadas a algum micro empreendimento. Em 1992, com o seu crescimento para cerca de 17.000 clientes, a diretoria do PRODEM toma a decisão de regularizar a instituição como um banco formal, passando a se chamar então *Banco Solidario* (SENGUPTA; AUBUCHON, 2008).

Focado em oferecer serviços para a população urbana, não exatamente em situação de pobreza, chamados de “pobres economicamente ativos”, aquelas que já possuem alguma atividade que gere renda, o Banco Sol, formalizado como uma instituição bancária, passou a acessar o mercado de capitais internacionais, permitindo ampliar a oferta de seus serviços (WEISS; MONTGOMERY, 2005).

Morduch (1999) aponta que assim como Grameen Bank, o Banco Sol também opera com empréstimos em grupo, porém a partir de um modelo diferente. No Banco Sol, os grupos podem ser formados de 3 a 7 membros e todos os membros do grupo recebem seu empréstimo ao mesmo tempo. Além dos empréstimos em grupo, ele também realiza empréstimos individuais.

As taxas cobradas pelos empréstimos são relativamente altas se comparadas a outras instituições de microfinanças ou mesmo à inflação da Bolívia. Em 1998, com uma

inflação abaixo de 5% ao ano, as taxas eram de 48% ao ano mais uma comissão de 2.5% cobradas posteriormente. Por outro lado, os períodos de pagamento são flexíveis, permitindo aos tomadores optarem pela frequência que lhe é mais conveniente.

Os tomadores de empréstimos do Banco Sol se caracterizam por serem melhores pagadores do que os do Grameen e os montantes de empréstimos são também mais altos. Apesar dos tomadores terem um perfil diferente daquele encontrado na Ásia, Navajas et al. (1998) apontam que o Banco Sol tem atendido os “ricos dos pobres”.

A partir desse modelo de funcionamento, o Banco Sol consegue ter altas taxas de retorno e uma independência financeira de subsídios. Em 1998, o Banco Sol chegou a alcançar 81.503 clientes e realizar cerca de 40% de todos os empréstimos feitos pelo sistema bancário boliviano (MORDUCH, 1999).

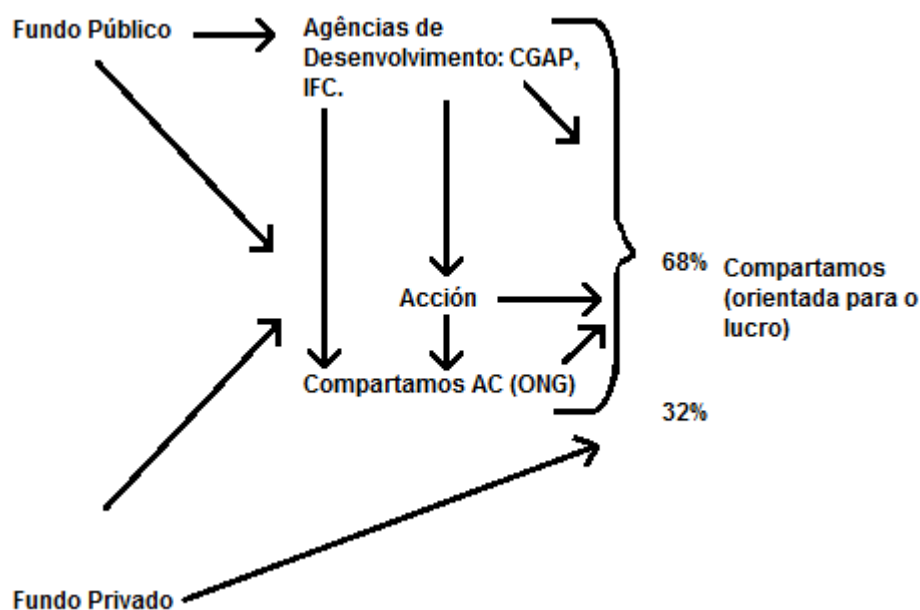
Assim como o Banco Sol na Bolívia, o México viveu uma experiência similar com a ONG *Compartamos* que se formalizou como instituição financeira chamada *Banco Compartamos*. Este caso, que é mais recente, explicita de forma concreta e mais profunda a questão da mercantilização das microfinanças pós década de 1990.

Fundada em 1990 como uma ONG, na época chamada de *Compartamos AC*, com apoio técnico e financeiro do CGAP (Banco Mundial) e da Acción Internacional (USAID), a instituição tinha como objetivo oferecer crédito para mulheres pobres das regiões rurais do país desenvolverem atividades produtivas. Mais tarde também passaria a oferecer serviços para o setor urbano, visto que os riscos envolvidos nas operações eram menores e as possibilidades de sucesso eram maiores (SENGUPTA; AUBUCHON, 2008).

Nos anos 2000, com o objetivo de promover uma gestão mais agressiva e aumentar a amplitude de atuação da instituição, criou-se a *Financiera Compartamos* uma *private*

equity que promoveu a transição de uma organização sem fins lucrativos para uma organização com fins lucrativos. Os acionistas da *Financiera Compartamos* eram compostos pela *Compartamos AC*, *Acción* e IFC (Banco Mundial), sendo que estas três instituições juntas detinham 68% do capital total como uma instituição com fins lucrativo, sendo a outra parte vendida para investidores privados norte-americanos e mexicanos (ASHTA; HUDON, 2012).

Figura 1 – Participação de Capital da *Financiera Compartamos*



Fonte: Ashta e Hudon (2012) – tradução do autor.

Em 2006 se formalizou como instituição bancária, o que permitiu que realizasse outras operações financeiras, como captação de poupança e seguro, tornando-se *Banco Compartamos*. Em 2007 realiza a operação de IPO (*Initial Public Offering*) com a

intenção de capitalizar a instituição, onde os 30% dos títulos da empresa pertencente a investidores privados foram colocados à venda no mercado de capitais, portanto não foram criadas novas ações. A IPO foi vista com bons olhos pelo mercado financeiro, já que a venda delas foi feita a um preço doze vezes do valor contábil e 261 vezes o capital integralizado da empresa.⁴ O resultado foi que a Standard and Poor's (S&P) avaliou na época o banco como MXA+ (“AA” mexicano), o que trouxe credibilidade para a instituição (ROSENBERG, 2007; SENGUPTA; AUBUCHON, 2008).

Isso permitiu que o *Banco Compartamos* expandisse para uma das maiores carteiras de clientes de microfinanças na América Latina, chegando em 2007 a ter cerca de 800.000 clientes (CULL et al.; 2008). Contudo, as taxas praticadas pela instituição, de cerca de 100% ao ano, são as maiores se comparadas com outras instituições mexicanas de microfinanças. Com sede na Cidade do México, a instituição está presente em 26 estados mexicanos. Apesar de também ter expandido os serviços para o público masculino, com a concessão de crédito através de grupos solidários ou empréstimos individuais, 98% de seus clientes ainda são as mulheres.⁵

Rosenberg (2007) problematiza algumas questões relevantes para o debate sobre o modelo adotado, as quais são “(I) os acionistas compartilham dos mesmos objetivos da instituição de microfinanças?; (II) O dinheiro concedido em sua fundação estaria sendo utilizado para enriquecer os investidores privados?; (III) Com a IPO haverá uma mudança na governança do *Compartamos* que possivelmente dificulte a mediação entre os objetivos sociais e comerciais?”.⁶

⁴ Dados de Rosenberg (2007).

⁵ Dados de Sengupta e Aubuchon (2008)

Tal cenário se constitui como um conflito ético entre o objetivo de uma instituição de desenvolvimento e redução da pobreza por meio da oferta de serviços financeiros e as altas taxas de rentabilidade desejada pelos seus acionistas e as taxas de juros praticadas pela instituição (SCHMIDT; 2010).

Para Bateman (2010) este caso representa uma tendência da “nova onda” das instituições de microfinanças, as quais buscam adotar um modelo “*a la Wall Street*” de gestão e oferta de serviços financeiros. O autor aponta que com a crise financeira internacional de 2008 o setor sofreu uma queda dos investimentos e fundos comerciais e o aumento da inadimplência.

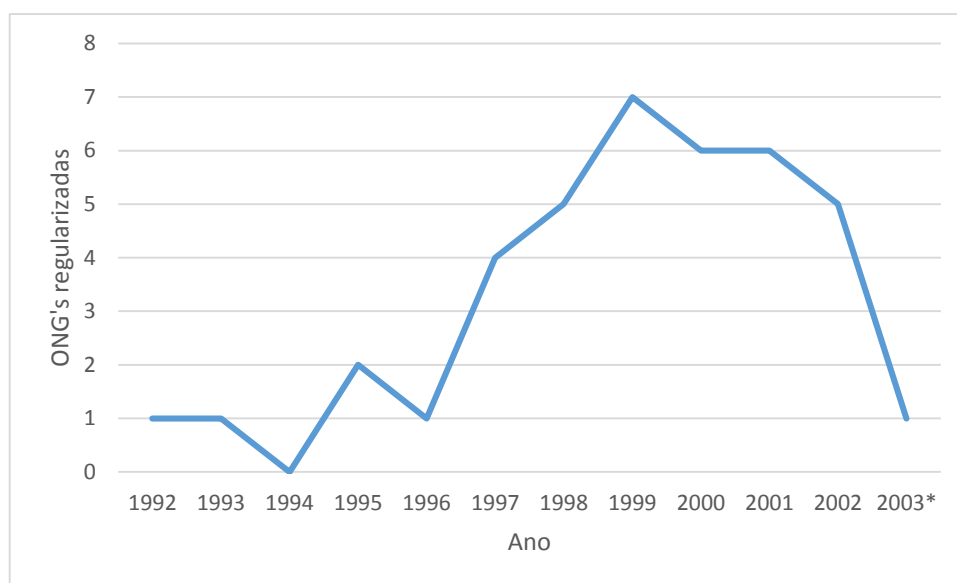
Como afirmam Rosenberg (2007), Cull et al. (2008) e Schmidt (2010), esta situação em que o modelo de mercantilização do *Banco Compartamos*, promove a transferência do bem-estar, ou benefícios, que deveriam chegar aos clientes para o benefício dos donos e acionistas da instituição, promovendo a transferência dos ganhos.

Lewis (2008) complementa que mesmo havendo uma expansão significativa do número de clientes que a instituição alcançou no México, o benefício que a sua capitalização deveria promover no sentido da redução das taxas de juros ao nível de cobrir os seus custos e tornar-se sustentável financeiramente, é extrapolado na medida que as taxas se mantiveram extremamente altas e os ganhos estão todos sendo transferidos para os acionistas.

Para evitar a situação em que se encontra o exemplo do *Banco Compartamos*, chamado de “mercantilização extrema”, Lewis (2008) defende que deve haver uma regulação do governo para evitar que as instituições de microfinanças se desviem de sua missão,

beneficiando as instituições que atuam de forma justa e punindo aquelas que atuam somente na busca da maximização dos lucros.

Gráfico 2 – Número de ONGs que se regularizaram como instituição financeira formal



*Até abril

Estão representados no gráfico instituições da República Dominicana, El Salvador, Honduras, Índia, Quênia, México, Mongólia, Paquistão com uma cada, Nicarágua com duas, Nepal e Filipinas com quatro, Bolívia e Camboja com cinco e Peru com onze instituições.

Fonte: Fernando (2004) – elaboração própria.

Para Fernando (2004) a regularização das organizações não governamentais de microfinanças em instituições financeiras formais nas regiões da Ásia, Pacífico e América Latina, como foi o caso do PRODEM, em 1992 na Bolívia, que se tornou Banco Sol e o *Banco Compartamos* no México em 2001, tornou-se uma tendência durante todo o

período dos anos 1990. O autor mostra que pelo menos outras 39 ONGs de grande porte seguiram o mesmo caminho no período entre 1992 e 2003 em 15 países diferentes.

De forma geral podemos compreender a história das microfinanças nos três períodos citados. O início da década de 1970 marca o surgimento das primeiras iniciativas de instituições de microfinanças em âmbito local, em países da América Latina e Ásia.

Durante a década de 1980 – segundo período - acontece a expansão dessas iniciativas de microfinanças, tanto no crescimento do número de instituições como no número de clientes atingidos por estas instituições, ou seja, elas começam a ganhar amplitude e escala nas regiões em que atuam. Tais iniciativas surgiram, principalmente, a partir das instituições do terceiro setor conhecidas como ONGs.

Partindo da descrição desse desenvolvimento inicial, é importante chamar a atenção para o fato de que a ideia e o modelo de inovação proposta pelas microfinanças, como uma inovação financeira, terem surgido nos países chamados “em desenvolvimento”, que se encontram na periferia do sistema financeiro global, como Bolívia e Bangladesh, em vez de países ou regiões centrais do globo, a qual encontram seu sistema financeira plenamente desenvolvidos (ARMENDÁRIZ; MORDUCH, 2005).

Esse fato, em parte, é atribuído à ideia de que nessas economias, as quais o sistema financeiro é considerado pouco desenvolvido, surge a necessidade de criação de outros mecanismos que deem conta de absorver uma grande parte da população a qual se encontra desbancarizada, sem acesso aos meios financeiros tradicionais.

As iniciativas da década de 1980 também podem ser interpretadas do ponto de vista da implementação das políticas neoliberais nos países em desenvolvimento. Nesse período, o setor público, em especial o setor financeiro, passou por um processo de

desregulamentação, abrindo espaço para as organizações do terceiro setor, nacionais e internacionais, operarem nessas áreas.

Em paralelo é observado, como apontado, o progressivo aumento do número de instituições de microfinanças no mundo, sendo elas na figura de ONGs com recursos financeiros transferidos pelo Estado, o que deu suporte para que elas surgissem e também conseguissem oferecer um número cada vez maior de serviços.

Por fim, os anos de 1990 – terceiro período - é marcado pela discussão acadêmica fruto de um intenso movimento de avaliação das instituições de microfinanças, que diz respeito à tendência de “mercantilização das microfinanças”, a qual a busca pela sustentabilidade financeira e ênfase em indicadores de sustentabilidades, difundido pelos trabalhos do Banco Mundial, levam as instituições de microfinanças a escolher uma amplitude maior e baixa profundidade. Sendo a amplitude a capacidade das instituições de atingir um grande número de pessoas, enquanto que a profundidade é a capacidade das instituições de atingir os mais pobres. Esta escolha se dá em prol da autonomia financeira e independência de subsídios dessas instituições.

1.2 O debate das microfinanças

Para Marguerite S. Robinson (2001) os anos de 1990 é marcado por dois modelos de abordagem das instituições de microfinanças, sendo um deles chamado “sistema financeiro” e um segundo chamado de “território da pobreza”. O primeiro deles tem foco nos diversos serviços financeiros, como o crédito, poupança, seguro e outros. Já o segundo tipo de abordagem tem enfoque apenas no microcrédito.

A autora defende a abordagem do tipo chamado de “sistema financeiro” como mais adequado para o termo microfinanças, visto que esse tipo de abordagem propõe a oferta de outros serviços para além do crédito somente, se relacionando a uma visão mais

complexa das instituições em que os serviços financeiros oferecidos devem, além de contribuir para a superação da pobreza, ajudar na melhor alocação e uso dos recursos disponíveis, como é o caso do ajuste entre poupança e crédito, contribuindo para a autossuficiência financeira das instituições de microfinanças.

Dentro deste modelo chamado de “sistema financeiro” conceituado por Robinson (2001) e o destaque para a importância da autossuficiência financeira das instituições, encontra-se a crítica da literatura para o desenvolvimento das microfinanças neste terceiro período dos anos de 1990, colocado como a “mercantilização das microfinanças” ou “desvio de missão”. Nesse sentido, Fiori et al. (2004) afirmam que a discussão sobre os rumos das instituições de microfinanças tem se mostrado absolutamente fundamental. Isso porque, ao final desse período da década de 1990, é consenso que a tendência de mercantilização das microfinanças se tornou predominante nesse campo.

Sobre o chamado “desvio de missão” Armendáriz e Szafarz (2011), apontam que os motivos para uma instituição de microfinanças desviar da sua missão pode estar além das duas explicações mais comuns. Sendo que a primeira explicação está relacionada a um possível aumento progressivo dos empréstimos realizados pelas instituições, dado o contínuo ciclo de bons tomadores de empréstimos. Isso quer dizer que aquele grupo de pessoas que inicialmente tomaram pequenas quantias de empréstimos tem sido efetivamente bom pagador, conseguindo o aval para um segundo e terceiro ciclo progressivos de empréstimos com valores cada vez maiores. Uma segunda explicação estaria relacionada à existência de um tipo de subsídio cruzado. Este tipo de subsídio implicaria em fornecer um número significativo de empréstimos de alto valor, para um grupo de clientes em melhores condições, a fim de gerar receitas suficiente para financiar

o alto custo que as instituições teriam em realizar um grande número de empréstimos a baixo valor e com taxas de juros pequenas.

Contudo, um desvio de missão para essas duas autoras estaria relacionado à busca no aumento de lucros de uma instituição através do atendimento aos setores não bancarizados e de melhores condições do que aqueles mais pobres, com o aumento dos valores de empréstimos e não na forma de subsídio cruzado ou um aumento progressivo.

Cull et al. (2008) e Ghosh e Van Tassel (2008) complementam esta ideia, afirmando que a missão das instituições em buscar a redução da pobreza tende a se perder quando a instituição persegue o objetivo de tornar-se mais lucrativa a fim de atrair maior quantidade de capital, por meio de investidores externos, com o objetivo de aumentar o fundo.

Dessa forma, as instituições desviam de sua missão ao passo que buscam maximizar sua amplitude de clientes, enfrentar diferentes custos dado uma complexa heterogeneidade de clientes, desde os mais pobres que necessitam de empréstimos de baixo valor até os “tomadores saudáveis”, que são capazes de tomar empréstimos em quantias maiores, obrigando a diminuir seus custos.

Ao buscar a minimização dos custos operacionais, se faz necessário o aumento dos valores de crédito concedidos e, portanto, uma diminuição de profundidade no alcance aos mais pobres, em prol de uma sustentabilidade financeira. Dado que as instituições financeiras que buscam maior profundidade nas camadas mais pobres enfrentam problemas de autonomia financeira e dependem de subsídio e doadores externos (ARMENDÁRIZ; SZAFARZ, 2011).

Isso mostra que o debate entre profundidade e amplitude das instituições de microfinanças está diretamente relacionada a questão da sustentabilidade e autonomia financeira. Apesar

disso, Armendáriz e Szafarz (2011) ressaltam que existe outras importantes questões a serem consideradas neste debate. É muito difícil distinguir os tomadores de “empréstimos saudáveis” dos tomadores de empréstimo mais pobres apenas pelo valor de empréstimo e, com isso, pode não ser preciso inferir quando uma determinada instituição está fazendo algum tipo de subsídio cruzado.

As desvantagens dessa tendência, chamada de desvio de missão, ainda não está completamente clara, porém as vantagens são a possibilidade dessas instituições acessarem fundos e mercados financeiros, abrindo mais possibilidade de captação de recursos em busca de uma autonomia ou independência financeira.

Para tanto, é importante atentar para esta questão que é marcada durante as últimas duas décadas pela busca de autonomia financeira e a negação aos subsídios. Este tipo de defesa está altamente ligado ao desvio de missão das instituições de microfinanças que para cumprir tal objetivo, ficam obrigadas a se submeter à lógica comercial.

Por outro lado, o exemplo do *Grameen Bank* em Bangladesh e *Compartamos* no México traduzem situações não conclusivas a partir dessas considerações levantadas. O primeiro atende um grande número de pessoas pobres com pequenos valores de empréstimos e o segundo, atinge um número duas vezes menor de clientes com um valor de empréstimos três vezes maior.

Isto aponta para a necessidade de levar em consideração fatores regionais que efetivamente contribuem para diferenças determinantes sobre as instituições, como é o caso dessas citadas a cima. Neste caso, o simples fato de que o PIB per capita das diferentes regiões que estas instituições se encontram, Ásia e América Latina, já

determinante para compreender a diferença entre os valores de empréstimos de cada uma dessas regiões.

Dessa forma é importante realizar uma discussão mais profunda sobre essa questão chamada por Morduch (2000) como a cisão do campo das microfinanças. Compreender este contexto se torna fundamental para a análise do desenvolvimento desse instrumento de inclusão financeira e seus diferentes modelos.

A ideia defendida por Robinson (2001) consiste na existência de dois tipos de modelos das instituições financeiras, uma chamada de “território da pobreza” e outra chamada de “sistema financeiro”, Rhyne (1998) aponta que a literatura que discute a abordagem das microfinanças também está dividido entre duas visões. A primeira delas é aquela que tem o foco na pobreza e, a segunda, aquela que tem o foco na sustentabilidade institucional. Woller e Dunford (1999) classificam essa cisão entre dois campos, os *institutionists* e *welfarists*. Da mesma forma que Rhyne (1998), esses autores apontam que existe uma dificuldade de comunicação entre os dois, mas, ambos podem ser complementares na medida em que diversas instituições realizam as duas abordagens de forma conjunta. O campo da sustentabilidade, ou institucionalista, enxerga no setor privado a única maneira possível de conseguir constituir instituições de microfinanças que ofereçam serviços de forma ampla para um grande número de clientes. Porém, é necessário que estas instituições sejam capazes de gerar lucro para que o setor privado tenha interesse em operar ou investir (RHYNE, 1998).

Desta forma são apresentados três argumentos centrais que justificariam esse tipo de abordagem para as microfinanças, sendo que “(1) os empréstimos de baixo volume envolvem altos custos para as instituições de microfinanças e que os pobres teriam condições de pagar altas taxas de juros, (2) o subsídio do crédito promove um

desincentivo para a inovação e redução de custos e que (3) não existem recursos suficientes para subsidiar a expansão de todo o mercado potencial das microfinanças, sendo necessário a busca da rentabilidade para conseguir ampliar o acesso aos serviços microfinanceiros” (CULL et al.; 2008).

Essa argumentação se baseia na ideia de que o mundo precisa de um ataque massivo à pobreza, dado a alta demanda existente por crédito estimado pelos trabalhos na área, como o CGAP (1995) ou Christen et al. (1995). Para tanto, se faz necessário um grande volume de crédito, o qual só seria possível através de grandes fontes de financiamento que colaboradores são incapazes ou não estariam dispostos a conceder (WOLLER et al., 1999).

Segundo a concepção neoliberal, para acessar essas fontes com o mercado de capitais e investidores privados, é condição que as instituições de microfinanças operem de forma eficiente e lucrativa. Isso se dá através da oferta de serviços de alta qualidade e em grande escala para uma ampla quantidade de pessoas pobres. Este modelo é conceitualmente apresentado como “boas práticas” (MORDUCH, 2000).

As ONGs afirmam que é constante o dilema entre a sustentabilidade financeira das instituições, no sentido de buscar autonomia e eliminar os subsídios, ao mesmo tempo em que oferecem um serviço para os mais pobres em escala significativa, como foi o movimento na década de 1980. Em paralelo, as diretrizes do Banco Mundial reforçam esta ideia de “boas práticas” através da necessidade de avaliar as instituições de microfinanças a partir de indicadores econômicos que destaquem a importância da autossuficiência como fundamental para o bom desempenho dessas instituições

No entanto algumas instituições públicas entraram nas políticas de microfinanças e, em alguma medida, têm obtido relativo sucesso, o que coloca em debate o papel das instituições privadas de microfinanças com fins puramente lucrativos, ou, com o “desvio de missão” em busca de atender os padrões apresentados pelo Banco Mundial da necessidade de autossuficiência financeira (FIORI et al., 2004, p118).

Woller et al. (1999) colocam que as principais referências da literatura, que defendem a visão dos institucionalistas e o conceito de “boas práticas”, são os trabalhos realizados pela Ohio State University Rural Finance Program, pelo Banco Mundial, USAID e o *Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)*, que é parte do Banco Mundial.

Por outro lado, os *welfarists*, defendem a importância de serviços de inclusão focados no empoderamento da mulher como forma de melhorar as condições de vida, em especial, da família e crianças, bem como a geração de emprego para essa população. Os exemplos mais conhecidos de instituições desse tipo são o Grameen Bank, o modelo FINCA de bancos de vila e alguns programas na América Latina, África e Ásia (WOLLER et al., 1999).

Este campo acredita que pode ser um risco deixar as microfinanças no setor privado, visto que pode ocorrer uma tendência de mercantilização das microfinanças em busca de oportunidades lucrativas ao passo que a redução da miséria ficaria em um segundo plano. Por isso é preferido por este campo que as microfinanças estejam nas mãos de colaboradores e governos (RHYNE, 1998).

Além disso, ao contrário dos institucionalistas, os *welfarists*, não aceitam a ideia de que é necessário buscar a autossuficiência das instituições para poder oferecer serviços financeiros amplamente. Eles acreditam que isto é desejável, porém, o mais importante

deve ser alcançar os mais pobres. Ou seja, que as instituições consigam atingir profundidade e não necessariamente amplitude (MORDUCH, 2000).

Olivares-Polanco (2005) coloca que os *welfarists* compreendem que uma instituição eficiente seria aquela que consegue impactar na melhora das condições materiais e não materiais da vida dos mais pobres, seja com o uso de subsídios ou não. Os *institutionalists* acreditam que a eficiência é demonstrada através da lucratividade, sustentabilidade da instituição e a amplitude de seu alcance na oferta de serviços, mesmo que isso seja feita com taxas de juros acima do mercado.

Para Morduch (2000) as ideias defendidas como “boas práticas” pelos institucionalistas não fazem sentido sem antes se discutir quem são as pessoas que as instituições estão atendendo ou pretendem servir. Isto deve estar no centro dessa discussão de modelo a ser adotado pelas instituições de microfinanças.

No debate de quem deve ser o foco das instituições Marguerite S. Robinson (2001) segue a ideia defendida pelos institucionalistas, de que as instituições devem ter como prioridade o público conhecido como “pobres economicamente ativos”, ou seja, aqueles que são capazes de, com os recursos oferecidos pelas instituições, investir em negócio que gerem trabalho e emprego e, conseqüentemente, melhore as condições de vida dessa população que se encontra na, ou logo abaixo, da linha de pobreza.

Para a autora, aqueles que se encontram em situações de pobreza mais extrema, que não usufruem de condições mínimas, não devem ser o objetivo dessas instituições de microfinanças. Isso se deve ao fato de que esse público, se tiver acesso aos serviços financeiros oferecidos, utilizará os recursos para suprir necessidades básicas que, não necessariamente, se transformarão em atividades lucrativas que gerem ganhos aos

tomadores, comprometendo a sustentabilidade financeiras da instituição provedora dos recursos.

Tabela 1 – Pobreza Extrema X Pobres Economicamente Ativos

NÍVEL DE RENDA	SERVIÇOS FINANCEIROS	PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA (SUBSIDIADOS)
Média baixa	Bancos comerciais tradicionais ofertando empréstimo e todos os tipos de serviços de poupança.	
Pobres Economicamente ativos	Micro-empréstimos comerciais	Contas de poupança com taxa de juros para pequenos poupadores
	Linha da Pobreza oficial	
Extremamente pobres		Programas de pobreza para fins tais como comida e água, medicina nutrição, geração de emprego, formação profissional, e realocização

Fonte: Robinson (2001) – tradução do autor.

Diante disso, Robinson (2001) defende que esse público completamente desprovido de recursos, deve ser alvo de políticas governamentais e de organizações de caridade que ofereçam condições mínimas para a sobrevivência, por meio de programas de transferência de renda, saúde e educação básica (Tabela 1). Apesar de defenderem uma visão diferente de Robinson (2001), Weiss e Montgomery (2005), colocam que somente

o acesso ao crédito não é suficiente para os mais pobres, de modo que devem ser atendidos por uma gama de outros serviços complementares.

Para Rhyne (1998) a questão que se deve compreender é, em que ponto a sustentabilidade e a entrega dos serviços aos mais pobres podem se encontrar. Na medida em que, se for necessário haver algum tipo de subsídio para viabilizar o custo de entrega ao mais pobres, deve-se discutir até que ponto isto é necessário e como construir um modelo em que seja possível ser uma instituição sustentável e, ao mesmo tempo, entregar o serviço aos mais pobres.

Woller et al. (1999) e Morduch (2000) entendem que o gargalo da discussão está justamente na ideia dos institucionalistas de que o sucesso de uma instituição estaria ligado ao progresso desta para conseguir alcançar a autossuficiência financeira. Porém o que deve ser colocado como central é quem é o público que se pretende alcançar e, a partir disso, elaborar o modelo que deverá, ou não, envolver subsídios.

Diante disso Woller et al. (1999) apontam que existem pelo menos três compreensões distintas entre os dois campos para as microfinanças, sendo

“(1) atingir aqueles não tão pobres e aqueles que se encontram em situação de miséria; (2) O modelo e as razões para escolha de um determinado modelo, que podem ser empréstimos individuais, empréstimos em pequenos grupos solidários ou grandes bancos de vilas e (3) a estrutura financeira das organizações, que podem ser ONGs, Cooperativas de crédito comunitárias, bancos comerciais e companhias financeiras (WOLLER et al., 1999).” (Tradução de nossa autoria)

Na busca de compreender a questão levantada por Morduch (2000) as avaliações das instituições de microfinanças propõe distintas maneiras para compreender quem são o público das instituições, para tanto uma das métricas mais comuns utilizadas nos estudos é o valor dos empréstimos realizados. Essa premissa coloca que quanto maior o valor do empréstimo oferecido melhor são as condições de seus clientes e quanto menor o valor do empréstimo pior, ou mais pobre.

Contudo, Armendáriz e Szafarz (2011) apontam algumas limitações desse tipo de medida para inferir sobre o perfil do público, como por exemplo países com moedas fortes em relação a países com moeda fraca. Um país com moeda forte tende a apresentar um valor absoluto de empréstimo maior em relação ao país com uma moeda fraca, mas não necessariamente significa que a instituição está atingindo grupos sociais distintos.

Dessa forma, problematizada a questão do público-alvo das instituições, os trabalhos de Mosley e Hulme (1998), Navajas et al. (2000), Weiss e Montgomery (2005) trazem algumas contribuições para o campo a partir de estudos que discutem o impacto gerado pelas políticas de microfinanças nas condições de vida e redução da pobreza do seu público-alvo, a partir de evidências tanto de instituições que focam naqueles considerados mais pobres ou aqueles chamados de “não tão pobres”.

Mosley e Hulme (1998) realizam um estudo a partir de dados coletados de 13 diferentes instituições de microfinanças em 7 países em desenvolvimento no período de 1991 a 1993. As instituições avaliadas possuem distintos perfis e o foco da avaliação do estudo foi o crédito direcionado para microempreendimentos. A partir disso os autores buscam discutir a questão da escolha do foco da instituição, sendo ela focada nos mais pobres, que se encontra abaixo da linha de pobreza e aqueles não tão pobres, que se encontram logo acima dessa linha, e a relação com a eficiência da política. Para isso, consideram

algumas variáveis, tendo como central a relação entre o perfil dos tomadores de empréstimos, pobre ou não tão pobres, e a melhora no ingresso de renda desses tomadores.

A conclusão desse estudo aponta que uma instituição que foca nos indivíduos não tão pobres consegue ser mais eficiente na redução da pobreza, visto que a melhora no ingresso de renda dessas pessoas é maior em relação aos mais pobres. Ou seja, Mosley e Hulme (1998) defendem a ideia de que as instituições de microfinanças devem escolher o quanto eficiente elas querem ser na redução da pobreza, sendo que o estudo aponta que a melhora na renda é maior quando se atinge um público não tão pobre.

Além disso, outro ponto interessante do trabalho é o uso de um índice indexado de subsídio para mensurar o nível de dependência da instituição em relação a financiamento externo, sendo que uma menor dependência daria maior autonomia para a instituição. Apesar do resultado não ser estatisticamente significativo, os autores também apontam que quando menor este índice, ou seja, quanto mais autonomia a instituição tiver em relação a dependência de subsídios, mais efetiva é a melhora na renda dos chamados “não tão pobres”.

Outro estudo realizado com cinco instituições de microfinanças na Bolívia feito por Navajas et al. (2000) no ano de 1995, aponta que as instituições analisadas não atingem os mais pobres, mas sim aqueles que encontram próximo à linha da pobreza. Porém, também mostram que os empréstimos em grupo conseguem alcançar pessoas mais pobres do que os empréstimos realizados de forma individual.

Importante destacar que as duas principais regiões do globo em termos de instituições de microfinanças, América Latina e Ásia, têm perfis distintos que são relevantes para o

debate. Na Ásia, as instituições têm um foco claro no desenvolvimento e redução da pobreza através da oferta de serviços aos mais pobres, em especial das áreas rurais, enquanto que na América Latina, as instituições possuem um perfil em geral de desenvolvimento de micro empreendimentos de áreas urbanas colocam que essa distinção entre as instituições pode ser comprovada pelo fato das instituições asiáticas possuírem um valor médio de empréstimo por tomador menor do que na América Latina, mesmo com o ajuste do PIB per capita (WEISS; MONTGOMERY, 2005).

Se olharmos da perspectiva de eficiência financeira, os dados apontam que as instituições na América Latina são mais lucrativas e têm maior viabilidade do que as asiáticas. Porém, esse sucesso financeiro das instituições na América Latina está fortemente atrelado à questão colocada anteriormente, da mercantilização das microfinanças e a ideia de desvio de missão dessas instituições.

É possível observar que ambas as regiões possuem uma tendência de mudança no modelo de concessão de empréstimos das instituições, de empréstimos em grupo para empréstimos individual, sendo que na América Latina este processo encontra-se mais avançado (WEISS; MONTGOMERY, 2005). Tais estudos levam a problematizar a questão do foco das microfinanças e seu objetivo principal, consolidando a ideia de duas visões possíveis dentro da área.

Apesar disso, os estudos levam a concluir que instituições que focam os chamados de não tão pobres conseguem ser mais lucrativas, sustentáveis financeiramente e promover uma maior alavancagem na renda dos seus tomadores de empréstimo. Por outro lado, as instituições que focam os mais pobres, conseguem alcançar um público que encontra-se completamente desprovido de condições, melhorando em alguma medida a condição de vida dessas pessoas, mesmo dependendo de subsídios externos.

CAPÍTULO 2 – INCLUSÃO FINANCEIRA

2.1 Imperfeições de Mercado

Até os anos de 1970 as principais discussões da teoria econômica partiam da hipótese dos mercados eficientes (HME). O teorema de Modigliani e Miller (1958) assume que os mercados são perfeitos em relação ao fluxo de informações, portanto, permanecem constantemente em equilíbrio promovendo a melhor alocação dos recursos de investimento e poupança. Este é um padrão neoclássico adotado por esta linha de pensamento teórico, a qual é crítica a interferência do Estado, afirmando que a intervenção governamental causaria distorções no mercado prejudicando o desenvolvimento econômico e provocando “repressão financeira” (BRAGA; TONETO, 2000; ALDRIGHI, 2006). Pode-se dizer que a repressão financeira é quando existe disponibilidade de crédito e este não é alocado de forma eficiente no mercado, ou quando a demanda por crédito é maior que oferta.

Neste sentido, Gurley e Shaw (1955) apontam em seu trabalho para as finanças como elemento fundamental para promover o desenvolvimento e, o livre fluxo de capital, condição necessária para que os intermediários financeiros consigam alocar os recursos disponíveis. Isso se dá na medida que o mercado, representado pelos intermediários financeiros, busca alocar os recursos dos poupadores com a demanda dos devedores, em uma taxa ótima que sua disponibilidade seja otimizada. Porém, o que se tem observado é que existe uma restrição do acesso ao crédito, ou seja, existe uma maior demanda do que a oferta disponível.

Este modelo neoclássico ignora as chamadas “falhas de mercado”, como as externalidades negativas, os monopólios e os custos ligados a informação por exemplo, se colocando contra a intervenção do Estado no mercado. O impacto da falha nos

mercados financeiros é sistêmica e atinge toda a cadeia econômica, afetando os investimentos e ganhos em todos os setores (STIGLITZ, 1993). De forma complementar Przeworski (1996) defende a ideia de que, apesar de a teoria neoclássica defender a não intervenção do Estado, os estudos mais recentes apontam que é necessário a intervenção do Estado para corrigir as falhas de mercado existentes.

Stiglitz (1993) coloca que as falhas de mercado são mais intensas em suas externalidades negativas nos mercados financeiros. Diante disso o autor defende a ideia que a intervenção do Estado pode ser benéfica não somente para mitigar os efeitos negativos, mas também para aperfeiçoar e aprofundar o mercado financeiro.

Tanto para Jaffee e Russell (1976) como para Stiglitz e Weiss (1981), esse racionamento do sistema financeiro está diretamente relacionado a seleção adversa e o risco moral (*moral hazard*). Os dois primeiros autores acreditam que o racionamento é uma resposta do mercado em busca do equilíbrio, enquanto os outros dois autores defendem que o racionamento de crédito ou o aumento de colaterais tem como consequência a seleção adversa e risco moral.

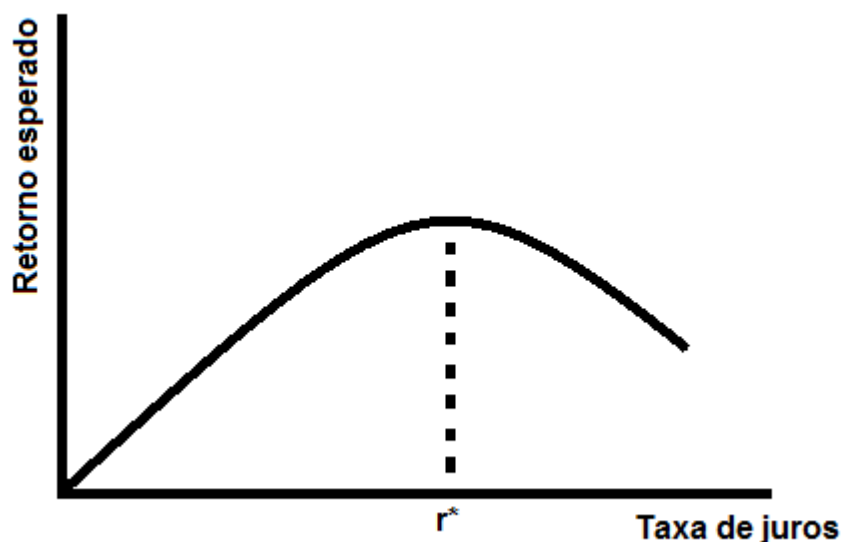
A seleção adversa ocorre quando a indisponibilidade de informação leva o emprestador a admitir contratos de empréstimos com tomadores os quais não tem possibilidade de honrar com o compromisso (GHATAK; GUINANE, 1999). Enquanto que o risco moral está associado a situação em que o tomador do empréstimo tem um comportamento de risco na busca do melhor uso dos recursos para maximizar os ganhos através da escolha de projetos ou investimentos de risco.

Tanto a seleção adversa como o risco moral são consequências da assimetria de informações, a qual ocorre quando as partes envolvidas não possuem o mesmo acesso ou

mesma disponibilidade de informação para a tomada de decisão, fazendo com que uma das partes, a que possui mais informação, tenha a possibilidade de comportamento oportuno sobre a com menos informação. No caso, quando o banco entende que não tem informações suficientes sobre o tomador de empréstimo, promove o racionamento de crédito por meio de altas taxas de juros ou exigências de colaterais, impossibilitando que o tomador consiga acesso ao crédito (REYMÃO; CORRÊA, 2014).

Para Stiglitz e Weiss (1981) em condições de um mercado perfeito as taxas de juros dos credores poderiam ser elevadas constantemente até que esta se equilibrasse com a demanda. Porém, como o mercado de crédito é imperfeito, a elevação das taxas de juros leva a exclusão de bons pagadores que não querem se sujeitar a tais condições e a inclusão de tomadores de risco, diminuindo as taxas de retorno.

Gráfico 3 – Taxa de juros e retorno esperado



Fonte: Stiglitz e Weiss (1981) – tradução do autor.

Desta forma o problema de disponibilidade de informação (assimetria de informação) dos credores em relação aos devedores faz com que os primeiros, assumam uma taxa de juros acima da taxa de equilíbrio do mercado, promovendo o racionamento de crédito e a seleção adversa.

As condições dos mercados incompletos e das informações imperfeitas geram a má alocação dos recursos, gerando seleção adversa e o risco moral. Além disto, a consequência é que o mercado financeiro acaba por excluir o segmento mais pobre do acesso aos serviços financeiros, gerando concentração de renda, falta de oportunidades e atraso no desenvolvimento. Diante disso, é importante que existam mecanismos que possam cobrir esta falha de mercado, buscando incluir esse grupo o qual o mercado tradicional não consegue atender.

Uma forma encontrada de atuação do governo é no fomento e assistência na formação de instituições inovadoras que trabalhem com grupos de empréstimos, os quais ajudam a reduzir os custos de monitoramento e diminuem as assimetrias informacionais, visto que estes grupos são territoriais (HOFF; STIGLITZ, 1990). É nesse contexto que as políticas de microfinanças se tornam fundamental como um instrumento de desenvolvimento através da geração de oportunidades para estes segmentos tradicionalmente marginalizados pelo mercado.

2.2 O debate contemporâneo das microfinanças

A grande inovação das microfinanças reside em constituir-se como um mecanismo simples de oferta de serviços financeiros focados em população de baixa renda, sem necessidade de garantias formais e com formas de pagamento diferenciadas de acordo com a realidade local. Durante muitos anos foi considerada um mecanismo do tipo “ganha-ganha” para o combate à pobreza, acreditando-se ser possível diminuir a pobreza

de forma lucrativa. Assim, instituições e governos em todo o mundo adotaram este mecanismo como uma estratégia internacional de combate à pobreza com incentivo e financiamento de organizações como o Banco Mundial e a USAID. Neste contexto a ONU assume as microfinanças como base para atingir as chamadas Metas de Desenvolvimento do Milênio.

Porém o fomento para a implementação dessa política é feito sem nenhuma, ou pouquíssimas evidências sobre o impacto e benefícios reais. O que trouxe à tona essa questão para o meio acadêmico, sendo produzido nos últimos anos estudos, inclusive alguns contraditórios para avaliar o impacto da inclusão financeira por meio das microfinanças e o quanto ela tem conseguido atingir o seu objetivo de redução da pobreza (MORDUCH, 1999).

Diante disso será introduzida uma discussão sobre as dimensões e metodologias utilizadas pelos trabalhos para avaliar o impacto desse instrumento de inclusão financeira, demonstrando a limitação que estes indicadores possuem sem ignorar sua relevância e contribuição para a debate contemporâneo. Em seguida será apresentado uma gama de trabalhos os quais se aprofundam na avaliação de impacto das microfinanças de todas as regiões do mundo a partir de diferentes abordagens. Os resultados apresentados por estes trabalhos demonstram impactos positivos, negativos e por vezes contraditórios.

O principal foco das avaliações, inclusive pela abordagem financeira ou mercantilização das microfinanças adotadas pelas instituições durante os anos de 1990, é centrado na capacidade de essas operarem a oferta de serviços financeiros com rentabilidade e autossuficiência financeira. Contudo a questão do alcance dessas instituições também aparece de forma intrinsecamente ligada a esse debate, tanto do ponto de vista da amplitude como da profundidade.

Neste sentido Hermes et al. (2011) colocam que isto traz um prejuízo para o campo em relação a sua missão e objetivo, visto que a eficiência financeira tem uma correlação negativa com a profundidade do alcance, ou capacidade das instituições, em atingir os mais pobres. Para Hermes e Lensink (2011) a entrega de serviços para os mais pobres (profundidade) envolve altos custos para instituição. Morduch (1999) faz uma ressalva, apontando que é mais custoso e tem menor benefício oferecer pequenos montantes financeiros para uma grande quantidade de pessoas do que oferecer montantes maiores para pequenos grupos mais pobres.

Olivares-Polanco (2005) complementa afirmando que os estudos neste campo costumam realizar avaliações antes do início do programa ou funcionamento das instituições e avaliações após, com o objetivo de mensurar o impacto. Eventualmente alguns trabalhos também se utilizam de grupos de controle, os quais não são beneficiados para assim eliminar outras variáveis que podem intervir no estudo. Sendo os indicadores mais tradicionais para avaliar o impacto são de duas dimensões. Um referente ao alcance das instituições, medidos pela profundidade e amplitude. A profundidade se refere ao nível de pobreza dos clientes beneficiados, enquanto que a amplitude se refere a quantidade de clientes atingidos.

Para inferir sobre a profundidade do alcance é utilizado a relação entre o tamanho, em valor, dos empréstimos realizados e o PIB per capita do país ou região que está sendo estudada. Existem algumas críticas ao uso deste método para avaliar a profundidade, como colocado por Schreiner (2001), em que o uso do PIB per capita, especialmente em países chamados em desenvolvimento, pode apresentar uma grande distorção, visto que a maior parte desses países possui um nível alto de desigualdade e, portanto, uma má

distribuição de renda que, visto a partir do ponto de vista do PIB per capita, pode apresentar grandes distorções na inferência (OLIVARES-POLANCO, 2005).

A segunda dimensão estudada refere-se ao nível de sustentabilidade financeira da instituição medido pelo Índice de Dependência de Subsídio (SDI), proposto por Yaron (1992). Este índice propõe o cálculo do nível de dependência da instituição em relação ao aporte de recursos externos em relação ao tempo e a comparação com instituições similares. Contudo, os estudos não se restringem somente ao uso destes indicadores e muitas vezes se utilizam de outras dimensões para compreender o impacto dessas instituições. O debate sobre o uso de subsídios é central na proposta de avaliação da eficiência das instituições, medido pela sustentabilidade financeira e rentabilidade, pressupondo como perspectiva a eliminação de ajuda financeira externa.

Hermes e Lensink (2011) apontam que o método apresentado por Olivares-Polanco (2005) é o mais utilizado na maior parte dos estudos de avaliação de impacto, que condiz em comparar dois grupos antes e depois de acessarem as microfinanças, chamado de método não randomizado. No entanto, este método apresenta problemas metodológicos que acabam enviesando os resultados finais, por isso os estudos mais recentes têm utilizado o método randomizado para avaliar o impacto. Contudo, mesmo os estudos que se utilizam de método randomizado tem suas limitações. Uma delas é que é muito difícil afirmar que uma experiência de política de microfinanças exitosa em determinada região pode ser replicada de forma exitosa em outras regiões, visto que o contexto que essas políticas são realizadas podem ser determinantes para o seu sucesso.

Morduch (1999) coloca que a avaliação de eficiência das instituições e programas de microfinanças não está necessariamente ligada a lucratividade, mas ao não constrangimento do crédito, ou seja, que este seja oferecido e atinja aqueles que demanda

por este serviço. As avaliações têm apresentado que programas que não utilizam crédito subsidiado costumam atingir aqueles chamados não tão pobres ou que se encontram logo acima da linha de pobreza. Portanto a questão da eficiência não deve ser mensurada apenas da perspectiva da lucratividade. Uma outra dimensão que deve ser ponderada para avaliação das instituições é a profundidade, visto que o autor coloca que os programas subsidiados têm um impacto social na diminuição da pobreza maior do que aqueles que se baseiam nas “boas práticas” de sustentabilidade.

Dessa maneira a entrega de serviço para os mais pobres e a sustentabilidade financeira das instituições são colocados como conflitante em alguma medida. Pode-se afirmar que existe no panorama da avaliação dessas políticas chamado de trinômio impossível das microfinanças, em que estão colocados profundidade, sustentabilidade e amplitude. Assim, um dos desafios colocados para este campo é como diminuir os custos operacionais mantendo a amplitude. Cull et al (2007) confirmam essa ideia e destacam que isso coloca a importância de um planejamento institucional para que a organização defina quem será seu público-alvo.

Hermes e Lensink (2007) destacam duas questões centrais para serem estudadas e avaliadas de forma mais profunda no campo das microfinanças, sendo a primeira relativa aos grupos solidários e como esses grupos conseguem efetivamente reduzir a assimetria de informação, reduzindo a seleção adversa e risco moral, diminuindo as taxas de inadimplência e o *trade off* entre a sustentabilidade financeira da instituição e a sua capacidade de alcançar, em especial a profundidade.

Do ponto de vista dos grupos solidários, é necessário atentar que apesar do seu aspecto positivo, inclusive com forte embasamento teórico, muitas instituições tradicionais como o *Grameen Bank* e o *Banco Sol* têm oferecido o serviço de concessão de crédito também

de forma individual e não somente por meio dos grupos. Em relação ao *trade off* colocado, os autores apontam que muitas vezes os impactos sociais promovidos pelas instituições que dependem de subsídios excedem os custos financeiros. Portanto, assim como colocado por outros autores como Morduch (1999), Townsend e Yaron (2001) e Khandker (2005), o olhar para as microfinanças como mecanismo de inclusão financeira para a superação da pobreza deve ser medido pelo quão capaz as instituições são de alcançarem o seu objetivo, as quais não devem ser guiadas por indicadores estritamente financeiros. Nesta análise, os mais pobres deveriam ser mais beneficiados do que aqueles não tão pobres (HERMES; LENSINK, 2007).

Mersland e Strøm (2009) também apontam que é necessário aprofundar os estudos e avaliações do impacto da mudança do modelo de concessão de crédito de grupos solidários para empréstimos individuais, sendo este um movimento que muitas instituições estão aderindo, mesmo que isso faça com que ela reduza seu alcance sem promover melhores resultados financeiros.

Dessa forma, os estudos apresentados a seguir apresentam avaliações a partir de diferentes dimensões para as microfinanças como instrumento de inclusão financeiras. As dimensões avaliadas são os grupos solidários de empréstimo, organização gerencial das instituições, público alvo, sustentabilidade financeira, redução da pobreza, amplitude e profundidade, empoderamento das mulheres, saúde, qualidade de moradia, segurança alimentar, educação, trabalho infantil e oferta de emprego.

A partir da base de dados do *Bangladesh Institute for Development Studies* (BIDS), Godquin (2004) desenvolve uma avaliação dos grupos de empréstimo em Bangladesh para o período de 1991-92. Os resultados obtidos pela autora demonstram que essa metodologia que se baseia em empréstimos em grupo é capaz de aumentar as taxas de

adimplência, bem como o uso de serviços não financeiros e incentivo para bons pagadores. Nesse sentido, Fiori et al. (2004) apontam que o fato das pessoas que estão envolvidas no processo de demanda das microfinanças terem laços pessoais, em especial para os grupos de empréstimos, contribui para o sucesso nas altas taxas de adimplência das instituições.

Do ponto de vista gerencial, o trabalho desenvolvido por Mersland e Strøm (2009) avaliou a governança e seu impacto nas metas de alcançar os mais pobres de forma sustentável em 278 instituições localizadas em 60 países, utilizando os dados de cinco diferentes agências de classificação reconhecidas pelo CGAP. Os resultados obtidos pelos autores indicam que quando o diretor executivo é uma mulher, os serviços oferecidos pelas instituições são mais bem avaliados pelos clientes e, além disso, quando o diretor executivo cumpre um papel duplo, também de presidente, existe um efeito positivo no aumento do número de clientes atendidos. Porém, nas instituições avaliadas foi apontado que quando é utilizado o modelo de concessão individual de crédito o valor médio dos empréstimos é menor do que quando feito por meio de grupos de empréstimo.

No estudo realizado por Olivares-Polanco (2005), no qual ele avaliou 28 instituições de microfinanças na América Latina, os resultados apontaram que existe uma correlação negativa entre o tempo de existência de uma instituição e o tamanho do crédito concedido, portanto as instituições mais recentes tendem a atender um público em melhores condições, segundo que existe uma correlação positiva entre o nível de competição das instituições e o tamanho de crédito e, por fim, que de fato existe um *trade off* entre a rentabilidade da instituição e o nível de profundidade que esta atinge.

Dessa perspectiva, avaliando as dimensões de alcance e sustentabilidade de uma instituição, os trabalhos de Hermes et al. (2011) e Cull et al. (2011), apesar de se

utilizarem de metodologias distintas e portanto não comparáveis, chegam a mesma conclusão, apontando que existe um *trade off* entre sustentabilidade e alcance. Os resultados destes dois trabalhos também confirmam o resultado encontrado pelo trabalho de Olivares-Polanco (2005), indicando a existência do trinômio impossível das microfinanças apontado anteriormente.

O estudo de avaliação randomizado feito por Coleman (2006) na região do Nordeste da Tailândia entre os anos de 1995 e 1996 mostra que as microfinanças impactam em melhores condições para aqueles considerados não tão pobres, ou os pobres saudáveis. Neste sentido Imai et al. (2010) realizaram a estudo com dados de diferentes regiões da Índia para o ano de 2001, avaliando o impacto do acesso aos serviços financeiros na redução da pobreza de famílias da Índia. Um dos resultados que devem ser destacados é que o crédito produtivo para área rural tem um efeito melhor na redução da pobreza, enquanto que nas áreas urbanas o acesso aos serviços financeiros tem efeito mais positivo do que o crédito produtivo.

Diante disto Hermes e Lensink (2011) colocam que é importante para o formulador da política reconhecer este desafio e, a partir disso, pensar quem será o público-alvo destino a ser beneficiado por este tipo de política, ponderando o nível de subsídio que estaria envolvido. Dessa forma os autores realizaram uma revisão de diversos estudos em diferentes regiões de países em desenvolvimento na busca de compreender mais a fundo os dois pontos centrais no debate contemporâneo das microfinanças, que são em que medida a sustentabilidade financeira de uma instituição afeta a sua missão (desvio de missão) e o seu alcance, e se as microfinanças teriam impacto positivo no bem-estar econômico e social das famílias pobres dos países em desenvolvimento. O resultado apontado pelos autores mostra que o modelo de flexibilização dos contratos para a oferta

de serviços financeiros adotados pelas microfinanças contribui positivamente para a inclusão financeira de uma determinada parcela dos pobres mas compromete a saúde financeira das instituições.

O trabalho de Hudon e Traca (2011) utilizam o banco de dados de duas agências de classificação de 100 diferentes instituições para o período 2002 a 2005 e demonstram que o subsídio até determinado nível pode melhorar a eficiência nos resultados financeiros e amplitude de clientes da instituição. Isto, reconhecendo todas as limitações que os estudos de avaliação de impacto têm, tanto na sua metodologia como na possibilidade de comparar ou prever o sucesso em diferentes contextos. Os autores também mostram que apenas 5% das instituições de microfinanças são financeiramente sustentáveis, enquanto que o resto ainda depende fortemente de subsídios para manter suas operações ou mesmo a doação de voluntários.

Analisando outras dimensões os estudos como o de Becchetti e Castriota (2011) no Sri Lanka em 2007 e de Rai e Ravi (2011) na Índia em 2006, constituem evidências de que as microfinanças têm impacto positivo, especificamente em situações de desastres naturais e no empoderamento das mulheres, respectivamente.

O trabalho realizado pelos autores Van Rooyen et al. (2012) analisa o caso das microfinanças na África Sub Saariana por meio de uma extensa revisão de outros trabalhos que estudam Gana, Quênia, Uganda, Zimbábue, Tanzânia, Etiópia, Madagascar, Ruanda África do Sul e Malavi, observando os resultados dos serviços de microcrédito e micro poupança. O avanço é que os autores propõem um olhar multidimensional abrangendo aspectos além de financeiros, mas também ligados por exemplo a saúde e educação, encontrando resultados controversos em que esse tipo de serviço pode melhorar as condições dos mais pobres em alguns aspectos, mas também pode piorar em outros.

Do ponto de vista dos impactos financeiros, os estudos analisados pelos autores apontam que as pessoas que tiveram acesso aos serviços financeiros tiveram um aumento na sua renda e de seus ativos, contudo não de forma contínua. Em relação aos impactos não financeiros são levantadas oito variáveis as quais são, saúde, segurança alimentar, educação, trabalho, infantil, empoderamento da mulher, moradia, geração de emprego.

A saúde e a qualidade da moradia, foram duas dimensões que apresentaram correlação positiva com o acesso aos serviços financeiros, enquanto que no caso de segurança alimentar, algumas regiões apresentaram impacto positivo enquanto outras o resultado foi insignificante, o que pode ser melhor explicado pelo contexto local do que o acesso ao serviço em si. Em relação a educação, algumas regiões apresentaram evidências de que houve melhora enquanto em outras não. Contudo, o indicador de trabalho infantil não é impactado, o que leva a acreditar que as crianças não estão sendo deslocadas da escola para o trabalho e sim que os pais não estão conseguindo arcar com as taxas envolvidas na educação de seus filhos, especialmente as meninas.

No entanto, ao contrário da revisão apresentada por Rai e Ravi (2011), o aspecto de empoderamento das mulheres se mostrou inconclusivo na maior parte dos estudos de avaliação realizado na região, levando a concluir que não existem evidências significativas de que o empoderamento da mulher é fortalecido pelo acesso aos serviços financeiros. Da mesma forma não existem estudos significativos da região que apontam um aumento na oferta de emprego e o acesso aos serviços financeiros.

Van Rooyen et al. (2012) entendem que as microfinanças não compreendem como um instrumento bem-sucedido para a redução da pobreza dado que em alguns casos os resultados podem ter impacto negativo na vida dos mais pobres. Essa contribuição é ainda mais relevante em um contexto em que as microfinanças é assumida como um

instrumento para atingir as chamadas Metas de Desenvolvimento do Milênio, visto que a contribuição das instituições de microfinanças no empoderamento da mulher mostrou-se inconclusivo bem como a melhora na renda dos beneficiados pelas instituições não é contínua para a região da África Subsaariana, demonstrando resultados controversos.

Em avaliação realizada a partir de 346 instituições de diversos países para o período entre 2002 e 2004, Cull et al. (2008) confirmam que as instituições têm conseguido manter uma alta taxa de adimplência, praticado altas taxas de retorno e também têm deixado de lado o foco nos mais pobres e nas mulheres. Nesse sentido, os autores chamam atenção para o fato de os dados referentes a Bangladesh e no nordeste da Tailândia, mostram algo próximo de zero de benefícios causado pelas instituições de microfinanças, ou seja, não trouxeram benefícios.

Na mesma linha, estudo experimental realizado na Índia entre 2007 e 2010 por Banerjee et al. (2013) não encontrou nenhum resultado significativo em indicadores como saúde, educação e empoderamento feminino. Os dados também não apontaram mudanças nem no consumo nem na rentabilidade dos empreendimentos, apenas um pequeno aumento dos ganhos nos pobres da extremidade superior.

Além disso os autores Hermes et al (2011), a partir dos dados de 435 instituições de microfinanças de diferentes países entre 1997-2007, apontam que características como baixo volume médio de crédito e alta relação de mulheres na carteira de clientes comprometem a eficiência financeira das instituições de microfinanças. Além disso os autores confirmam a relação negativa entre alcance e eficiência financeira.

Diante desse cenário em que as avaliações têm apresentados resultados contraditórios, alguns autores têm se mostrado céticos e críticos ao modelo de microfinanças difundido

pelas organizações multilaterais nos anos de 1990.⁶ Bateman e Chang (2009); Bateman (2010) afirmam que esse modelo, apesar de longamente associado ao benefício direto aos mais pobres, não se provou consistente nas avaliações de impacto, sendo reconhecido até mesmo por Jonathan Morduch, uma das principais referências no tema.

Chowdhury (2009) e Bateman e Chang (2012) colocam que esse modelo hegemônico das microfinanças ignora a chamada “falácia da composição”, acreditando que o incentivo de crédito a pequenos negócios informais constitui uma estratégia sólida de combate à pobreza, ao passo que esta oferta criaria sua própria demanda. Contudo a oferta externa de crédito não necessariamente torna negócios viáveis se o mercado não se expandir rapidamente.

Diante disso nota-se que os mercados domésticos dos países chamados em desenvolvimento encontram-se saturados de negócios informais onde a população mais pobre encontra-se alocada. Na cidade de Dhaka, Bangladesh, em que as instituições de microfinanças já atuam há anos, 63%⁷ do emprego é informal devido a saturação e alta concorrência dos comércios. De forma similar as experiências da Bósnia e Croácia, demonstram que esta política tem na verdade reduzido a renda média das regiões em que as organizações de ajuda internacional têm atuado fortemente no fomento as microfinanças.

As implicações disso para Bateman e Chang (2009) é que a “nova onda” das microfinanças é incapaz de promover o desenvolvimento e superação da pobreza a médio ou longo prazo. Esta política promovida pelas organizações multilaterais de fomento ao modelo da nova onda das microfinanças constitui-se como uma “armadilha da pobreza”

⁶ Ver Ditcher e Harper (2007) e Bateman (2010).

⁷ Dado do relatório da Organização das Nações Unidas para o ano de 2003 In: UN-HABITAT (2004).

em que o objetivo seria o de manter a desindustrialização nos chamados países em desenvolvimento, através do incentivo ao microcrédito para pequenos e micro empreendimentos que, em sua maioria, são limitados a baixa produtividade, pequena escala e poucas chances de crescimento e geração de emprego, fortalecendo assim a informalidade e baixos salários.

Contudo, ao contrário do que o manual de “boas práticas” promovido pelo Banco Mundial para as instituições de microfinanças, o modelo que tem se mostrado como sucesso na melhora da qualidade de vida, redução das desigualdades e desenvolvimento é aquele implementado em países como China, Taiwan, Coréia do Sul, Tailândia, Índia, Malásia e mais recentemente o Vietnã. Países onde o Estado promoveu intervenção através do financiamento de baixo custo e longo prazo em setores estratégicos (BATEMAN; CHANG, 2009; BATEMAN, 2010; BATEMAN; CHANG, 2012).

Stiglitz (1996) coloca que este modelo implementado pelos países do leste asiático teve como central cinco tipos de intervenção estatal para promover a melhor alocação dos recursos, sendo “(I) incentivo a poupança para promover a melhor alocação de recursos, (II) regulamentando as atividades bancárias com o objetivo de fortalecer a solvência, (III) criou instituições financeiras, (IV) impôs restrições financeiras e (V) promoveu intervenção direta na concessão de crédito direcionado”.

Para Cull et al. (2008) o futuro das microfinanças está ligada a inovação dos tipos de serviços financeiros oferecidos, os quais compreendam de uma forma mais multidimensional as necessidades dos mais pobres para além do crédito produtivo focado no desenvolvimento de micro e pequenos empreendimentos, como crédito para propósitos genéricos e serviços de poupança.

Seguindo esta linha de pensamento, o modelo brasileiro e o modelo venezuelano que consistem de uma iniciativa de inclusão financeira promovida através de bancos públicos, se diferenciam do perfil da nova onda, em especial por terem características estratégicas da intervenção estatal para o desenvolvimento e não são focados somente no serviço de crédito para o desenvolvimento de micro e pequenos empreendimentos, mas oferecem uma ampla gama de serviços como poupança, seguro e o crédito sem exigências para pessoa física, focando-se em uma abordagem multidimensional para uma inclusão financeira.

2.2.1 Microfinanças no Brasil⁸

Nesta seção será feita a apresentação de um breve histórico da evolução e contexto das primeiras iniciativas de microfinanças, tanto no Brasil como na Venezuela. Em paralelo, será apresentado o aspecto legal, o qual segue conjuntamente com a transformação do cenário nacional de cada um dos dois países.

No Brasil os programas de microfinanças ocorrem em parceria com instituições nacionais, como o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de ONGs e OSCIPs, as quais também operam alguns programas municipais (FOSCHIATTO; STUMPO, 2006).

A primeira iniciativa conhecida no Brasil é de 1973, chamada de União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO), uma ONG especializada em microcrédito e capacitação de trabalhadores de baixa renda do setor informal com sede no Recife. Sua implementação se deu como aporte financeiro e assistência técnica de organizações internacionais, como a Acción, entidades empresariais e bancos locais com atuação na região nordeste do país.

⁸ Para o desenvolvimento desta seção foram utilizadas como referência os trabalhos desenvolvidos por Schonberger (2001); Barone et al. (2002) e Ribeiro e Carvalho (2006), salvo as referências especificadas.

O projeto UNO se constitui como a primeira iniciativa voltada para economia urbana informal e também o primeiro a introduzir a ideia de agente de crédito proativo, na qual este desempenha o papel em um buscar clientes em potencial, explicar e oferecer o produto e, ao final, acompanhar todo o processo de concessão e uso do crédito (FIORI et al., 2004, p88). Após dezoito anos de atuação a UNO teve que fechar suas portas devido ao fraco desempenho em relação a sustentabilidade financeira.

A rede CEAPE, gerenciada pela FENAPE, é outra importante experiência brasileira, a qual se utiliza da metodologia, reconhecida internacionalmente, de empréstimos a partir dos chamados grupos solidários. Sua criação contou com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da *Inter-American Foundation* (IAF) para a constituição do fundo de empréstimo, tendo seu primeiro centro inaugurado 1987 na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, como organização não governamental sendo, em seguida, replicado em diferentes regiões do país.

Com o apoio do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) e do BID é criado em 1989 o Banco da Mulher na cidade do Rio de Janeiro, também com a metodologia de grupos solidários, o banco era focado apenas em empréstimos para mulheres, porém alterou sua atuação posteriormente incorporando o público masculino. Esta instituição é filiada à organização internacional do Banco Mundial conhecida como *Woman's World Bank*.

Pelo lado do setor público, a lei nº 8352 de 28 de dezembro de 1991, regulamenta sobre a alocação por depósitos especiais dos recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o Programa de Geração de Emprego e Renda, o qual tem como fundamento o fortalecimento de micro e pequenos empreendimentos por meio do microcrédito produtivo.

Para alguns autores⁹ o lento desenvolvimento das instituições de microfinanças no Brasil estava associado, principalmente a dois aspectos intrinsecamente relacionados, sendo (I) o marco regulatório tanto do escopo de atuação para as organizações não governamentais como a Lei da Usura e (II) a instabilidade monetária no país. Sendo que somente com a estabilidade econômica em 1994 que o governo conseguiu avançar na flexibilização da legislação, permitindo que as organizações de microfinanças atuassem no país aparadas por uma regulação.

O resultado disso foi a nova lei do terceiro setor, de nº9790/99, que inclui o microcrédito com finalidade das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), a não sujeição das OSCIPs a Lei da Usura, a qual limitava os juros a 12% a.a. e a criação da Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM), a qual regulamenta as iniciativas privada no setor das microfinanças. Com isso, são criadas novas condições que permitem o avanço dessas instituições no Brasil.

Em agosto de 1995 em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, é criada a Portosol pioneira na parceria público/privada na área de microcrédito, sendo apoiada financeiramente pela Prefeitura, Governo do Estado, BNDES, Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) e IAF. Contava com o apoio do poder público e com controle da sociedade civil, com princípio de ser autossustentável financeiramente, se constituiu como modelo referência para a criação de outras instituições semelhantes no país.

Em 1996 a VivaCred, fundada pelo Movimento Rio Vivo, foi criada com o objetivo de conceder crédito para empreendimento de pessoas de baixa renda, com a perspectiva de geração de emprego e renda nas comunidades carentes e favelas. Esta iniciativa foi

⁹ Schonberger (2001); Kumar (2004); Ribeiro e Carvalho (2006) e Cacciamali et al. (2014).

apoiada pelo BID, BNDES e Fininvest, financiadora ligada ao Unibanco (banco privado incorporado pelo Itaú em 2008), e assessoria técnica *Internazional Projekt Consult* (IPC).

Também, no mesmo ano, o BNDES inicia um programa de fomento e apoio ao desenvolvimento de instituições de microcrédito, conhecido como Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), o qual buscava dar apoio a constituição de novas instituições de microfinanças, ou seja, atuando na chamada segunda linha.

Além disso, o BNDES também criou o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), o com o intuito de dar apoio gerencial, instrumentalizar, assessorar e promover processos de auditoria junto as instituições parceiras para o estabelecimento de padrões que promovam o melhor desenvolvimento, a partir de um fundo de apoio financiado pelo BID.

Em 1997, o Banco do Nordeste cria o programa Crediamigo, com o objetivo de fornecer crédito para aos pequenos produtores das regiões do Norte e Nordeste, mas também em Minas Gerais e Espírito Santo. O Crediamigo se utiliza da metodologia de grupos solidários para a concessão dos empréstimos, além de fornecer assistência a capacitação para os clientes. Mais tarde tornou-se a maior iniciativa de microfinanças no Brasil, sendo apoiada pelo Banco Mundial e a Acción Internacional.

No ano de 2001 o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) começa a atuar, assim como o BNDES, como uma instituição de segunda linha com o Programa de Apoio ao Segmento de Microcrédito, o qual busca fomentar a concessão de crédito para empreendimento em situação de informalidade. Os preceitos do programa de apoio as instituições é que estas tivessem independência e fossem autossustentáveis. O

apoio deste programa era focado no desenvolvimento institucional, desde a capacitação de mão de obra até reformas estruturais da organização.

Em consonância com o desenvolvimento de atividades microfinanceiras no país, o Conselho da Comunidade Solidária, é um outro importante ator no desenvolvimento histórico do setor. Formulou junto com organizações governamentais e instituições internacionais a proposta sistematizada do que ficou conhecido como “Sistemas Bancos do Povo”, também produziram uma cartilha informativa sobre o microcrédito e contribuíram para o estabelecimento de um novo marco regulatório do setor, que são a Lei 9.790/99, Lei 10.194/01, a Medida Provisória 2.172-32/01 e a resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 2.874/01, reconhecendo o microcrédito como área de atuação das OSCIPs e das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, isentando as organizações da Lei da Usura e regulamentando a atuação do setor público e privado.

Os Bancos do Povo se tornaram experiências bem conhecidas, constituídas para serem uma política pública de geração de trabalho e renda, estas iniciativas eram formadas com base no fundo dos governos estaduais e municipais, muitas vezes operacionalizadas por entidades da sociedade civil criadas para este fim.

Outra política do Estado brasileiro no que se refere ao microcrédito é a Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, que direcionam recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de parcela dos depósitos a vista das instituições financeiras ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), o qual tem o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares por meio do microcrédito (FELTRIM et al., 2009).

Durante o segundo trimestre de 2012 o volume crédito concedido pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) aos microempreendedores aumentou 62,57% em relação ao mesmo período do ano anterior, o que significa um valor médio de R\$1677,86 para cada um dos 872.753 beneficiários. Sendo realizadas 848.184 operações entre contratação direta, mandato, repasse e aquisição de operações de crédito. Desse valor concedido, 93,06% foram destinados a pessoas em situação jurídica informal. Portanto o perfil que é atendido com estes programas se configura como sendo majoritariamente mulheres em situação de informalidade jurídica e que atuam no setor de comércio, que representa 90,98% (BRASIL, 2012).

Diante disso Nichter et al. (2002) coloca que a evolução histórica das microfinanças no Brasil pode ser compreendido a partir de quatro ondas:

I) A primeira pode ser compreendida como um movimento da sociedade civil em parceria com organismos internacionais, que junto, desenvolveram as primeiras instituições de microcrédito no país, vide exemplo o caso dos CEAPes (Acción) e Banco da Mulher (Banco Mundial).

II) A segunda onda, se caracteriza por ser um movimento das organizações da sociedade civil, como ONGs, as quais organizadas, desenvolveram e aplicaram as metodologias conhecidas das microfinanças para criar condições de geração de emprego e renda em suas regiões de atuação, como a Portosol no Rio Grande do Sul.

III) A terceira onda vem como reflexo da constituição das microfinanças enquanto um campo de atuação das políticas sociais. Sendo assim, os órgãos governamentais entram neste momento atuando, fomentando e fortalecendo as microfinanças, como exemplo o Banco do Povo de São Paulo, fruto de uma parceria entre Governo do Estado de São Paulo e municípios.

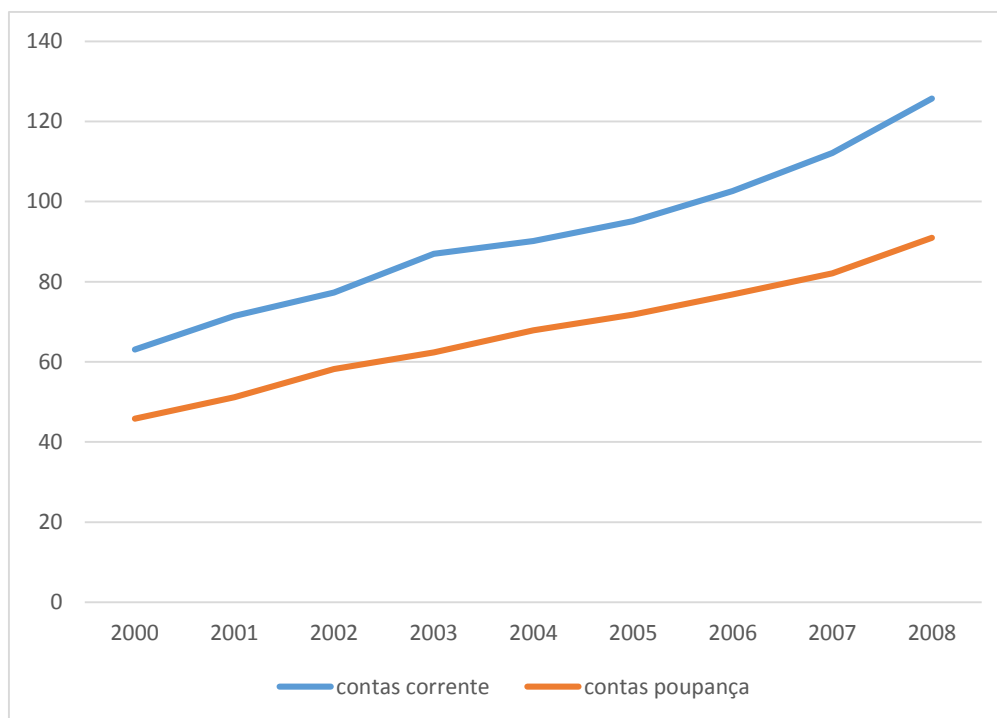
IV) Por último, a quarta onda, as microfinanças constituem-se como um campo reconhecido e regularizado de atuação tanto do setor público como privado, atraindo iniciativas empresariais as quais compreendem esta como, além de uma política de inclusão financeira, um nicho de atuação

de mercado. A atuação do Banco do Nordeste, por meio do programa Crediamigo pode ser dado como exemplo deste modelo, visto que suas decisões são tomadas com base comercial, sustentabilidade financeira e lucratividade, o que mantém a instituição enquanto uma das maiores do país.

Traçando um paralelo com a descrição feita por Nichter et al. (2002) para o desenvolvimento das microfinanças no Brasil e a evolução histórica das décadas apresentada na contextualização inicial, é possível dizer que a chamada primeira onda está relacionada aos anos de 1970, como um movimento oriundo de iniciativas locais apoiadas por organizações internacionais, seguido pela segunda e terceira onda nos anos de 1980 em que as iniciativas locais se expandem constituem-se como ONG e, por fim, a quarta etapa na década de 1990 na qual as microfinanças são compreendidas como uma oportunidade de mercado para a atuação das instituições financeiras moldadas a partir da abordagem comercial e sustentabilidade financeira.

Apesar do Brasil ter avançado significativamente na questão da bancarização como democratização do acesso a serviços financeiros, como aponta o Gráfico 4, em que houve uma variação de 97,5% no número de contas correntes e 100,9% de contas poupanças do período de 2000 a 2008, estudos do IPEA demonstram que, para o ano de 2010, 39,52% da população adulta brasileira ainda encontra-se sem acesso aos serviços bancários, sendo a população de mais baixa renda a mais excluída (SCHIAVINATTO; SCHMIDT, 2011).

Gráfico 4 – Evolução do número de contas correntes e contas poupança no Brasil (em milhões)



Fonte: Feltrim et al. (2009) – elaboração do autor.

O sistema bancário brasileiro é composto por 164 bancos, sendo 150 (91%) destes de capital privado (ARAÚJO et al., 2006). Neste sentido, também pode-se dizer que existe uma excessiva concentração, na qual as 10 maiores instituições concentram cerca de 76,3% do crédito ofertado ao mercado (TROSTER, 2004).

Com isso pode-se dizer que a inclusão financeira e as iniciativas de microfinanças no Brasil avançaram de forma considerável desde os anos de 1970, em especial a partir da segunda metade da década de 1990 quando a conjuntura econômica permite que o Estado regulamente e apoie tais iniciativas, em conjunto com as organizações do terceiro setor e organismos internacionais. Contudo, os dados do setor apontam que mesmo com as diversas iniciativas parte da população encontra-se excluída do sistema financeiro.

2.2.2 Microfinanças na Venezuela

Na Venezuela existem aproximadamente 55 instituições bancárias, das quais 45 (81%) são de capital privado. Porém, entre 75% e 80% das operações realizadas concentram-se em apenas 10 instituições, o que aponta a existência de uma grande concentração do setor (MORENO, 2007), sendo que 54,9% da população ainda se encontra “desbancarizada”, sem acesso ao sistema financeiro.

Além de apresentar um sistema extremamente concentrado, a Venezuela também se caracteriza como um país historicamente atrasado nas iniciativas de inclusão financeira. Estima-se que ao final dos anos 90 o país tinha apenas 1% da demanda por microcrédito atendida, o que a coloca em uma situação diferente dos seus vizinhos andinos¹⁰, os quais já haviam avançado neste sentido (MARULANDA; OTERO, 2005). Seu sistema bancário é regido pela *Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras* e supervisionado pela *Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras* (SUDEBAN).

A partir da nova constituição de 1999, a qual coloca como objetivo do Estado promover políticas públicas que tratem com equidade e sustentabilidade os pequenos empresários a fim de contribuir com o dinamismo e desenvolvimento socioeconômico, o governo venezuelano busca implementar novos marcos legais para o setor microfinanceiro a partir desse período, promovendo políticas de inclusão financeira da população de baixa renda e fomento a iniciativas produtivas de microempresários (ALVAREZ, 2002; VERA et al., 2002, CLEMENTE, 2009).

¹⁰ Dados do CGAP apontam que em 1999 a Bolívia possuía quase 100% do seu mercado atendido e Peru, Chile e Colômbia mais de 1/3 do mercado potencial atendido. In: Christen (2001).

Assim, constitui-se o decreto 1.250 com força de lei de *Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero* de 22 de março de 2001 de regulamentação do setor, sendo estabelecido no artigo 24 do capítulo III desta lei, que de forma progressiva a partir do ano de 2002 as instituições bancárias deverão destinar 1% de sua carteira de crédito para operações ou instituições de microcrédito até alcançarem a meta de 3%¹¹. Além disso, o capítulo IV regulamenta sobre a criação e funcionamento do *Fondo para el Desarrollo Microfinanciero* (FONDEMI) que tem como finalidade financiar bancos e associações a partir de dinheiro transferido pelo Estado, recursos internacionais de organizações, agências de cooperação e organizações multilaterais (VENEZUELA, 2001). Este fundo, assim como no Brasil, é diferente de grande parte das iniciativas de microfinanças na América Latina, as quais são de organizações privadas, não governamentais, com ou sem fins lucrativos que operam com recursos privados de outras fontes (VELÁSQUEZ, 2007). Em conjunto a este decreto é lançada a resolução 010.02 de 24 de janeiro de 2002, chamada de *Normativas Relativas a la Clasificación del Riesgo en la Cartera de Microcréditos y Cálculo de sus Provisiones* da SUDEBAN que normatiza sobre a classificação de risco da carteira de microcrédito no país. Sendo assim, vale destacar as principais iniciativas de microcrédito e inclusão no país.

Fundado em 23 de julho de 1937 pelo congresso nacional venezuelano, o *Banco Industrial de Venezuela*, inicia suas operações em 4 de fevereiro de 1938. Inicialmente o banco tinha como acionista 60% o Estado e 40% de capital privado, contudo, nos anos de 1960 e 1970 tornou-se um banco para a promoção de políticas de Estado para promoção de políticas de substituição de importações. Atualmente constitui-se como uma iniciativa estratégica para o setor produtivo de pequenos e médios negócios industriais com o

¹¹ Dados do Banco Central da Venezuela apontam que para o ano de 2012 a meta havia sido superada em 2,4%, chegando a 5,4% da carteira de crédito do sistema bancário venezuelano. Disponível em: www.bcv.org.ve/.

objetivo de oferecer microcrédito, assessoria e capacitação e promoção de alianças institucionais com grupos de empresários regionais. Este banco também busca ter um olhar sobre as necessidades de financiamento local para a diversificação e consolidação de cadeias produtivas locais.

Segundo Alvarez (2002) o *Banco de la Gente Emprededora* (BANGENTE) um banco privado apoiado pela Corporação Andina de Fomento (CAF) e aprovado pela resolução 002-1198 da SUDEBAN de 4 de novembro de 1998 iniciou suas operações em 5 fevereiro de 1999, sendo o primeiro banco venezuelano especializado no fomento a instituições de microfinanças, com a missão de oferecer serviços financeiros, em especial o crédito, para micro e pequenas empresas interessadas em desenvolver atividades produtivas. Chegou a constituir uma carteira de crédito de US\$ 6 milhões atendendo 7.300 microempresários com uma taxa de inadimplência de 5% e classificado como por agência de avaliação de risco financeiro venezuelano como AA+.

O *Banco del Pueblo Soberano* criado por meio de decreto em 27 de outubro de 1999, fundado inicialmente como uma organização pública provedora de crédito para a população de baixa renda. A concessão de crédito é feita de forma individual e grupos solidários para pessoas e pequenos negócios que não possuem acesso ao sistema bancário tradicional com o objetivo de promover a inclusão econômica contribuindo para o combate à pobreza e desemprego fortalecendo as redes de iniciativas solidárias¹². Regida por sua própria legislação, esta entidade se constitui como parte dos Bancos de Desenvolvimento públicos a partir de 2011 (ARGÜELLES, 2013).

¹² Rede de iniciativa solidária podem ser compreendidas como iniciativas de negócios de pequeno e médio porte de associação comunitária focada em atividades do setor produtivo com base na propriedade coletiva. Ver Esparza (2008).

Criado em 8 de março de 2001 pelo decreto 1.243 da Presidência da República, o *Banco de Desarrollo de la Mujer* (BANMUJER) é um banco público que tem como objetivo promover o empoderamento e inclusão produtiva de mulheres por meio da geração de trabalho e renda. Alguns dos projetos financiados por este banco também recebem apoio do PNUD e empresas como a norueguesa Statoil e a norte americana Conoco Phillips. O banco funciona com o sistema de concessão de microcrédito através do modelo de empréstimos em grupo ou também individual.

No ano de 2006, com a *Ley de Consejos Comunales*, cria-se uma base legal para o desenvolvimento dos chamados Bancos *Comunales*, que opera a nível local a concessão de microcrédito tanto para o setor produtivo como para outras finalidades e é administrado pelos conselhos comunais de bairro com recursos transferidos pelo *Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales* (Safonac). Clemente (2009) aponta que no ano de 2009 haviam 2.787 Bancos Comunais na Venezuela. Também no mesmo ano o Banesco, um dos principais bancos privados do país cria o *Banesco Banca Comunitaria* para o financiamento por meio de microcrédito para microempresários e também educação financeira. Esta última iniciativa foi vencedora do programa de inovação tecnológica para inclusão financeira do BID, FMI e CAF. Com exceção do Bangente e o *Banesco Banca Comunitaria*, todas as outras constituem-se como iniciativas de Estado apoiadas pelo FONDEMI.

Segundo Argüelles (2013), entre o período de 2002 a 2012 houve um crescimento médio de 79,6% anual na variação do volume de microcrédito somado todo o setor bancário venezuelano, atingindo neste último ano um valor de mais de Bs. 20 bilhões de bolívares, o que equivale a 1,25% do PIB venezuelano. O autor também destaca que esta variação média durante o mesmo período foi maior do que toda a variação média da carteira total

de crédito do setor bancário nacional, que foi de 45%. Isto demonstra que as políticas públicas de fomento e regulamentação do setor microfinanceiro contribuíram para um avanço significativo no setor dentro do setor financeiro nacional.

Para Bateman (2010) o modelo proposto na Venezuela em que o Estado atua diretamente na economia através da criação de instituições de crédito e inclusão financeira direcionada para setores produtivos e segmentos da população desbancarizadas se diferencia tanto do primeiro ciclo das microfinanças, representado pelo modelo do Grameen Bank de microcrédito, como também do terceiro ciclo, da década de 1990, de abordagem financeira das microfinanças. Este modelo, o qual pode constituir um quarto ciclo das microfinanças, tem o Estado como ator central na execução de políticas públicas de inclusão financeira por meio de bancos e instituições de financeiras públicas. Para o autor este modelo se assemelha com o que aconteceu no Japão e no Norte da Itália pós segunda guerra e nos países do leste asiáticos a partir de 1970 até início da década de 1990, aonde Stiglitz (1996) afirma que os bancos públicos por meio da oferta de crédito e financiamento direcionado para setores industriais, de alta tecnologia e também para fins sociais como o financiamento de pequenos agricultores, micro empreendimentos e grupos étnicos específicos tiveram um papel determinante no desenvolvimento desses países

A partir da promoção de todo um aparato legal, o qual reconhece, incentiva e regula as atividades microfinanceiras a partir dos anos 2000, é possível dizer que este tipo de atividade no país tem se expandido e se aprofundado puxado inclusive pelo sistema bancário público o qual tem sido protagonista na criação e oferta deste tipo de serviço. Com isso é possível dizer que tanto o Brasil como a Venezuela têm desenvolvido políticas de Estado, no sentido de expandir a inclusão econômica das populações de baixa renda por meio das microfinanças. Contudo ainda existe uma grande demanda de mercado

potencial, especialmente entre os mais pobres que permanece sem acesso ao sistema financeiro.

CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO FINANCEIRA

3.1 Inclusão Financeira

Para Imboden (2005) e Ramji (2009) a inclusão financeira envolve dois aspectos, promover (a) a bancarização dos mais pobres e fornecer acesso a uma gama de diferentes serviços financeiros como poupança, crédito e seguro dentre outros, por meio de diferentes instituições (b) de forma sustentável, para que consiga garantir a oferta desses serviços por longo prazo. Leeladhar (2006) complementa, colocando a inclusão financeira como a entrega de serviços financeiros a preços acessíveis para a população de baixa renda, entendendo este como objetivo de políticas públicas para a construção de uma sociedade eficiente e sem discriminações. Para tanto, a política de inclusão financeira pode ser feita a partir de duas abordagens, sendo uma por meio da intervenção do Estado (como foi feito nos EUA e Reino Unido) e outra por meio de iniciativa voluntária do setor bancário tradicional, com a perspectiva de ampliar o acesso sem restrições.

Nos Estados Unidos foi criada em 1977 uma lei de direitos civis chamada de *Community Reinvestment Act* (CRA), a qual obrigava os bancos comerciais, associações de crédito e de poupança a oferecerem serviços bancários e de crédito para a região a qual estão inseridos de forma não discriminatória, incluindo a população de baixa renda. Enquanto isso, em 2005, o governo do Reino Unido criou um grupo chamado de *Financial Inclusion Task Force* com o objetivo de acabar com a exclusão financeira. Criou-se um fundo de inclusão financeira para ser operado por cooperativas de crédito focado em pessoas de baixa renda, ao mesmo tempo se reformulou a legislação bancária, introduzindo-se um sistema de conta bancária básica, um programa de educação financeira e um tipo de conta

poupança do serviço de correio postal, chamado de *Post Office Card* (POCA) para aqueles que não conseguem ter uma conta bancária básica. Para cada uma libra colocada nesta conta poupança o governo pagava mais uma libra no limite de £25 ao mês (JONES, 2006; LEELADHAR, 2006).

Em um estudo realizado a partir de dados extraídos de 160 países Honohan (2008) aponta que os países que possuem um sistema financeiro com maior profundidade têm um nível de desigualdade menor e maior crescimento econômico, podendo também ter um número menor de pessoas em situação de pobreza. Portanto é fundamental que as nações olhem para a inclusão financeira como uma política necessária e central para o seu desenvolvimento.

Para compreender o alcance e uso de um sistema financeiro Beck et al. (2007) analisam dados de 99 países para o período de 2003 e 2004 com base em oito indicadores. Sendo um grupo de quatro indicadores que, a partir da distribuição geográfica (penetração por área e demográfica) dos pontos de acesso (agências bancárias e ATMs), traduzem o acesso a serviços financeiros e, um segundo grupo de quatro indicadores, que a partir do número de empréstimos e depósitos per capita e a relação do valor médio desses empréstimos e depósitos em relação ao PIB per capita, mensuram o uso efetivo dos serviços. Para interpretação dos resultados os autores colocam que uma alta penetração de pontos de acesso aponta para maior nível de acesso, enquanto que um número alto de depósitos e empréstimos per capita e baixo valor médio de empréstimos e depósitos relativos ao PIB per capita indicam o uso efetivo desses serviços.

A experiência da Alemanha no século XIX demonstra que a proximidade geográfica é central para a promoção da inclusão financeira, visto que nesse período os municípios da Alemanha estabeleceram como política a implementação de bancos locais de poupança

para aumentar a capilaridade do sistema financeiro. A alta densidade de cooperativas e bancos locais de poupanças no país é considerado um dos fatores que contribuíram para o alto nível de bancarização do país (BECK; HONOHAN, 2008).

Outra experiência foi a da Índia no período entre 1977 e 1990, em que o governo, por meio do *Reserve Bank da India*, obrigou os novos bancos privados que, para cada nova agência aberta em uma área na qual já existia a presença de um outro banco, deveriam abrir quatro outras agências em áreas rurais sem a existência de agências bancárias. Um dos resultados interessantes é que as áreas em que foram abertas novas agências estão ligadas à maior redução da pobreza. Sugerindo que a existência de agências bancárias está associada a redução da pobreza na região (BURGESS; PONDE, 2005).

Algumas ferramentas de políticas públicas podem ser introduzidas para avançar na distribuição do acesso a serviços financeiros. Claessens (2006) observa que no Brasil as medidas adotadas pelo governo, permitindo integrar o sistema público de correios com a distribuição de serviços financeiros chamados de “bancos postais” conseguiu promover uma rápida expansão na distribuição das finanças. Beck e Honohan (2008) afirmam que esta política tem cumprido um papel importante no aumento da capilaridade bancária em todos os municípios do país.

Imboden (2005) coloca que para a construção de uma política de inclusão financeira é necessário que haja cooperação no setor, na troca de experiência, *know-how* e tecnologia. De forma complementar, o autor coloca que a partir da segunda metade dos anos de 1990 iniciou-se um movimento tanto de entrada das instituições bancárias na oferta de serviços de microfinanças como também um movimento de institucionalização das organizações não governamentais que oferecem este tipo de serviço, entendendo que oferecer serviços financeiros aos mais pobres é um negócio viável e lucrativo.

Allen et al. (2012) apontam que a regulação governamental para o uso de correspondentes bancários e a exigência de que os bancos disponibilizem contas bancárias em formato adaptado aos mais pobres, bem como a redução das barreiras de entrada, ajudam a fortalecer uma política de inclusão financeira e promover a entrada no sistema financeiro formal.

Em suma, a importância de um sistema financeiro inclusivo, segundo a literatura especializada, se dá na medida em que existe uma correlação positiva entre a profundidade do sistema financeiro e o crescimento econômico, bem como também na redução da desigualdade de renda e melhora de indicadores relacionado ao desenvolvimento humano (IMBODEN, 2005; BECK et al. 2007; BECK; HONOHAN, 2008; SARMA; PAIS, 2011; DEMIRGUC-KUNT; LEORA KLAPPER, 2012). Tais condições permitem a criação de postos de trabalho formais e políticas de valorização do salário-mínimo, fatores que contribuem para a redução da desigualdade de renda (INCHAUSTE et al., 2012). Se é interesse da nação a melhora das condições de vida e geração de oportunidades para aqueles que vivem em condições precárias, é fundamental o fomento e políticas públicas que contribuam para o aprofundamento do sistema financeiro tornando-o inclusivo.

Diante disso, o objeto desse estudo mostra-se de relevância para o momento presente. A cooperação bilateral entre países Sul Americanos para a transferência de tecnologia bancária para a inclusão financeira. Diante disso, Brasil e Venezuela buscam fortalecer o desenvolvimento de uma política que aprofunda a bancarização e, como consequência, gerar o crescimento econômico, criação de empregos formais, redução das desigualdades de renda e melhora nos indicadores de desenvolvimento humano.

Beck et al. (2007) apontam que é preciso diferenciar o acesso e o uso dos serviços financeiros. Ter acesso a um canal, não necessariamente quer dizer o seu uso. Podemos observar a diferença em duas etapas, sendo uma a possibilidade de acesso e a outra o uso de fato dos serviços oferecidos. Chala et al. (2009) colocam que acesso a serviços financeiros é muito mais difícil de ser mensurado e é relativamente maior ao “uso”, visto que existem muitas pessoas que mesmo tendo a possibilidade de acesso a serviços financeiros tradicionais optam por não utilizá-los. Essa escolha é baseada no fato de que em muitos casos o sistema financeiro formal não atende, ou seu modelo não é adaptado, às necessidades de flexibilidade que este público busca. Neste mesmo sentido, Claessens (2006) complementa afirmando que o acesso pode ser compreendido como o fornecimento dos serviços e o uso seria o encontro entre a demanda e o fornecimento.

Figura 2 - Diferença entre acesso e uso

A Consumidores de serviços financeiros	B Exclusão voluntária		C Exclusão involuntária		
					População
	Sem necessidade Sem consciência	Rejeição devido a falta de habilidade para o uso ou preço/renda	Rejeitado: Alto risco crédito ruim = sem acesso	Rejeitado: Discriminação = Sem acesso	Excluído devido ao preço, produto, renda ou características do respondente = Sem acesso
	B1	B2	C1	C2	C3

Fonte: Claessens (2006) – tradução do autor.

A Figura 2 mostra um quadro com diferentes classificações para o acesso e uso proposto por Claessens (2006). A classificação propõe a divisão em três grupos, sendo o (a) primeiro grupo aquele que possui acesso e efetivamente utiliza o serviço, o (b) segundo grupo aquele que tem acesso, porém prefere não utilizar os serviços e o (c) terceiro grupo sendo aquele que não possui acesso e também não utiliza. O segundo grupo pode ser classificado como a “exclusão voluntária”, em que o indivíduo escolhe por não utilizar os serviços, como no caso apresentado por Chala et al. (2009) e, o terceiro caso é classificado como exclusão involuntária, no qual o indivíduo não possui acesso, pelo constrangimento de crédito promovido por imperfeições de mercado (STIGLITZ; WEISS, 1981) ou pela ausência de canais formais.

De forma complementar a esta definição, Beck et al. (2008) e Beck e Honohan (2008) apontam que as barreiras encontradas para o acesso ao sistema financeiro podem ser (1) o número de pontos de acesso/agências bancárias e sua distribuição espacial; (2) as documentações exigidas e (3) as taxas de uso e exigências de depósito mínimo. Tais condições se comportam como barreiras de entrada para as populações mais pobres no sistema financeiro. Portanto além da necessidade de se criar condições para o acesso aos serviços financeiros, a inclusão financeira pressupõe também a criação de condições para o uso desses serviços, sendo que o uso da tecnologia pode ser uma via para a redução de custos, produzindo resultados mais rápidos para a inclusão das camadas pobres. Para isso, também é necessária legislação específica que suporte novas mudanças (BECK; HONOHAN, 2008).

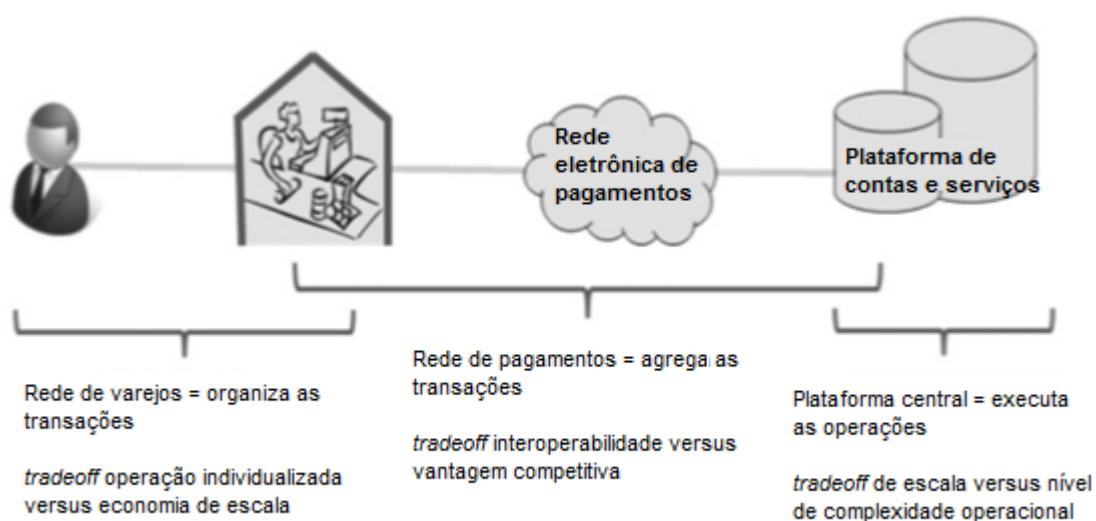
Traçando um paralelo com a diferenciação entre acesso e uso, especificamente em relação ao conflito enfrentado pelo grupo (c) exclusão involuntária, vale relembrar a discussão apresentada aqui neste trabalho, em que as microfinanças se colocam como a proposta de

um modelo de inclusão financeira que elimina as barreiras apresentadas por Claessens (2006), Beck et al. (2007) e Beck e Honohan (2008). No entanto, como colocado anteriormente, as avaliações de impacto das microfinanças têm apresentado limitações desse instrumento, em parte, devido à tendência global da abordagem financeira das instituições que, baseado no manual de “boas práticas”, a questão da sustentabilidade e rentabilidade das instituições tornaram-se central, confundindo (desvio de missão) o objetivo de atender os mais pobres. Assim Beck e Honohan (2008) colocam que não só é importante como também necessário reconhecer que os governos têm um papel em dar suporte, regular e interferir diretamente na oferta de serviços financeiros, enquanto Kauffman e Riggins (2012) afirmam que, diante deste processo de maturidade das instituições microfinanças, faz-se necessário uma nova ferramenta tecnológica parece ter se demonstrado como eficiente em executar esse tipo de serviços superando este conflito.

Neste contexto os agentes bancários, conhecido na literatura internacional como *branchless banking*, aparecem como um modelo inovador de distribuição de serviços financeiros com baixos custos e de grande alcance, tanto de profundidade como da perspectiva de escala operacional que podem superar as limitações apresentadas pelas instituições de microfinanças. Os *branchless bankings* são canais de distribuição de serviços financeiros baseados em ICTs (*Informational Communication Technologies*) como um telefone celular ou um cartão de pagamento que permite o cliente realizar operações financeiras de forma remota e independente da agência bancária, podendo ou não envolver terceiros para a realização dessas operações, aparado pelo reconhecimento de uma instituição legal ou governo local, podendo ser ou não regulamentada (IVATURY; MAS, 2008; MAS, 2009, DERMISH et al., 2011).

Diniz et al. (2009) coloca que este modelo é uma inovação social, tecnológica e adaptativa, na medida que promove o acesso dos mais pobres aos serviços financeiros em regiões onde bancos tradicionais não atuam, fazendo isso com baixos custos e podendo oferecer uma gama de serviços distintos de acordo com a realidade local, inclusive o microcrédito. Os canais para a distribuição desses serviços financeiros podem ser bancos postais, pequenos varejos como farmácias lotéricas, padarias e mercearias dentre outros.

Figura 3 - Branchless banking



Fonte: Mas (2009) – tradução do autor.

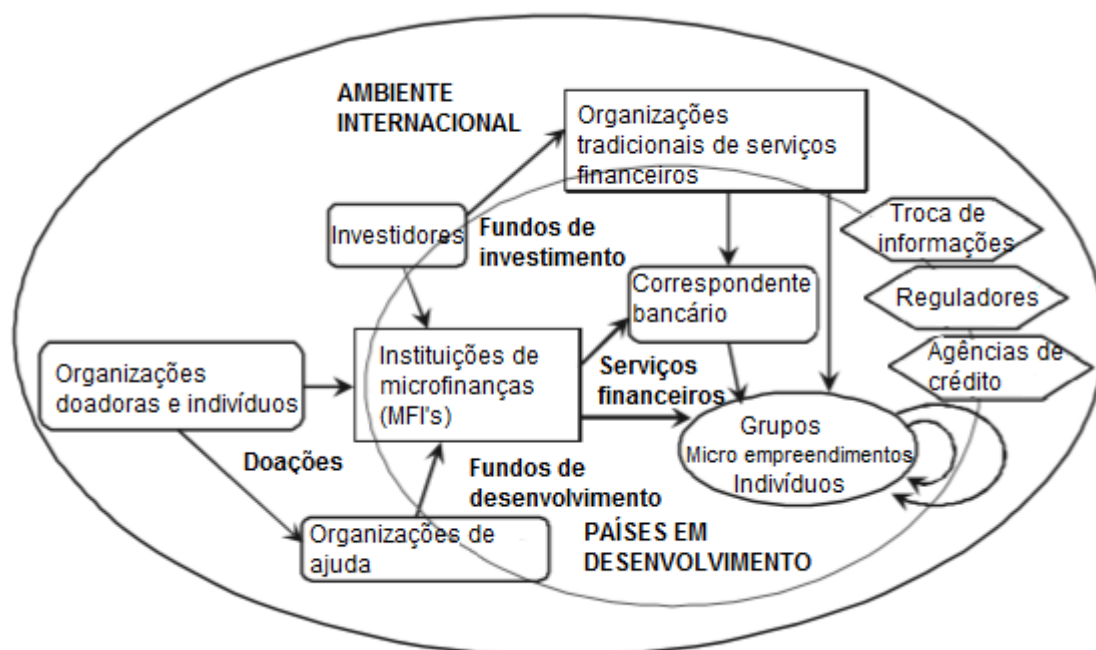
A Figura 3 aponta os processos e agentes envolvidos neste modelo de oferta de serviços, sendo dividido em três etapas. A primeira se refere ao contato do cliente com o canal de distribuição de serviços (um pequeno comércio) onde são feitas as operações, a segunda etapa agrega as informações que envolvem todas operações realizadas por todos os canais

que, por fim, é enviada para uma central que pode ser o banco ou a agência bancária que processa todas as informações de forma individual. Em cada uma dessas etapas existe um *trade off* envolvido, sendo na primeira etapa a relação entre economia de escala e operações individualizadas, na segunda etapa a interoperabilidade do sistema e a vantagem competitiva e, na última etapa a relação da escala e o nível de complexidade das operações. É importante atentar para essas questões visto que cada uma delas envolve custos os quais são determinantes para a capacidade do sistema em atender os mais pobres, em especial os custos fixos envolvidos em operações de pequena escala. Apesar disso, ele pode ser considerado como um sistema economicamente viável, seguro, confiável e de fácil acesso (MAS, 2009).

Lyman et al. (2006) dividem as experiências de *branchless bankings* em dois tipos de modelos, sendo um feito através dos bancos e outro através de atores não-bancários. No primeiro modelo o sistema se baseia em um canal de distribuição de serviços autorizados por agente bancário, que oferece uma gama de serviços financeiros por meio desse distribuidor, processando todas as operações junto ao cliente, como saques, depósitos, transferências e mesmo a abertura de contas. O equipamento tecnológico utilizado pode variar de um celular, o POS (*electronic point-of-sale*) ou um computador pessoal. Os que se utilizam o segundo modelo o intermédio do acesso aos serviços financeiros tem ligação com um banco formal, os clientes atuam com instituições não bancárias, podendo ser uma operadora de celular ou um cartão pré-pago e o dinheiro é utilizado de forma virtual através de *e-money*, com o qual o cliente pode realizar as operações financeiras, ou que pode ser convertido novamente em dinheiro junto a varejistas conveniados com as empresas (LYMAN et al., 2006).

Contudo, Lyman et al. (2006) apontam que existem riscos relacionados a esses modelos de *branchless banking* sendo um tipo de risco chamado de “risco da moeda eletrônica” o qual consiste, essencialmente, no uso e realizações de operações bancárias que não estão sob a supervisão prudencial do sistema bancário e, um outro tipo chamado pelos autores de “risco relacionado aos agentes”, que se dá em ambos os modelos na medida em que os canais de distribuição dos serviços bancários são administrados por terceiros que estão diretamente em contato com o cliente final e não estão sob controle da matriz. Esta situação envolve riscos da relação estabelecida com o cliente e de controle e seguridade dessas operações.

Figura 4 - Estrutura da Indústria das MIF



Fonte: Kuffman e Riggins (2012) – tradução de nossa autoria.

Dividida em dois ambientes, um o ambiente internacional e outro o ambiente regional, descrito como países em desenvolvimento, a Figura 4 resume a estrutura da indústria das microfinanças. No primeiro ambiente atuam as organizações ou indivíduos que realizam doações, investidores e organizações financeiras tradicionais que compõe fundos de investimentos e, por último, as organizações de ajuda de fundos de desenvolvimento, que alocam recursos em instituições de microfinanças com distintos objetivos e interesses. As organizações financeiras tradicionais também podem atuar diretamente na oferta de serviços financeiros por meio dos correspondentes bancários. Tanto os correspondentes bancários como as instituições de microfinanças encontram-se dentro do ambiente regional, no qual as trocas de informação, as agências de crédito e reguladores influenciam na dinâmica regional.

Ivatury e Mas (2008) colocam que esse modelo de inclusão financeira beneficia diretamente os mais pobres e promove o desenvolvimento econômico das regiões em que atua. Além disso constitui uma solução para problemas encontrados no modelo de oferta de serviços financeiros promovidos pelas instituições de microfinanças tradicionais, os quais são a redução dos custos operacionais para a entrega dos serviços para os mais pobres, bem como altos custos envolvidos na operação de entrega de pequenos valores devido. A superação desses problemas se dá na medida em que todas as operações são feitas através do sistema *online* e as operações físicas são realizadas por terceiros como, por exemplo, pequenos comércios locais.

Uma onda crescente dessas iniciativas vem sendo desenvolvidas nos países em desenvolvimento. Países como Brasil, Índia, Filipinas, África do Sul e Quênia são pioneiros na implementação deste tipo de tecnologia para a inclusão financeira (LYMAN; et al., 2006; MAS, 2009). No Caso do Brasil, no ano de 2003 todos os 5.560 municípios

brasileiros conseguiram ter acesso a pelo menos um ponto por meio dos correspondentes bancários, o qual começou sua expansão no ano de 2000 quando a Caixa Econômica Federal, o banco público federal, iniciou suas operações pelas casas lotéricas. Na Índia, no ano de 2006, o banco central autorizou o uso de correios, instituições de microfinanças, cooperativas, ONG's e varejos a serem correspondentes bancários, chamados de “correspondentes de negócios”. Na África do Sul, apenas instituições licenciadas podem oferecer estes serviços, mas nesta região o que tem mais chamado atenção é as parcerias realizadas entre instituições bancárias e empresas de telefones, oferecendo a possibilidade das pessoas realizarem operações financeiras via *mobile*, de forma casada com, ATM's e bancos postais. Nas Filipinas o formato é baseado em *e-money*, que é um tipo de dinheiro virtual em que os clientes armazenam em seus celulares e podem realizar transferências para outras pessoas bem como compras em varejos com esse dinheiro, muito similar ao modelo também praticado no Quênia (LYMAN et al., 2006).

Na América Latina o sistema mais utilizado é do tipo chamado de agente ou correspondente bancário, em que é estabelecida uma parceria entre um banco formal e um pequeno comércio, correios ou outro tipo de intermediário como canal de distribuição do serviço e o uso do POS (MAS, 2009). Na literatura o modelo brasileiro que estudado em profundidade são os chamados correspondentes bancários, que são estruturados a partir de um terminal de operações eletrônicas instalado em um pequeno comércio local contratado pela instituição bancária. Este pequeno comércio, com uma máquina de POS ou um computador pessoal, realiza diversas operações bancárias junto ao cliente que utiliza apenas um cartão de plástico do banco (DINIZ, 2007), na Venezuela estes correspondentes bancários são chamados de *Terminales Bancarios Comunales*.

No contexto das experiências internacionais Ivatury e Mas (2008); Mas (2009); Dermish et al. (2011) destacam o modelo brasileiro de uso de *branchless banking* como uma experiência de sucesso para a inclusão financeira com grande capilaridade nos grupos mais pobres¹³, tem progredido rapidamente e sido replicado em diversos outros países como Peru, Colômbia, Bolívia e, mais recentemente Venezuela. Jayo et al. (2011) colocam que o modelo brasileiro se destaca por sua alta capilaridade, sendo que para o ano de 2008 existiam cerca de quarenta milhões de usuários em uma rede de mais de cem mil pontos de acesso localizados em diversas regiões do país, inclusive em favelas e aglomerados urbanos como também em áreas rurais distantes, entregando uma gama de serviços financeiros complexos e constituindo-se como uma das únicas alternativas de acesso a esses serviços para o segmento mais pobre da população. Para Diniz et al. (2014) um dos fatores do sucesso dos correspondentes bancários no Brasil como uma ICT4D (*Informational Communication Technologies for Development*) está ligada principalmente ao fato do desenho da tecnologia base para o modelo é desenvolvida para a enfrentar e solucionar as questões ligadas a uma realidade e contexto específico focado no usuário, o que aproxima a realidade entre o seu desenvolvimento e uso.

Estudo feito pelo CGAP¹⁴ no ano de 2006 no Estado de Pernambuco, no Brasil, aponta que a maior parte dos clientes utilizavam o sistema de *branchless banking* para operações simples, como o pagamento de contas e transferência de recursos. Outro ponto levantado pelo estudo é que a inclusão financeira promovida pelo sistema nos seus anos iniciais se mostrou de baixa intensidade (em torno de 10%). Ivatury e Mas (2008) apontam que uma possibilidade de interpretação desse resultado é que os mais pobres não são *early adopter* de produtos tecnológicos, o que deve levar mais tempo para que o sistema atinja a sua

¹³ Uma média de 37% dos usuários das instituições analisadas por McKay e Pickens (2010) eram desbancarizados antes da introdução do sistema.

¹⁴ In: Ivatury e Mas (2008).

maturidade. Em especial no Brasil, os programas de transferência de renda conseguiram ser bem-sucedidos em fazer com que os beneficiários entrassem no sistema financeiro, no entanto a limitação colocada é que, apesar do acesso, o uso do sistema se dá basicamente para o saque desses recursos. Dessa forma, é necessário compreender a relação que esse grupo de maior vulnerabilidade tem com o sistema financeiro e a tecnologia para avançar na inclusão financeira como um todo e não somente no acesso. Apesar dos riscos, com a parceria para oferecer os serviços bancários o pequeno comércio e o comércio varejista em geral conseguem um aumento da clientela e no giro de capital.

McKay e Pickens (2010) problematizam a rápida expansão desse modelo de inclusão financeira nos países em desenvolvimento. Para tanto desenvolvem um estudo de avaliação para responder três perguntas, sendo “(i) se os agentes não-bancários estão alcançando um grande número de pobres e pessoas desbancarizadas, (ii) se os preços que esses agentes oferecem são mais baratos que aqueles dos bancos tradicionais, na medida em que são o que as pessoas de baixa renda e desbancarizada buscam e (iii) quais os serviços que essas pessoas esperam”. Após analisarem dados de mais de cinquenta milhões de clientes de dezoito instituições diferentes do Afeganistão, Brasil, Camboja, Costa do Marfim, Índia, Quênia, Paquistão, Filipinas, África do Sul e Tanzânia com dados coletados entre os anos de 2007 e 2010, os resultados apontam que sim, os agentes não-bancários são capazes de alcançar de forma rápida um grande número de pessoas, inclusive com mais sucesso que as maiores instituições de microfinanças. Em relação ao preço, os agentes não-bancários oferecem serviços de menor custo para os clientes do que as agências bancárias tradicionais e, por fim, os autores colocam que em países como Brasil e Quênia, onde o modelo já é bem desenvolvido, os agentes oferecem uma gama de serviços mais complexos como empréstimos e microseguros.

Diniz et al. (2011) apresentam um estudo em profundidade sobre o uso do correspondente bancário em uma pequena cidade da região amazônica brasileira que até o ano de 2002 não possuía nenhum tipo de ponto de acesso a serviços financeiros. Essa pesquisa aponta que ao mesmo tempo que o correspondente trouxe benefícios para a população local também houve a reprodução de alguns impactos negativos onde o correspondente foi instalado, como o fortalecimento da exclusão social de grupos rurais da cidade, devido ao desconhecimento desses grupos em relação ao acesso e uso desse instrumento e assimetria de poder e endividamento pelo acesso a crédito sem acompanhamento ou educação financeira. Diante disso os autores apresentam a problematização das limitações colocadas para os mecanismos de inclusão financeira e os serviços oferecidos, apontando que é necessário pensar outros serviços que possam lidar com tais limitações e superar os problemas que aparecem junto aos benefícios. Esse conjunto de fatos são identificados a partir de uma tensão existente entre os interesses de atores locais e atores que não são locais.

Os benefícios encontrados por Diniz et al. (2011) apontam para um maior giro de recursos na localidade, estimulando o comércio local, uma economia marginal de gastos envolvidos para o acesso a serviços financeiros, acesso a benefícios transferidos diretamente para a localidade, bem como benefícios indiretos como construção de uma rodovia interurbana, acesso a energia e acesso a serviços de telefonia. Por outro lado, também foram notados alguns aspectos negativos, como endividamento, burocracia, filas para atendimento, falta de política de crédito adequada para a região dado a exigência de documentação e nível de formalidade e altas taxas de juros praticadas. Um dos caminhos apontados pelos autores, por exemplo, seria a promoção de mecanismos de educação financeira.

Um outro estudo realizado por Christopoulos et al. (2015) busca avaliar o impacto do correspondente bancário que opera junto a uma instituição de microfinanças em uma região urbana da periferia da cidade de São Paulo, a partir do olhar da sustentabilidade financeira e do bem-estar. A partir do uso de 26 indicadores os autores concluem que, do ponto de vista da sustentabilidade, o correspondente bancário não gera receitas suficientes para manter toda a instituição e seus custos operacionais, assim como não consegue alcançar grande profundidade na entrega do serviço, atingindo famílias que possuem condições precárias, mas que se encontrem acima da linha da pobreza. No entanto, este instrumento gera impacto positivo na região, oferecendo crédito, contribuindo com a geração de emprego e renda, fortalecendo a produção e o consumo local. Os autores destacam que os resultados obtidos refletem uma realidade específica e não devem ser generalizados.

Para Ivatury e Mas (2008) são duas limitações que implicam na expansão dos correspondentes bancários, sendo uma relacionada aos custos envolvidos na busca e associação de parceria dos agentes bancários locais, que são os varejistas e pequenos comerciantes, e manutenção do gerenciamento da relação destes agentes com a matriz e, uma segunda, seria o risco envolvido na realização das operações que esse correspondente realiza, visto que ele pode sacar e depositar dinheiro, se expondo a riscos não controláveis.

3.2 Os bancos públicos e a inclusão financeira

Como aponta Martin (1999), o sistema produtivo geográfico é moldado pelos fluxos de capital, o qual determina também as condições de emprego, renda e bem-estar das localidades e suas regiões ou nações (MARTIN, 1999). De forma complementar, pode-se dizer que os centros econômicos exercem um papel de controle das atividades econômicas do território, desta forma, influenciando na construção e ocupação do

território (CORRÊA, 2006). A partir do arranjo produtivo espacial do território, moldado pelo capital, são determinados os custos e preços que, se desigualmente distribuído no território, tendem a reproduzir a desigualdade (MONBEIG, 1957).

Assim, compreende-se que o território, sua construção e ocupação, está estritamente relacionado ao capital. Portanto a existência de serviços financeiros é fundamental para o desenvolvimento regional, visto que permite aos atores econômicos realizarem investimentos que geram o bem-estar dos indivíduos, além da possibilidade de tomarem decisões sobre consumo ou poupança, o que possibilita uma maior segurança financeira de longo prazo diante das oscilações econômicas, como a recessão ou inflação (LEYSHON; THRIFT, 1997).

No entanto Contel (2009) coloca que o sistema bancário tradicional opera a partir de uma lógica funcional, enquanto deveria operar a partir da lógica territorial. Isto também é explicado pelo fato de, em termos regionais, a oferta de serviços bancários está diretamente relacionada a confiança que os bancos depositam no desempenho futuro dos agentes econômicos regionais e tomadores de empréstimos (MENEZES; CROCCO, 2009). Tal situação de inexistência de acesso ou restrição ao crédito gera a reprodução das desigualdades espaciais, como colocado anteriormente por Monbeig (1957).

Jaffee e Russell (1976) apontam que o racionamento de crédito ocorre quando os credores vão em busca de uma quantidade de crédito necessária, mas só conseguem acessar uma quantidade menor do que aquilo compreendido como suficiente ou necessária. Para Stiglitz e Weiss (1981) situações em que o acesso a empréstimos é negado a indivíduos por sua condição enquanto grupo de interesse (como os mais pobres) ou quando indivíduos em condições semelhantes são tratados de formas diferentes pelo credor condicionam racionamento de crédito.

Como discutido na seção 1.1 deste trabalho, entende-se que os mercados financeiros são imperfeitos e, portanto, existe a necessidade de que o Estado intervenha nessa com a finalidade de mitigar os efeitos das falhas de mercado.

“As falhas de mercado existentes, são apresentadas como cinco (I) custos de transação (II) custos e assimetria de informação (III) externalidade positiva e negativa (IV) mercados incompletos (V) concorrência imperfeita (HERMANN, 2011).”

Rodríguez-Fuentes (1998) aponta que existe uma visão, a partir do campo pós-keynesiana, que os bancos possuem um papel fundamental de intervenção regional para suprir estas falhas de mercado existentes, disponibilizando crédito, promovendo liquidez e desenvolvimento da economia regional.

Desta forma assume-se neste trabalho a visão pós-keynesiana do papel do Estado nos mercados financeiros, justificando-se assim a importância e o papel dos bancos públicos na regulação e intervenção por meios de políticas micro e macroeconômicas que visem diminuir as assimetrias, aperfeiçoar os mercados incompletos, diminuir os custos melhorando a eficiência dos mercados.

Para tanto, o Estado tem o papel de intervir no sistema financeiro a fim de regulamentá-lo, para que este não seja funcional como apresentado por Contel (2009), apenas baseado na eficiência e ganhos econômicos, o qual tem como consequência a concentração de riqueza e a maior exclusão financeira (LEYSHON; THRIFT, 1997).

O papel do banco público é definido de acordo com o governo e o que aquele governo entende como relevante de política econômica e financeira para o desenvolvimento do

país, no qual o banco público será auxiliar no desenvolvimento e execução desta política. O papel comum de um banco público é o fato de atuar em mercados incompletos, aonde existe uma carência de operações ou serviços para determinado segmento social (HERMANN, 2011) ou demanda social, visto que os agentes financeiros privados não têm interesse no financiamento de atividades que envolvem altos riscos, baixa rentabilidade e longo prazo (STIGLITZ, 1993).

Sendo assim, entende-se que o objetivo dos bancos públicos não é a maximização do lucro, mas sim o aumento do impacto social para a promoção do desenvolvimento e do bem-estar. Portanto é possível que bancos públicos não sejam tão lucrativos como os bancos privados, porém com a maximização de externalidades positivas. Por exemplo uma política de financiamento de construção de casas populares para a população de baixa renda, sendo esta uma política pública de moradia, portanto a promoção de bem-estar e alto impacto social, contudo financiado a baixa taxas de juros e longo prazo, o que não torna atrativo para os bancos privados. Diante desses fatores justifica-se a presença dos bancos públicos, como importantes agentes de desenvolvimento e investimentos em projetos com tais características, mas com altos retornos sociais (YEYATI et al., 2004; ARAUJO; CINTRA, 2011).

Do mesmo modo, o acesso a serviços e agências bancárias em regiões de baixa renda per capita, como as áreas rurais, ou de alto risco, como as periferias dos grandes centros urbanos são extremamente restritos, dado que estes fatores tornam não atrativos para o setor privado.

Diante disso, o Estado deve intervir diretamente nessas regiões, visto que o acesso a serviços financeiros deverá contribuir com externalidades positivas, tanto para o desenvolvimento financeiro como para a redução da pobreza. Além de também permitir

a diversificação de atividades produtivas, reduzindo a dependência da economia agrária para o dinamismo econômico das regiões nas quais foram criadas as agências bancárias, promovendo o que pode ser chamado de uma mudança estrutural na economia regional (BURGESS; PANDE, 2003).

Neste sentido o acesso a serviços financeiros deve ser compreendido como um direito - oportunidades iguais para todos - e, portanto, o Estado deve garantir que isso aconteça, sendo os bancos públicos mecanismos que garantam esse acesso (YEYATI et al., 2004). O modelo de microfinanças ajuda a diminuir o custo de monitoramento e portando o do crédito para os mais pobres através da forma de empréstimo e monitoramento, o qual está mais próximo das localidades (BANERJEE, 2003).

Para Araujo e Cintra (2011) os bancos públicos brasileiros, como a CEF, BB e BNB têm contribuído para a desconcentração bancária no Brasil, assim como a bancarização, através principalmente de instrumentos como os correspondentes bancários nas regiões com menos acesso a serviços financeiros e com pior distribuição de crédito, as quais são a região Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Para Prieto Pulido e Chirinos (2013) o governo venezuelano tem estabelecido políticas públicas por meio dos bancos públicos nacionais, como o *Banco de Venezuela* e o *Banco Bicentenario*, que favoreçam a inclusão das populações de baixa renda nos mercados através do aumento da concessão de crédito habitacional, programas de cartão de crédito para compras de consumo nos mercados *Bicentenarios* (mercado estatal) e a instalação dos TBCom's como canal de acesso a serviços em bairros periféricos. Para o ano de 2012, dois anos após o início das operações, esse instrumento permitiu o depósito de mais de

11 milhões de bolívares e saque de mais de 7 milhões¹⁵ em locais onde antes não existiam canais de acesso a serviços financeiros graças ao programa de cooperação bilateral estabelecido entre os governos do Brasil e Venezuela. Tais políticas são chamadas pelos autores como um processo de socialização e bancarização do país.

Sendo assim, políticas públicas promovidas por bancos públicos através de mecanismos microfinanceiros podem ser complementares ao passo que os bancos públicos asseguram a acesso a serviços financeiros em localidades ou segmentos populacionais que não são atrativos para o setor privados, seja pelo seu alto custo informacionais ou baixa atratividade financeira e os serviços microfinanceiros compreendem um mecanismo de baixo custo desenhado para atender as camadas mais pobres.

3.3 Cooperação para inclusão financeira

A maior aproximação das relações políticas e econômicas entre Brasil e Venezuela a partir do ano de 2008, durante os governos Lula e Chávez, foi fundamental para a formulação de acordos de cooperação bilateral que buscam fortalecer os laços entre as duas nações. Em julho de 2008, uma comitiva da Caixa Econômica Federal visitou a Venezuela com o intuito de identificar possíveis áreas para a cooperação, com atenção especial para a construção de habitações populares e a transferência de conhecimento em sistemas de gerenciamento e tecnologia bancária para a inclusão financeira, por meio das microfinanças (MACIEL, 2011).

A partir de então, a questão da bancarização é identificada como um elemento importante da cooperação bilateral visto que na Venezuela, bem como no Brasil, existe uma grande assimetria de acesso ao crédito com viés negativo para a população de baixa renda, não

¹⁵ Segundo dados do Banco Central da Venezuela In: Prieto Pulido e Chirinos (2013).

apenas pelas exigências feitas de renda e garantias, como também de cartas de recomendação de outros clientes (CARMO, 2012). No entanto, no Brasil, a Caixa Econômica Federal por meio do programa Caixa Aqui já desenvolve políticas públicas para inclusão financeira a partir de instrumentos legais e tecnológicos, que permitiram avanço nessa área em todo o território brasileiro desde o ano de 2002 (BARONE; SADER, 2008).

Rosenberg (2010) destaca a importância desses instrumentos para a população de baixa renda, a qual vive não somente com pouca renda, mas também com irregularidade e incerteza de renda. Diante disso, o acesso a instrumentos bancários, como o crédito, poupança, seguro e outros serviços, se torna crítico para ampliar as condições de sua qualidade de vida, visto que esses recursos servem não somente para pequenos gastos, mas também para questões emergências como saúde, oportunidades de pequenos negócios ou até para despesas mais caras, como educação (ROSENBERG, 2010).

Portanto as políticas públicas de bancarização, como implementadas no Brasil pela Caixa Econômica Federal, que usa recursos públicos e redes bancárias não tradicionais, são fundamentais para garantir políticas de inclusão financeira da população de baixa renda (CARMO, 2012).

Diante disso, no ano de 2009, o Brasil e Venezuela dão início à execução efetiva dos acordos firmados em 2008. Os Presidentes dos respectivos países designam o *Ministério do Poder Popular para a Economia e Finanças*, pelo lado venezuelano, e a Caixa Econômica Federal, pelo lado brasileiro, como responsáveis por ampliar a cobertura, em escala nacional, da rede bancária pública, constituindo uma rede de atenção à população que necessita acesso a serviços bancários e programas sociais (BRASIL, 2009b).

Em encontro presidencial realizado em 29 de outubro 2009, mesma data de inauguração do escritório da CEF na cidade de Caracas, a universalização de acesso a serviços bancários é indicada por ambas as partes como um instrumento fundamental para a inclusão social. Com isso, o programa em execução, conhecido como “Missão da Caixa”, é considerado como um eixo de grande importância dentro da cooperação bilateral entre os países (BRASIL, 2009b).

PARTE II – METODOLOGIA E ANÁLISE COMPARADA

CAPÍTULO 4 – MISSÃO CAIXA E CAIXA AQUI

4.1 Dois programas de inclusão financeira

Inaugurado em 2002 durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, o programa “Caixa Aqui”, da Caixa Econômica Federal, inicia o processo de bancarização da população de baixa renda, se configurando nos anos seguintes como a maior ação de inclusão bancária promovida no país. Este programa se utiliza do sistema de conta simplificada, a qual permite a abertura simplificada, sem exigência de valor mínimo de depósito, sem necessidade de apresentação de comprovante de renda, isenção de tarifas para até quatro saques, quatro extratos por mês e opção de crédito pré-aprovado (BARROS, 2003).

Em agosto de 2003, através do vínculo entre as contas simplificadas e o crédito popular, a CEF permitia aos correntistas acesso a um crédito de até R\$200,00¹⁶ (US\$68)¹⁷ em contrato válido por 120 dias, com uma taxa de juros de 2% ao mês, sem a necessidade de apresentar garantias. Uma informação que merece destaque é que no período em que a Caixa Econômica Federal tinha cerca de um 1,5 milhão de contas simplificadas, cerca de 900 mil de seus titulares, ou seja, aproximadamente 60% tinham alguma restrição cadastral (BITTENCOURT et al., 2005). Além disso, no ano de 2004 a Caixa se torna a primeira a instituição financeira a estar presente em todos os municípios do país (KUMAR et al. 2006).

¹⁶ Equivalente a 83% do valor do salário mínimo do período.

¹⁷ Câmbio oficial de novembro de 2003.

Os recursos para as operações de microcrédito realizado pela Caixa Econômica Federal, por meio do programa “Caixa Aqui”, são oriundos da resolução nº 004000 do Banco Central do Brasil, a qual estabelece pelo Art. 1º que

“Art. 1º Os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e a Caixa Econômica Federal devem manter aplicados, em operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, valor correspondente a, no mínimo, 2% (dois por cento) dos saldos dos depósitos à vista capitados pela instituição (BCB, 2011)”.

A rede de atendimento da Caixa é considerada a maior do país, pois possui 66,6 milhões de clientes, abrange os 5561 municípios brasileiros e sua rede é composta por 24.756 correspondentes bancários, dos quais aproximadamente 21 mil são do programa “Caixa Aqui” e que no primeiro trimestre de 2011 realizaram 41 milhões de transações. Os correspondentes Caixas Aqui podem ser: cartórios, postos de gasolina, panificadora, lojas de materiais de construção, farmácias, outros tipos de comércio, supermercados e mercearias (CAIXA, 2013).

Diante disso, em acordo de cooperação bilateral firmado no ano de 2008, o Brasil dá início ao desenvolvimento de projeto de universalização do acesso a serviços bancários para a população venezuelana que se encontra excluída do sistema financeiro. Sendo os responsáveis pelo projeto a Caixa Econômica Federal, em escritório instalado em Caracas, e o Ministério do Poder Popular para a Economia e Finanças pelo lado venezuelano (BRASIL, 2009a).

Para tanto, o projeto conhecido como “Missão Caixa” inclui a instalação de uma rede bancária pública do Banco da Venezuela, de cobertura nacional, por meio de uso de

tecnologia bancária brasileira para bancarização da população e também a transferência de benefícios de programas sociais do governo (BRASIL, 2009b). O sistema de tecnologia utilizado para tais operações é conhecido no Brasil como os correspondentes bancários, que são centrais para o programa “Caixa Aqui” da Caixa Econômica Federal, enquanto que na Venezuela este sistema é conhecido como *Terminales Bancarios Comunales* (TBCom).

Este sistema opera conectado por uma rede, através de uma linha telefônica, com a central de operações do banco. Da mesma forma que ocorre no Brasil, estes terminais bancários podem ser instalados em pequenos comércios como lojas de ferragem, supermercados, padarias açougues e farmácias (PRIETO PULIDO; CHIRINOS, 2013). Segundo dados do Banco da Venezuela, no ano de 2013 com pouco mais de três anos do início das operações, haviam 812 *Terminales Bancarios Comunales*, distribuídos em 13 estados da Venezuela, os quais totalizavam 83.718 transações em fevereiro do mesmo ano.

4.2 Metodologia de análise comparada

Aqui pretende-se apresentar a metodologia utilizada para a análise dos dois programas de política públicas para inclusão financeira, objeto de estudo deste trabalho, a qual tem o intuito de comparar o desenho institucional dos programas a fim de compreender como suas semelhanças dialogam entre si e com a discussão contemporânea do tema, como apresentada na literatura revisada nos capítulos anteriores.

A partir do modelo conceitual apresentado por Sartori (1970) sobre metodologia para análise comparada, este trabalho se caracteriza como um estudo de poucas categorias, baixa extensão e alta intensidade, dado que se propõe a realizar uma análise e criação de conceito através de um estudo de poucos países (Brasil e Venezuela) e aprofunda questões específicas e experiências particulares (políticas públicas de inclusão financeira),

contribuindo para a contextualização de uma realidade específica, no caso uma análise de um tipo de política pública para inclusão financeira em dois países da América Latina.

Com base no método apresentado por Landman (2002), o objeto de estudo será observado a partir da ótica do desenho de dois “sistemas que compartilham grande similaridade” (MSSD), visto que os programas que são analisados nessa seção podem ser considerados irmãos, dado que o programa venezuelano é fruto da transferência de tecnologia a partir da cooperação bilateral com o Brasil. Sendo assim, busca-se compreender as semelhanças e diferenças ou particularidades existentes entre os programas executados pelos dois países.

O trabalho observa e compara essas experiências à luz do debate contemporâneo das microfinanças e políticas públicas de inclusão financeira em dois países, o que não permite generalizações mas traz a contribuição base para outras pesquisas futuras que possam abranger outras dimensões, como o impacto das políticas públicas de inclusão financeira ou a característica dessas políticas em outros países e regiões.

Desta forma a análise do desenho dos programas será feita a partir das seguintes características: (a) objetivos, (b) foco, (c) instrumentos utilizados, (d) instituições habilitadas e, por fim, a (e) origem dos recursos. Para a construção da análise foram realizadas pesquisa bibliográfica, levantamento de dados secundários, consulta do material institucional e relatórios operacionais das organizações estudadas e entrevistas com atores chaves. Isto, sob um olhar qualitativo das variáveis propostas com base na discussão da literatura acadêmica. Além disso, também será utilizado o *framework* de Helms (2006), em que a autora propõe um modelo de análise de sistemas de inclusão financeira a partir da divisão de três níveis distintos, micro, meso e macro.

4.3 Análise do desenho dos programas

Como colocado, a análise comparada do desenho institucional dos programas foi realizada a partir de indicadores, sendo o indicador (a) objetivo, que se refere aos objetivos de cada um dos programas. A partir deste indicador pretende-se compreender qual é o objetivo da política pública executada por cada um dos programas. Enquanto isso, o indicador (b) foco, apresenta a existência, ou não, de critérios de seleção da público-alvo dos programas, sendo que são mais qualificados os programas que possuem critérios, os quais espera-se que estejam alinhados com o objetivo, apresentado pelo indicador (a). Já o indicador (c) instrumentos utilizados, aborda a dimensão de quais instrumentos são utilizados pelas políticas públicas, sendo analisadas à luz da literatura e discussão apresentada sobre inclusão financeira. Será utilizado o indicador (d) instituições habilitadas para compreender quais são os canais e meios que os programas se utilizam para alcançar o seu público-alvo e oferecer os serviços financeiros. Por fim, o indicador (e) origem dos recursos, apresenta a base na qual os programas se sustentam para operar a oferta de recursos financeiros. Seguindo do uso dos indicadores os desenhos também serão analisados com base no *framework* proposto por Helms (2006), com o intuito de complementar o uso de indicadores e trazer mais subsídios para a inferência sobre o objeto de estudo. O Quadro 1 apresenta o resultado dos indicadores, enquanto que o Quadro 2 apresenta a análise dos programas a partir do *framework*.

Quadro 1 – Análise dos Indicadores*

PROGRAMAS	“CAIXA AQUI”	“MISSÃO CAIXA”
(a) Objetivo	Inclusão financeira da população de baixa renda sem acesso a serviços financeiros.	Inclusão financeira da população de baixa renda sem acesso a serviços financeiros.
(b) Foco	Limite máximo de R\$3.000,00 de saldo em conta e até quatro saques e extratos por mês sem a cobrança de taxas**.	<p>Para operações com o <i>Banco de Venezuela</i> o limite de saque é de Bs. 5.000,00 e depósito de Bs. 2,00 até o limite colocado pelo estabelecimento que opera os serviços.</p> <p>Para operações com o <i>Banco Bicentário</i> o limite de saque e transferências é de até Bs. 4.000,00 e recarga de celular de até Bs. 1.000,00.</p>
(c) Instrumentos Utilizados	Possibilidade de abertura de conta poupança (conta simplificada) apenas com a apresentação de RG e CPF. Crédito de até R\$300,00 com juros de 2% a.m. para pessoa física e R\$300,00 a R\$15.000,00 para pessoa jurídica com juros de 3% a.m. Possibilidade de realização de depósitos e pagamento de contas e recarga de celular.	<p>Com o BDV é possível realizar pagamentos, transferência, extratos e recarga de celular, sem restrição de valores.</p> <p>Com o <i>Banco Bicentário</i> é possível realizar depósito, pagamentos, consulta de saldo e extrato dos últimos 10 dias, sem restrição de valores. Também é oferecido crédito de Bs. 1.000,00 até Bs. 30.000,00 para pessoa jurídica com taxa de juros de 15% a.m. sem carência para atividades de comércio, 30 dias para atividades de serviço e 60 dias para atividades produtivas.</p>

(d) Instituições Habilitadas	Agências bancárias da Caixa Econômica Federal, bem como Farmácias, supermercados, pequenos comércios e casas lotéricas.	Agências bancárias do <i>Banco de Venezuela</i> e <i>Banco Bicentenario</i> , bem como Farmácias, supermercados e pequenos comércios.
(e) Origem dos Recursos	2% dos saldos dos depósitos à vista captados pela instituição bancária.	3% da carteira de crédito da instituição bancária.

*Valores e taxas referentes ao primeiro trimestre de 2015.

**Garantido por resolução do BCB.

A partir do quadro acima é possível observar que para o indicador (a), ambos os programas possuem o mesmo objetivo, as quais são políticas públicas realizadas pelos governos de seus respectivos países por meio de bancos públicos, com a finalidade de promover a inclusão financeira da população de baixa renda e desbancarizada. Em seguida, o indicador (b) apresenta o foco dos programas. Ambos os programas apresentam restrições financeiras como critério para beneficiar o público-alvo, sendo que para o caso do programa brasileiro as restrições são referentes ao limite máximo de valor de saldo em conta (R\$3.000,00) enquanto que para o programa venezuelano, as restrições são estabelecidas pelo limite máximo de saque (Bs. 5.000,00) e depósito (estabelecimento que opera o TBCom) para o BDV e valores de saque e transferência (Bs. 4.000,00) e

recarga de celular (Bs. 1.000,00) para o *Banco Bicentenario*. Enquanto o programa brasileiro apresenta restrições referentes ao limite de valor de movimentação da conta e transferência, o programa venezuelano apresenta limite de saque, depósito e transferência, o que leva a compreender que este segundo possui mais critérios de foco que o programa brasileiro.

Para compreender esses valores como parâmetros referência é importante destacar o valor do salário-mínimo dos respectivos países, o nível de formalidade e o poder de compra medido pelo Banco Mundial por meio do *purchasing power parity* (PPP). Em 2015 o salário-mínimo brasileiro era de R\$788,00 (US\$354,39)¹⁸ e o salário-mínimo venezuelano de Bs. 4.889,11 (US\$1.725,36)¹⁹, enquanto que o PPP no Brasil é de 1.61 e 4.76 na Venezuela²⁰, o que significa um salário mínimo ponderado pelo poder de compra de cada país de US\$220,11 para o Brasil e US\$362,47 para a Venezuela. Para uma taxa de desemprego no mesmo período de 7,3% para a Venezuela e 7%²¹ para o Brasil.

O indicador (c) apresenta os instrumentos para inclusão financeira. Os programas são muito semelhantes em relação a este indicador, sendo que ambos oferecem saque, depósito, pagamento, transferência e recarga de celular, com a diferença que o programa brasileiro apresenta limite de operações por serviço sem cobrança de taxas, enquanto que o caso venezuelano não apresenta este tipo de restrição. Outra diferença entre os programas é que o programa brasileiro oferece crédito tanto para pessoa física como para pessoa jurídica, enquanto que o programa venezuelano, por meio do *Banco Bicentenario*, oferece somente para pessoa jurídica com maior benefício de carência para atividades

¹⁸ Cambio oficial de julho de 2014

¹⁹ Cambio oficial de julho de 2014

²⁰ Segundo dados do Banco Mundial referentes ao ano de 2013, disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP>

²¹ Segundo dados do *Panorama Laboral 2014*: In OIT (2014).

produtivas. Apesar das taxas de juros serem bem diferentes entre os dois programas, 2% a.m. para pessoa física e 3% a.m. para pessoa jurídica no caso brasileiro e 15% a.m. para pessoa física no caso venezuelano, os países também possuem taxas de inflação muito distintas sendo que a inflação brasileira é de 6,2% e a venezuelana de 38,5%²². Desta forma, os juros reais para a linha de crédito de cada um dos programas são de aproximadamente -4% a.m. para pessoa física e -3% a.m. para pessoa jurídica no caso brasileiro e -17% a.m. para o programa venezuelano calculado com a base na inflação referente ao ano de 2013.

Da mesma forma, ambos os programas se assemelham em relação ao indicador (d) instituições habilitadas, sendo o principal canal se dá por meio do uso de correspondentes bancários localizados em regiões desprovidas de agências bancárias, para assim promover a inclusão financeira. Porém também é possível a utilização das próprias agências bancárias das instituições que operam os programas. Por fim, o indicador (e) origem dos recursos, são semelhantes em sua essência, mas distintos em relação ao método. Enquanto o programa brasileiro coloca para a origem dos recursos 2% dos depósitos à vista da instituição, o programa venezuelano coloca 3% das operações de crédito da instituição.

O *framework* (Quadro 2) compara o desenho dos programas a partir de diferentes níveis, permitindo analisar cada programa a partir dos níveis micro, meso e macro. Sendo que o nível micro está relacionado ao fornecedor dos serviços financeiros, o qual tem contato direto com o público-alvo. O nível meso refere-se o intermediário que fornece toda a infraestrutura, tecnologia e suporte para a realização das operações em nível micro. Por último, o nível macro, está diretamente relacionado ao âmbito das questões legislativas e regulatórias que reconhecem e permitem a operação de todo o sistema de inclusão

²² Segundo dados da CEPAL (2015) para o ano de 2013.

financeira, bem como a parte que engloba a supervisão do sistema. Este último nível normalmente está associado a políticas de governo.

Quadro 2 – Análise do *Framework*

PROGRAMAS	“CAIXA AQUI”	“MISSÃO CAIXA”
(I) Nível Micro	A distribuição dos serviços bancários é feita através do sistema de correspondentes bancários, por meio de parceiros locais associados, além das próprias agências.	A distribuição dos serviços bancários é feita através do sistema de correspondentes bancários, por meio de parceiros locais associados, além das próprias agências.
(II) Nível Meso	O suporte, tecnologia e infraestrutura é fornecido pelo banco público Caixa Econômica Federal.	O suporte, tecnologia e infraestrutura é fornecido pelos bancos públicos <i>Banco de Venezuela e Banco Bicentenario</i> .
(III) Nível Macro	Resoluções do Banco Central do Brasil nº 3.211, 3.954, 3.919, 4.000, 4.196 e Lei 010.820.	Resolução da <i>Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras</i> (SUDEBAN) nº 571.09, <i>Ley 1.250 de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero</i> , <i>Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras</i> (Art 24) e Resolução nº 010-02 do BCV.

O nível (I) apresenta a forma e canais que os programas operam a entrega de seus serviços diretamente para o público-alvo. Ambos os programas possuem o mesmo desenho, sendo o contato e oferta de serviços para os clientes realizadas por meio dos correspondentes bancários localizados em comércios locais parceiros das instituições bancárias, bem como também agências bancárias tradicionais. Da mesma forma o nível (II) de ambos os programas também apresentam grande semelhança, sendo a intermediação e

infraestrutura para a execução dos serviços amparada pelos respectivos bancos públicos de cada governo, a Caixa Econômica Federal para o Brasil e o BDV e *Banco Bicentenario* para a Venezuela.

Quadro 3 – Descrição do nível macro para o Brasil

MARCO LEGAL	DESCRIÇÃO
Resolução do BCB 3.211	Referente as normas que dispõem sobre a abertura, manutenção e movimentação de contas especiais de depósito à vista e de depósito poupança.
Resolução do BCB 3.954	Referente as normas que dispõem sobre a contratação de correspondentes no País.
Resolução do BCB 3.919	Referente as normas que dispõem sobre a cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras.
Resolução do BCB 4.000	Referente as que dispõem sobre o direcionamento do depósito à vista captado pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.
Resolução do BCB 4.196	Dispõe sobre medidas de transparência na contratação e divulgação de pacote de serviços.
Lei 010.820	Dispõe sobre o desconto de prestação de operações de crédito na em folha de pagamento dos salários dos empregados em regime CLT.

O nível (III) demonstra que os programas dos dois países encontram-se amplamente amparados, reconhecidos e regulados por leis nacionais que não somente reconhecem os instrumentos utilizados para a promoção da inclusão financeira como também regulamentam tais políticas. No caso brasileiro são as resoluções do BCB, sendo que a 3.211 de 30 de junho de 2004 se refere as contas poupança (simplificada), a 3.954 de 24 de fevereiro de 2011 dispõe sobre a contratação e uso dos correspondentes bancários, a

3.919 de 25 de novembro de 2010 regulamenta a cobrança e isenção de tarifas bancárias para as operações, a 4.000 de 25 de agosto de 2011 dispõe as normas para as operações de microcrédito para pessoas físicas de baixa renda e microempreendedores e a resolução 4.196 de 15 de março de 2013 dispõe sobre transparência na contratação de pacotes de serviços. Por fim, a Lei 10.820 dispõe sobre a autorização de concessão de crédito por meio de folha de pagamento.

Quadro 4 – Descrição do nível macro para a Venezuela

MARCO LEGAL	DESCRIÇÃO
Resolução nº 571.09 da SUDEBAN	Referente as normas de regulamentação a incorporação dos correspondentes bancários como canal de distribuição de produtos e serviços financeiros das instituições financeiras.
Ley 1.250	Referente a criação, estímulo, promoção e desenvolvimento de um sistema microfinanceiro para atender a economia popular e alternativa, a fim de incorpora-la na dinâmica do desenvolvimento econômico e social.
Decreto 1.526 - Art 24	<i>Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras</i> . Referente ao montante da carteira de crédito das instituições financeiras destinado a atividades microfinanceiras.
Resolução do BCV nº 010-02	Referente as normas de classificação de risco da carteira de microcrédito e a suas disposições para estabelecimento de política e sistema de controle para as instituições financeiras que oferecem serviços microfinanceiros.

Na Venezuela o programa é aparado pela resolução 571.09 da SUDEBAN de 1 de dezembro de 2009 que regulamenta o uso e contratação dos correspondentes bancários, a *Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero* de 22 de março de 2001, que regulamenta o sistema microfinanceiro nacional, a *Ley General*

de Bancos y Otras Instituciones Financieras (Art. 24) de 3 de novembro de 2001, regulamenta sobre o valor da carteira de crédito destinado as operações de microcrédito e, por fim, a resolução do BCV nº 010-02 de 24 de janeiro de 2002 apresenta as normas relativas a classificação de risco das operações de microcrédito.

CONCLUSÃO

As políticas de inclusão financeira passaram a ser relevantes no meio acadêmico depois do reconhecimento e consolidação da teoria dos mercados imperfeitos e o prejuízo das falhas de mercado no mercado e crédito para o crescimento e desenvolvimento econômico. Para além da teoria, o prejuízo não deve ser compreendido a partir da ótica estritamente econômica, mas também de seu impacto em outras dimensões tão ou mais relevantes como educação e saúde. Para tanto, os mecanismos financeiros são compreendidos como instrumentos capazes de promover este desenvolvimento, gerando oportunidade e o desenvolvimento das capacidades para a superação da pobreza. É a partir desta ideia que se desenvolve a discussão teórica para inclusão financeira.

A princípio, o principal instrumento utilizado foi chamado de microcrédito, representado nos anos de 1970 pelo Grameen Bank, a principal instituição e referência. Tornou-se uma revolução do campo das finanças por se constituir como uma instituição que, através do uso de metodologias não convencionais, conseguiu oferecer pequenos valores de crédito a grupos de baixa renda excluídos do sistema financeiro tradicional. Tal mecanismo constituiu-se como um marco e instrumento extremamente relevante. Diante disso, supostos paradigmas das finanças foram quebrados, trazendo novas perspectivas de combate à pobreza e desenvolvimento de pequenos empreendimentos. Assim busca-se com que este instrumento inovador chamado de microcrédito ganhe escala, a fim de beneficiar o maior número de pessoas possíveis, configurando o período dos anos de 1980 representado por instituições como o BRI na Indonésia e a primeira fase do *Compartamos* no México. Tais experiências são marcos da literatura em relação ao ganho de escala e amplitude do instrumento conhecido como microcrédito. Por fim, os anos de 1990 é marcado pela chamada “nova onda”, em que as instituições de oferta de serviços

financeiros focados nos mais pobres, passam a se formalizarem como bancos e instituições financeiras, remodelando-se para a chamada “abordagem financeira” das microfinanças, simbolizadas pelo caso do *Banco Sol* na Bolívia e a segunda fase do *Compartamos* no México.

Diante desse movimento histórico das instituições o campo passa a compreender a necessidade e importância de que as instituições promovam além do crédito outros serviços financeiros, os quais se apresentam como de grande importância para a população de baixa renda, como por exemplo a poupança, constituindo as instituições de microfinanças. No entanto, a partir desse novo período dos anos de 1990, as instituições de fomento, assessoria e os especialistas passam a propor um olhar crítico das microfinanças e das instituições provedoras desses serviços, em especial daquelas que fazem parte da “nova onda”. Estudos começaram a apresentar questionamento sobre como e o quanto as microfinanças têm efetivamente contribuído para alcançar o seu objetivo, o de redução da pobreza. Os resultados dessas avaliações de impacto desmistificaram questões antes compreendidas como verdades, levando a uma reflexão sobre as políticas de microfinanças. Além disso, estudos apontam em alguns casos impactos negativos, chamando a atenção de como as “boas práticas” disseminada pelo Banco Mundial e a “abordagem financeira” podem apresentar conflito direto com o objetivo de redução da pobreza.

Contudo, a importância de instrumentos para inclusão financeira permanece como central para o desenvolvimento e superação da pobreza e a política promovida pelas instituições do *mainstream* das microfinanças são extremamente questionáveis. Sendo assim abre-se a necessidade da criação de novos instrumentos capazes de superar as limitações colocadas por tais instituições. Neste contexto o *branchless banking*, conhecidos no

Brasil como correspondentes bancários, se apresentam como uma solução tecnológica que busca resolver um dos principais conflitos colocados na literatura, que são os altos custos de se operacionalizar uma instituição de microfinanças que consiga alcançar um grande número de pessoas a baixos custos (amplitude vs. profundidade). O caso brasileiro destaca-se por apresentar uma experiência de sucesso, na medida que tal instrumento é utilizado em larga escala no território nacional ofertando serviços financeiros para mais de 40 milhões²³ de pessoas sem acesso a esses serviços pelos meios tradicionais.

A partir da visão pós-keynesiana para o desenvolvimento financeiro defendida por Leyshon e Thrift (1997), Rodríguez-Fuentes (1998), Burgess e Pande (2003) Yeyati et al. (2004), Araujo e Cintra (2011) e Hermann (2011) este trabalho encontra um caminho que justifica a necessidade da existência de políticas públicas promovidas e executadas pelo Estado para a promoção da inclusão financeira.

É diante deste contexto que a cooperação bilateral entre Brasil e Venezuela torna-se um objeto de estudo relevante para o campo da inclusão financeira. A partir de encontro bilateral entre o governo brasileiro e venezuelano é assinado um acordo de cooperação entre os países para a transferência de tecnologia bancária para a promoção de políticas de bancarização da população venezuelana, isto a partir do *know-how* da Caixa Econômica Federal (banco público brasileiro), em especial com o uso da inovação tecnológica dos correspondentes bancários.

Dante disso, este trabalho analisou os programas a partir de sua origem, formação, desenvolvimento e desenho institucional, buscando compreender suas particularidades como experiência inovadora e também suas semelhanças e diferenças como programas

²³ Dados do Banco Central do Brasil (2011).

“irmãos” fruto da cooperação bilateral entre governos da América do Sul (cooperação Sul-Sul). Para tanto, os desenhos institucionais foram estudados sob a ótica dos indicadores de (a) objetivo, (b) foco, (c) instrumentos utilizados (d) instituições habilitadas e (e) origem dos recursos, os quais buscaram traduzir o modelo de inclusão financeira utilizado pelos programas bem como um *framework* que olha-se sob os três níveis (micro, meso e macro) que sustentam a política. A partir disso, foram coletadas informações que permitiram constituir uma base comum realizar a análise comparada de ambas os programas.

O resultado encontrado mostra que ambos os programas possuem o mesmo objetivo, o qual é promover a inclusão financeira da população de baixa renda e desbancarizada, bem como as mesmas instituições habilitadas a operarem os serviços (agências bancárias tradicionais e correspondentes bancários). Tanto o programa venezuelano como o brasileiro apresentam os mesmos instrumentos para inclusão financeira, contudo, o programa brasileiro possui algumas restrições de uso dos serviços que o venezuelano não apresenta, por outro lado o programa brasileiro oferece crédito para pessoa física e jurídica, enquanto que o venezuelano somente para pessoa jurídica. Apesar disso, o programa venezuelano possui taxas de juros reais menores e mais critérios de elegibilidade, portanto mais foco que o programa brasileiro. Em relação a origem dos recursos, ambos os programas são bem estabelecidos, porém utilizam métodos diferentes, sendo os recursos para as operações do programa brasileiro oriundo de 2% dos depósitos à vista da instituição financeira enquanto que o programa venezuelano reserva 3% das operações de crédito realizadas pela instituição.

Para análise dos três níveis estruturais do programa, ambos são idênticos em relação aos níveis micro e meso, sendo distintos em algumas especificidades do nível macro, mas

demonstram-se amplamente amparados pela legislação e regulamentação dos seus respectivos países, garantindo assim a formalidade operacional e institucional das políticas públicas. Isso demonstra que os programas compartilham de grande semelhança em diversos aspectos, com pequenas particularidades que estão ligadas principalmente à realidade na qual se encontram. Constituem-se como experiência inovadora dentro do âmbito das políticas de inclusão financeira, em especial, pelo seu desenho o qual se diferencia das experiências contemporâneas da chamada “nova onda”.

Desta forma, os programas estudados apresentam uma grande contribuição como experiências sólidas e muito particulares no contexto contemporâneo, as quais têm contribuído a partir de um desenho institucional o qual propõe uma abordagem multidimensional das finanças, oferecendo uma ampla gama de serviços focado na população de baixa renda, além do uso da tecnologia dos correspondentes bancários, tudo isso regulamentado pelo Estado.

Do ponto de vista teórico este trabalho buscou trazer um olhar crítico da “abordagem financeira” das microfinanças e a importância do desenvolvimento de mecanismos e políticas públicas de inclusão financeira focado nos mais pobres. Isto, a partir da perspectiva dos mercados imperfeitos e a necessidade de intervenção do Estado para correção dessas imperfeições a fim de promover o aprofundamento do sistema financeira por uma abordagem inclusiva para a promoção do desenvolvimento econômico e social com a criação de oportunidades para a população de baixa renda, permitindo que estas possam desenvolver suas capacidades e alcançar suas liberdades individuais e substantivas.

A partir dos resultados apresentados coloca-se que o modelo de inclusão financeira executado como política pública de Estado e, promovido por bancos públicos, com o uso

de instrumentos tecnológicos como os correspondentes bancários, pode vir a configurar-se como uma nova fase do campo da inclusão financeira pós década de 1990. Sinalizando um desenho de programa de inclusão financeira que pode superar velhos dilemas colocados para as grandes instituições de microfinanças. No entanto, a dissertação desenvolvida apresenta limitações que possibilitem a extrapolação do caso de estudo para outras realidades, limitando-se a expor uma experiência particular pouco estudada. Cabe destacar que, em especial o caso venezuelano, são iniciativas muito recente e as quais estão em permanente reestrutura e aperfeiçoamento de seu desenho.

O próprio programa brasileiro mudou ao longo dos anos os valores limites para as operações oferecidas, em conjunto com a legislação do país que é constantemente atualizada com o objetivo de corresponder às transformações econômicas e à realidade do país, além disso o programa também mudou de nome para “Caixa Fácil”. Da mesma forma, a iniciativa venezuelana, teve como início e principal indutor desta política pública o *Banco de Venezuela*, o qual foi reestatizado em 3 de julho de 2009 e, o *Banco Bicentenario* tornou-se a principal instituição executora desta política pública para inclusão financeira, mesmo sendo um banco criado em 16 de dezembro de 2009 e, autodenominado, como o primeiro banco socialista da Venezuela. Assim abre-se um leque de agendas de pesquisa para outros futuros trabalhos que pretendam desenvolver pesquisas mais a fundo sobre os objetos de estudo. Por exemplo, uma questão de extrema relevância para uma agenda de pesquisa se trata de uma avaliação de impacto desses programas, tanto a partir de uma comparação entre os programas em seus respectivos países, dado algumas características que os distinguem além da realidade específica de seu *locus* de atuação, como também uma análise de impacto dos programas a fim de comparação entre modelos e programas de desenhos completamente distintos, como aqueles da “nova onda”. Desta forma, o trabalho conclui que as experiências aqui

estudadas podem ser consideradas inovadoras e têm contribuído de forma significativa para o campo da inclusão financeira em especial na América Latina.

BIBLIOGRAFIA

ALDRIGHI, Dante M. Uma avaliação das contribuições de Stiglitz à teoria dos mercados financeiros. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 1, p. 101, 2006.

ALLEN, Franklin et al. The foundations of financial inclusion: Understanding ownership and use of formal accounts. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 6290, 2012.

ARAÚJO, Luiz Alberto D'Ávila de; NETO, Paulo de Melo Jorge; PONCE, David Agustín Salazar. Competição e concentração entre os bancos brasileiros. **Revista Economia**, 2006.

ARAUJO, Victor Leonardo de; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

ARMENDÁRIZ, Beatriz; MORDUCH, Jonathan. **The Economics of Microfinance**. MIT press, 2005.

ARMENDÁRIZ, Beatriz; SZAFARZ, Ariane. On mission drift in microfinance institutions. **The Handbook of Microfinance**, v. 341, p. 366, 2011.

ASHTA, Arvind; HUDON, Marek. The Compartamos microfinance IPO: Mission conflicts in hybrid institutions with diverse shareholding. **Strategic Change**, v. 21, n. 7-8, p. 331-341, 2012.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2000/2001: Attacking poverty**. Oxford University Press, 2001. BANERJEE, A., E. DUFLO, R. GLENNERSTER, AND C. KINNAN. "The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation". **Working Paper**, MIT, 2013.

BANERJEE, Abhijit V. Contracting Constraints, Credit Markets, and Economic Development Abhijit V. Banerjee. In: **Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications, Eighth World Congress**. Cambridge University Press, 2003. p. 1.

BARONE, Francisco Marcelo, LIMA, Paulo Fernando, DANTAS, Valdi e REZENDE, Valéria. Introdução ao microcrédito. **Brasília: Conselho da Comunidade Solidária**, 2002.

BARONE, Francisco Marcelo, LIMA, Paulo Fernando, DANTAS, Valdi e REZENDE, Valéria. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BARONE, Francisco Marcelo; SADER, Emir. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 6, p. 1249-1267, 2008.

BARROS, Flávio Antônio de Camargo. “Experiência da Caixa Econômica Federal – Convênios com lotéricas, cartórios e outras entidades – Resultados – Perspectivas”, **I Seminário Banco Central Sobre Microfinanças**, Curitiba 2003.

BATEMAN, Milford. **Why doesn't microfinance work?: the destructive rise of local neoliberalism**. Zed Books, 2010.

BATEMAN, Milford; CHANG, Ha-Joon. Microfinance and the illusion of development: from hubris to nemesis in thirty years. **World Economic Review**, n. 1, 2012.

BATEMAN, Milford; CHANG, Ha-Joon. The microfinance illusion. **Available at SSRN 2385174**, 2009.

BCB (Banco Central do Brasil). **Relatório de Inclusão Financeira Número 2 – 2011**. Brasília, 2011.

BECCHETTI, Leonardo; CASTRIOTA, Stefano. Does microfinance work as a recovery tool after disasters? Evidence from the 2004 tsunami. **World Development**, v. 39, n. 6, p. 898-912, 2011.

BECK, Thorsten; DEMIRGUC-KUNT, Asli; PERIA, Maria Soledad Martinez. Reaching out: Access to and use of banking services across countries. **Journal of Financial Economics**, v. 85, n. 1, p. 234-266, 2007.

BECK, Thorsten; DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; PERIA, Maria Soledad Martinez. Banking services for everyone? Barriers to bank access and use around the world. **The World Bank Economic Review**, v. 22, n. 3, p. 397-430, 2008.

BECK, Thorsten; HONOHAN, Patrick. **Finance for all?: Policies and Pitfalls in Expanding Access**. World Bank Publications, 2008.

BÉDÉCARRATS, Florent; BASTIAENSEN, Johan; DOLIGEZ, François. Co-optation, Cooperation or Competition? Microfinance and the new left in Bolivia, Ecuador and Nicaragua. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 143-160, 2012.

BITTENCOURT, Gilson, MAGALHÃES, Reginaldo e ABRAMOVAY, Ricardo. “Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro”. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 203-248, 2005.

BRAGA, Márcio Bobik; TONETO JR, Rudinei. Microcrédito: aspectos teóricos e experiências. **Análise Econômica**, v. 18, n. 33, 2000.

BRASIL. “Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Venezuela, em 16/01/2009”. Brasília: **Ministério das Relações Exteriores**, 2009a.

_____. “Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Venezuela, em 29/10/2009”. Brasília: **Ministério das Relações Exteriores**, 2009b.

_____. “Balanço de Política Externa 2003/2010”. Brasília: **Ministério das Relações Exteriores**, 2011.

_____. **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: Relatório de Dados do Programa de Microcrédito** – 2º. Trimestre de 2012. Brasília: MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2012.

BURGESS, Robin; PANDE, Rohini. Do rural banks matter? Evidence from the Indian social banking experiment. **Evidence from the Indian Social Banking Experiment** (August 2003), Vol, 2003.

CACCIAMALI, M. C.; MATOS, F.; MACAMBIRA, Júnior. O setor de microfinanças e as políticas de microcrédito no Brasil. In: Matos, Franco; Macambira Jr.; Cacciamali, Maria Cristina. (Org.). **A Atividade e a Política de Microcrédito no Brasil**: visões sobre sua evolução e futuros desafios. 1ed.Fortaleza: IDT/USP, v. 1, p. 17-34, 2014.

CAIXA. “Relatório da administração CAIXA - 2013”. Brasília, **Caixa Econômicas Federal**, 2013.

CARMO, Corival Alves do. “Cooperação Brasil-Venezuela: caminhos institucionais”. **V Congresso CONSAD**, Brasília/DF, jun de 2012.

CEPAL. **Estadísticas de América Latina y el Caribe**. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e> Acesso em 15 de abril de 2014.

CHALA A., A. DALAL, MJ GONZALEZ., J. MORDUCH, R. SCHIFF, (2009), Half the World is Unbanked, **Financial Access Initiative, Framing Note**, October 2009.

CHOWDHURY, Anis. Microfinance as a poverty reduction tool-A critical assessment. **United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA) working paper,(89)**, 2009.

CHRISTEN, Robert Peck. Commercialization and mission drift. **CGAP Occasional Paper**, n. 5, 2001.

CHRISTEN, Robert Peck; RHYNE, Elisabeth; VOGEL Robert and MCKEAN, Cressida. "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs.". **USAID Program and Operations Assessment Report No. 10**. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, 1995.

CHRISTOPOULOS, Tania Pereira; FARIAS, Lauro Emilio Gonzalez; MARQUES, Tomás Costa de Azevedo. Evaluating Banking Agents: A Case of Brazilian Banking Correspondents. **DLSU Business & Economics Review**, v. 24, n. 2, 2015.

CLAESSENS, Stijn. Access to financial services: A review of the issues and public policy objectives. **The World Bank Research Observer**, v. 21, n. 2, p. 207-240, 2006.

COLEMAN, Brett E. Microfinance in Northeast Thailand: Who benefits and how much?. **World Development**, v. 34, n. 9, p. 1612-1638, 2006.

COMIM, Flavio. Poverty reduction through microfinance: a capability perspective. **Microfinance and Public Policy: Outreach, Performance and Efficiency**, p. 47-59, 2007.

Consultative Group to Assist the Poorest. **Focus Note** No. 3. Washington, D.C.: The World Bank, 1995.

CONTEL, Fabio Betioli. Espaço geográfico, sistema bancário e a hipercapilaridade do crédito no Brasil. **Caderno CRH**, v. 22, n. 55, 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. Concentração bancária e os centros de gestão do território. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 51, n. 2, 2006.

CROCCO, Marco; CAVALCANTE, Anderson; BARRA, Cláudio. The behavior of liquidity preference of banks and public and regional development: the case of Brazil. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 28, n. 2, p. 217-240, 2006.

CULL, Robert; DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; MORDUCH, Jonathan. Does regulatory supervision curtail microfinance profitability and outreach?. **World Development**, v. 39, n. 6, p. 949-965, 2011.

CULL, Robert; DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; MORDUCH, Jonathan. Financial Performance an Outreach: A Global Analysis of Leading Microbanking. **The Economic Journal**. Vol. 117, No. 517, February, 2007.

CULL, Robert; DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; MORDUCH, Jonathan. Microfinance meets the market. **The Journal of Economic Perspectives**, p. 167-192, 2009.

DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; KLAPPER, Leora F. Measuring financial inclusion: The global finindex database. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 6025, 2012.

DERMISH, Ahmed et al. Branchless and mobile banking solutions for the poor: a survey of the literature. **Innovations**, v. 6, n. 4, p. 81-98, 2011.

DINIZ, E. H.; POZZEBON, Marlei; JAYO, Martin. Social innovations in the Brazilian banking area: using correspondents to increase microcredit delivery. In: **EGOS COLLOQUIUM**. 2009.

DINIZ, Eduardo H.; BAILEY, Diane E.; SHOLLER, Dan. Achieving ICT4D Project Success by Altering Context, Not Technology. **Information Technologies & International Development**, v. 10, n. 4, p. pp. 15-29, 2014.

DINIZ, Eduardo Henrique. Correspondentes bancários e microcrédito no Brasil: tecnologia bancária e ampliação dos serviços financeiros para a população de baixa renda. **FGV/EAESP/GVPesquisa**, p. 1-103, 2007.

DINIZ, Eduardo; BIROCHI, Rene; POZZEBON, Marlei. Triggers and barriers to financial inclusion: The use of ICT-based branchless banking in an Amazon county. **Electronic Commerce Research and Applications**, v. 11, n. 5, p. 484-494, 2012.

DIOP, Amadou; HILLENKAMP, Isabelle; SERVET, Jean-Michel. Poverty versus inequality. **Microfinance and Public Policy, Outreach, Performance and Efficiency**, London, Palgrave-Macmillan/ILO, p. 27-44, 2007.

DITCHER, Thomas; HARPER, Malcolm. What's wrong with Microfinance. **Rugby, UK: Practical Action Publishing. ISBN**, v. 978, n. 1, p. 85339, 2007.

ECF; DODL, A. VB (Coord.). **Perspectivas e Desafios para a Inclusão Financeira no Brasil**. Brasília: banco Central do Brasil, 2009. FELTRIM, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alessandra von Borowski. Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores. **Brasília: Banco Central do Brasil**, 2009.

ESPARZA, Jose Luis Moran. La Economía Social Solidaria: Redes Productivas. **Contribuciones a la Economía**, n. 2008-01, 2008.

FERNANDO, Nimal A.; MANILA, PHILIPPINES. Transformation of Nongovernment Organizations into Regulated Financial Institutions: Expectations Fulfilled. **Manila, the Philippines: Asian Development Bank**, 2004.

FIORI, Anita; GOLDMARK, Lara; ASSUMPTÇÃO, Carlos; DARZÉ, Alexandre; CARDOSO, Marco Aurélio. Entendendo a história das microfinanças. **O Desafio das Microfinanças**. Rio de Janeiro: Mauad, p. 9-139, 2004.

FOSCHIATTO, Paola; STUMPO, Giovanni. **Políticas Municipales de Microcredito**: un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales, estudios de caso en America Latina. Santiago de Chile: CEPAL/Cooperazione Italiana, 2006.

GHATAK, Maitreesh. Group lending, local information and peer selection. **Journal of Development Economics**, v. 60, n. 1, p. 27-50, 1999.

GHATAK, Maitreesh; GUINNANE, Timothy W. The economics of lending with joint liability: theory and practice. **Journal of Development Economics**, v. 60, n. 1, p. 195-228, 1999.

GHOSH, Suman; VAN TASSEL, Eric. A model of mission drift in microfinance institutions. **Department of Economics, Florida Atlantic University, December**, 2008.

GODQUIN, Marie. Microfinance repayment performance in Bangladesh: How to improve the allocation of loans by MFIs. **World Development**, v. 32, n. 11, p. 1909-1926, 2004.

GONZALEZ-VEGA, Claudio; VILLAFANI-IBARNEGARAY, Marcelo. Microfinance in Bolivia: Foundation of the Growth, Outreach and Stability of the Financial System. **The Handbook of Microfinance**, p. 203-251, 2011.

GURLEY, John G.; SHAW, Edward S. Financial aspects of economic development. **The American Economic Review**, p. 515-538, 1955.

HARTUNGI, Rusdy. Understanding the success factors of micro-finance institution in a developing country. **International Journal of Social Economics**, v. 34, n. 6, p. 388-401, 2007.

HELMS, Brigit. Access for all: building inclusive financial systems. **Washington, DC, C-GAP**, 2006.

HERMANN, Jennifer. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 3, p. 394-414, 2011.

HERMES, Niels; LENSINK, Robert. Microfinance: Its impact, outreach, and sustainability. **World Development**, v. 39, n. 6, p. 875-881, 2011.

HERMES, Niels; LENSINK, Robert. The empirics of microfinance: what do we know?. **The Economic Journal**, v. 117, n. 517, p. F1-F10, 2007.

HERMES, Niels; LENSINK, Robert; MEESTERS, Aljar. Outreach and efficiency of microfinance institutions. **World Development**, v. 39, n. 6, p. 938-948, 2011.

HOFF, Karla; STIGLITZ, Joseph E. Introduction: Imperfect information and rural credit markets: Puzzles and policy perspectives. **The world bank economic review**, p. 235-250, 1990.

HONOHAN, Patrick. Cross-country variation in household access to financial services. **Journal of Banking & Finance**, v. 32, n. 11, p. 2493-2500, 2008.

HUDON, Marek; TRACA, Daniel. On the efficiency effects of subsidies in microfinance: An empirical inquiry. **World development**, v. 39, n. 6, p. 966-973, 2011.

IMAI, Katsushi S.; ARUN, Thankom; ANNIM, Samuel Kobina. Microfinance and household poverty reduction: New evidence from India. **World Development**, v. 38, n. 12, p. 1760-1774, 2010.

IMBODEN, Kathryn. Building inclusive financial sectors: The road to growth and poverty reduction. **Journal of International Affairs**, v. 58, n. 2, p. 65, 2005.

INCHAUSTE, G., AZEVEDO, J.P., OLIVIERI, S., SAAVEDRA, J. and Winkler, H. When Job Earnings Are behind Poverty Reduction. **Economic Premise 97**, World Bank, 2012.

IVATURY, Gautam; MAS, Ignacio. The early experience with branchless banking. **CGAP Focus Note**, n. 46, 2008.

JAFFEE, Dwight M.; RUSSELL, Thomas. Imperfect information, uncertainty, and credit rationing. **The Quarterly Journal of Economics**, p. 651-666, 1976.

JAYO, Martin et al. Groups of services delivered by Brazilian branchless banking and respective network integration models. **Electronic Commerce Research and Applications**, v. 11, n. 5, p. 504-517, 2012.

- JONES, Paul A. Giving credit where it's due: Promoting financial inclusion through quality credit unions. **Local Economy**, v. 21, n. 1, p. 36-48, 2006.
- KAUFFMAN, Robert J.; RIGGINS, Frederick J. Information and communication technology and the sustainability of microfinance. **Electronic Commerce Research and Applications**, v. 11, n. 5, p. 450-468, 2012.
- KHANDKER, Shahidur R. Microfinance and poverty: Evidence using panel data from Bangladesh. **The World Bank Economic Review**, v. 19, n. 2, p. 263-286, 2005.
- KUMAR, A. **Brasil: Acesso a Serviços Financeiros**. Brasília, DF: Banco Mundial, 2004.
- KUMAR, A., NAIR, A., PARSONS, A., URDAPILLETA, E. Expanding Bank Outreach through Retail Partnerships: Correspondent Banking in Brazil. World Bank Working Paper no. 85, Washington DC, 2006.
- LANDMAN, Todd. **Protecting Human Rights: A comparative Study**. Georgetown University Press, 2005.
- LEELADHAR, V. Taking banking services to the common man-financial inclusion. **Reserve Bank of India Bulletin**, v. 60, n. 1, p. 73-77, 2006.
- LEWIS, Jonathan C. Microloan sharks. **Stanford Social Innovation Review**, v. 6, n. 3, p. 54, 2008.
- LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel J. **Money/space: Geographies of monetary transformation**. Psychology Press, 1997.
- LITTLEFIELD, Elizabeth; MORDUCH, Jonathan; HASHEMI, Syed. Is microfinance an effective strategy to reach the Millennium Development Goals? **Focus Note**, v. 24, n. 2003, p. 1-11, 2003.
- LYMAN, Timothy; IVATURY, Gautam; STASCHEN, Stefan. Use of agents in branchless banking for the poor: rewards, risks, and regulation. **Focus note**, v. 38, 2006.
- MACIEL, Tadeu Morato. “Cooperação Sul-Sul e desenvolvimento sócioeconômico: o caso Caixa Econômica Federal”. In Caixa Econômica Federal. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa**. São Paulo, 2011 pp. 55-79.
- MARTIN, Ron L. **Money and the Space Economy**. Wiley, 1999.
- MARULANDA, Beatriz; OTERO, Maria. **The Profile of Microfinance in Latin America in 10 years: Vision & Characteristics**. ACCION International, 2005.
- MAS, Ignacio. The economics of branchless banking. **Innovations**, v. 4, n. 2, p. 57-75, 2009.

MATIN, Imran; HULME, David; RUTHERFORD, Stuart. Finance for the poor: From microcredit to microfinancial services. **Journal of International Development**, v. 14, n. 2, p. 273-294, 2002.

MCKAY, Claudia; PICKENS, Mark. **Branchless Banking 2010: Who's Served? At What Price? What's Next?**. CGAP Focus Note, 2010.

MENEZES, MELISSA SILVA; CROCCO, M. Moedas Locais: uma investigação exploratória sobre seus potenciais como alternativa à exclusão financeira a partir do caso do Banco Bem em Vitória/ES. **Economia e Sociedade**, 2009.

MERSLAND, Roy; STRØM, R. Øystein. Performance and governance in microfinance institutions. **Journal of Banking & Finance**, v. 33, n. 4, p. 662-669, 2009.

MODIGLIANI, Franco; MILLER, Merton H. The cost of capital, corporation finance and the theory of investment. **The American Economic Review**, p. 261-297, 1958.

MONBEIG, Pierre. **Novos Estudos de Geografia Humana Brasileira**. Difusão europeia do livro, 1957.

MORDUCH, Jonathan. The microfinance promise. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 4, p. 1569-1614, 1999.

MORDUCH, Jonathan. The microfinance schism. **World Development**, v. 28, n. 4, p. 617-629, 2000.

MORENO, Félix Alberto. "El Micrédito y su Aporte al Desarrollo Económico Venezolano: Caso BBVA Banco Provincial". Universidad Católica Andrés Bello, 2007.

MOSLEY, Paul; HULME, David. Microenterprise finance: is there a conflict between growth and poverty alleviation?. **World Development**, v. 26, n. 5, p. 783-790, 1998.

NAVAJAS, Sergio; SCHREINER, Mark; MEYER, Richard L., GONZALEZ-VEGA, Claudio e RODRIGUEZ-MEZA, Jorge. Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia. **World Development**, v. 28, n. 2, p. 333-346, 2000.

NICHTER, S.; GOLDMARK, L.; FIORI, A. **Entendendo as Microfinanças no Contexto Brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

OIT. **Panorama Laboral 2014**. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014. 117 p.

OLIVARES-POLANCO, Francisco. Commercializing microfinance and deepening outreach? Empirical evidence from Latin America. **Journal of Microfinance/ESR Review**, v. 7, n. 2, p. 47-69, 2005.

OTERO, Maria et al. **The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor**. Intermediate Technology Publications Ltd (ITP), 1994.

PATTEN, Richard H.; ROSENGARD, Jay K.; DONE, Johnston Jr. Microfinance success amidst macroeconomic failure: The experience of Bank Rakyat Indonesia during the East Asian crisis. **World Development**, v. 29, n. 6, p. 1057-1069, 2001.

PEREIRA, Almir da Costa. “Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – (PNMPO): Descrição, Resultados e Perspectivas”. Artigo. 21 p. Banco Central do Brasil; **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – Ministério do Trabalho e Emprego**. Porto Alegre - RS, 2007.

PRIETO PULIDO, Ronald Antonio; CHIRINOS, Damari. Gestión de la banca pública: una alternativa para los sectores de la economía no bancarizados. **CICAG**, v. 10, n. 2, 2013.

PRZEWORSKI, Adam. A reforma do Estado. **Responsabilidade Política e Intervenção Econômica**. RBCS, n. 32, p. 18-40, 1996.

RAI, Ashok; RAVI, Shamika. Do spouses make claims? Empowerment and microfinance in India. **World Development**, v. 39, n. 6, p. 913-921, 2011.

RAMJI, Minakshi. Financial inclusion in Gulbarga: Finding usage in access. **Institute for Financial Management and Research, Chennai, India**. http://www.centre-for-microfinance.org/wp-content/uploads/attachments/csy/1901/26_Ramji_Financial, v. 20, 2009.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CORRÊA, Helena Ariane Borges. “Assimetrias de informação e microcrédito reflexões sobre o uso do capital social para a redução da pobreza”. In: MATOS, F. (Org.); MACAMBIRA, Júnior (Org.); CACCIAMALI, M. C. (Org.). **A Atividade e a Política de Microcrédito no Brasil: Visões Sobre sua Evolução e Futuros Desafios**. 1. ed. Fortaleza: IDT/USP, 2014. v. 1. 202p.

RHYNE, Elisabeth. The yin and yang of microfinance: reaching the poor and sustainability. **MicroBanking Bulletin**, v. 2, n. 1, p. 6-8, 1998.

RIBEIRO, C. T.; CARVALHO, C. E. **Do Microcrédito às Microfinanças: desempenho financeiro, dependência de subsídios e fontes de financiamento: uma contribuição à análise da experiência brasileira**. São Paulo: EDUC, 2006.

ROBINSON, Marguerite S. **The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor**. World Bank Publications, 2001.

RODRÍGUEZ-FUENTES, Carlos J. Credit availability and regional development. **Papers in Regional Science**, v. 77, n. 1, p. 63-75, 1998.

ROSENBERG, Richard. CGAP Reflections on the Compartamos Initial Public Offering. **Focus note**, v. 42, 2007.

ROSENBERG, Richard. Does microcredit really help poor people **Focus note**, v. 59, p. 1-8, 2010.

SARMA, Mandira; PAIS, Jesim. Financial inclusion and development. **Journal of International Development**, v. 23, n. 5, p. 613-628, 2011.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, v. 64, n. 04, p. 1033-1053, 1970.

SCHIAVINATTO, Fábio e SCHMIDT, Flávia de Holanda. “Inclusão financeira e bancarização no Brasil”. *In*: SCHIAVINATTO, Fábio (Org.). **Sistema de indicadores de Percepção Social (SIPS)**. Brasília: IPEA, 2011, pp. 181-210.

SCHMIDT, Reinhard H. Microfinance, commercialization and ethics. **Poverty & Public Policy**, v. 2, n. 1, p. 99-137, 2010.

SCHONBERGER, S. N. **Microfinance Prospects in Brazil**. [Washington, DC]: The World Bank, 2001. (Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper, nº 12).

SCHREINER, Mark. A Cost-Effectiveness Analysis of the Grameen Bank of Bangladesh. **Development Policy Review**, v. 21, n. 3, p. 357-382, 2003.

SCHREINER, Mark. Seven aspects of loan size. **Journal of Microfinance/ESR Review**, v. 3, n. 2, p. 27-47, 2001.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENGUPTA, Rajdeep; AUBUCHON, Craig P. The microfinance revolution: An overview. **Federal Reserve Bank of St. Louis Review**, v. 90, n. January/February 2008, 2008.

SILVEIRA, María Laura. Finanças, consumo e circuitos da economia urbana na cidade de São Paulo. **Caderno CRH**, v. 22, n. 55, 2009.

STIGLITZ, J. The Role of the State in financial markets. Washington, DC: The World Bank, **Annual Bank Conference on Development Economics**, 1993.

STIGLITZ, Joseph E.; UY, Marilou. Financial markets, public policy, and the East Asian miracle. **The World Bank Research Observer**, v. 11, n. 2, p. 249-276, 1996.

STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew. Credit rationing in markets with imperfect information. **The American Economic Review**, p. 393-410, 1981.

TOWNSEND, Robert M.; YARON, Jacob. The credit risk-contingency system of an Asian development bank. **Economic Perspectives-Federal Reserve Bank of Chicago**, v. 25, n. 3, p. 31-48, 2001.

TROSTER, Roberto Luis. Concentração bancária. FEBRABAN, **Estudos, Textos e Ensaios**, 2004.

UN-HABITAT. The challenge of slums: global report on human settlements 2003. **Management of Environmental Quality: An International Journal**, v. 15, n. 3, p. 337-338, 2004.

VAN ROOYEN, Carina; STEWART, Ruth; DE WET, Thea. The impact of microfinance in sub-Saharan Africa: a systematic review of the evidence. **World Development**, v. 40, n. 11, p. 2249-2262, 2012.

VELÁSQUEZ, José Angel. El microcrédito: Sostenibilidad financiera vs. impacto sobre la pobreza. In: **Anales de la Universidad Metropolitana**. Universidad Metropolitana, p. 139, 2007.

VENEZUELA, Presidencia de la República Bolivariana de. Ley de creación, estímulo, promoción y desarrollo del sistema microfinanciero. **Gaceta Oficial n°37.164**, Caracas, 2001.

VERA, Leonardo; VIVANCOS, Francisco; SEQUÍN, Luis Zambrano. PARA EL DESARROLLO DE LAS MICROFINANZAS EN VENEZUELA. **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**, v. 8, n. 2, p. 233-263, 2002.

WEISS, John; MONTGOMERY, Heather. Great expectations: microfinance and poverty reduction in Asia and Latin America. **Oxford Development Studies**, v. 33, n. 3-4, p. 391-416, 2005.

WOLLER, Gary, DUNFORD, Christopher and WOODWORTH, Warner. "Where to microfinance?". **International Journal of Economic Development**, Vol. 1, No. 1, pp. 29-64, 1999.

YARON, Jacob. **Successful Rural Finance Institutions**. World Bank, 1992.

YEYATI, Eduardo Levy; MICCO, Alejandro; PANIZZA, Ugo. **Should the Government be in the Banking Business? The Role of State-owned and Development Banks**. Working Paper, Inter-American Development Bank, Research Department, 2004.

YUNUS, M. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Editora Ática, 2000.