

Universidade de São Paulo
PROLAM - Programa de Pós-Graduação em Integração da
América Latina

POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROFINANÇAS: ANÁLISE
DA ATUAÇÃO DAS COOPERTIVAS DE CRÉDITO NO
BRASIL E NA COLÔMBIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Discente: Janaine Lopes Pimentel
Orientadora: Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali

São Paulo-SP

Outubro/2009

**Universidade de São Paulo
PROLAM - Programa de Pós-Graduação em Integração da
América Latina**

Janaine Lopes Pimentel

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROFINANÇAS: ANÁLISE
DA ATUAÇÃO DAS COOPERTIVAS DE CRÉDITO NO
BRASIL E NA COLÔMBIA**

Orientadora: Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Integração da
América Latina da Universidade de São
Paulo – PROLAM/USP como parte das
exigências para a obtenção do título de
mestre.**

São Paulo-SP

Outubro/2009

JANAINE LOPES PIMENTEL

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROFINANÇAS: ANÁLISE
DA ATUAÇÃO DAS COOPERTIVAS DE CRÉDITO NO
BRASIL E NA COLÔMBIA**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Integração da
América Latina da Universidade de São
Paulo – PROLAM/USP como parte das
exigências para a obtenção do título de
mestre.**

Data: _____

Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali

Orientadora

Banca:

Dedicatória

Aos meus grandes amores, Ana Luíza e Paulo Henrique, pela compreensão e carinho;

À memória de meu pai, que sempre acreditou em mim;

À minha mãe pelo apoio incondicional e por me mostrar que sempre é possível superar os obstáculos da vida;

Às minhas irmãs (Jaqueline, Jôse, Josilene e Josiane) por me ensinarem, com seus exemplos, a importância da humildade e da fraternidade;

Aos meus sobrinhos amados, Pedro Henrique, Lucas, Marcela, Léo, Arthur e Letícia, que tantas alegrias trouxeram para nossa família.

Agradecimentos

Em primeiro lugar a Deus, por todas as bênçãos que tenho recebido.

À Profa. Maria Cristina Cacciamali, minha mestra, obrigada pela paciência e disposição em me orientar;

À Profa. Maria de Fátima São José, pelo carinho e apoio, fundamentais para a conclusão deste trabalho e principalmente, por me ensinar o verdadeiro sentido de uma palavra: COMPARTILHAR;

A meu guru, Antônio Carlos de Anchieta, por me ensinar a ser uma pessoa melhor (obrigada por tudo!). Saiba que tens uma grande responsabilidade por eu ter chegado até aqui;

As amigas queridas Andréa e Lajyárea (15 anos de amizade), e aos amigos Gil e Iuri (que me receberam de braços abertos em São Paulo);

À Elaine e à Érica, por me apoiarem em minha casa e com as crianças sempre que necessário: é muito bom poder contar com pessoas como vocês!

A todos os amigos da Coopercredi-SP (Alexsandra, Allan, Carlos, Clayton, Cláudio Pereira, Eliete, Isabel, Jorge Roberto, Juliana, Júlio, Leticia, Lúcia, Manoel Messias, Marcus, Michele, Rafael, Renatinha, Rubão, Silvia, Sirleide, Toninho), especialmente à Claudeni e Cristina, pelos anos de convivência e aprendizagem;

À Dra. Margarete, pelo suporte para chegar até aqui. Você sabe o quanto foi importante e decisiva a sua participação na minha vida neste momento.

À querida Ângela Cicolani pela disposição diária em compartilhar um projeto maravilhoso: é muito bom estar com você e vê-la crescer a cada dia;

Aos amigos do Grupo SBF, pelo carinho com que me receberam especialmente a querida Mariana Ronda, ao Gil (pelos conselhos e pela disposição para ouvir), a Mônica (conte sempre comigo), Cris, Luciane e Patrícia Melo (exemplos de profissionais), Adriana Amaral, obrigada pelo apoio, e querida companheira Sol por sempre me

lembrar que devo usar a cabeça para pensar de vez em quando, ao invés de usar só o coração;

Meus agradecimentos especiais à Vanessa Fontoura e Cássio Miranda pelo apoio no período de elaboração desta dissertação.

Aos professores Rosana Ribeiro, João Paulo Chahad e Ralph Panzutti pelas valiosas contribuições para este trabalho.

Aos funcionários do Prolam, Raquel e Willian, e a Adriana Miranda, profissionais dedicados, gentis, sempre dispostos para todas as nossas demandas.

Aos eternos amigos da Universidade Federal de Viçosa, com quem aprendi muito sobre a vida, pessoas com as quais me diverti muito e que, apesar da distância, jamais esquecerei.

Aos amigos do MBA em Gestão de Cooperativa que me receberam em São Paulo com todo carinho, especialmente, a querida Vera Torres, Silvia Barrozo e Adriano Soares, por terem sido tão próximos e tão acolhedores.

Aos professores José Horta Valadares, Henrique Cruz Filho, Brício dos Santos Reis e Marcelo José Braga, da Universidade Federal de Viçosa, pelos ensinamentos sobre o cooperativismo e sobre a vida, que levarei para toda minha vida.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para que este trabalho fosse possível.

“No cooperativismo a ausência de utopia é o mesmo que a certeza sem esperança, o cotidiano sem sonhos, a prosa sem poesia, a memória sem imaginação, a realidade sem mudança.”

Henri Desroche

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I	
COOPERATIVISMO: A MAIOR HERANÇA DOS PROBOS PIONEIROS DE ROCHDALE	
1.1 Origem do cooperativismo: dos pensadores utópicos à criação da Cooperativa dos Probos Pioneiros de Rochdale	6
1.2 Os princípios e os valores cooperativistas vigentes	9
1.3 Tipologia Cooperativista	10
1.4 Cooperativismo de crédito	12
1.5 Cooperativas de crédito – vertente solidária	22
CAPÍTULO II	
MICROFINANÇAS E MERCADO FINANCEIRO	
2.1 Crédito e desenvolvimento econômico	24
2.2 A concessão de crédito à população de baixa renda	28
2.3 Microfinanças – conceitos relevantes	31
CAPÍTULO III	
PANORAMA DO SEGMENTO COOPERATIVO DE CRÉDITO E DO AMBIENTE DE MICROFINANÇAS NO BRASIL E COLOMBIA	
3.1 Panorama dos sistemas cooperativos de crédito Brasil e Colômbia	36
3.2 Panorama da atividade de microfinanças no Brasil e na Colômbia	45
CAPÍTULO IV	
METODOLOGIA E PROGRAMAS SELECIONADOS	
4.1 Metodologia	55
4.2 Programas de microcrédito selecionados	57
CAPÍTULO V	
APLICAÇÃO DOS INDICADORES: ANÁLISE COMPARADA BRASIL E COLÔMBIA	
5.1 - Capacidade dos programas de microfinanças de chegar ao público excluído do sistema financeiro tradicional	60
5.2 - Participação das cooperativas de crédito no sistema financeiro de cada país	63

5.3 Cooperados de cooperativas de crédito em relação a PEA	64
5.4- Participação das cooperativas de crédito por estado	64
5.5 - Comparação da distribuição do PIB, Sistema Financeiro e Cooperativas de Crédito por estado	67
5.6 - Consolidação da análise	69
5.7 Ambiente Regulatório	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80
APÊNDICES	84

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

Lista de Tabelas	Pág.
Tabela 1: Desenvolvimento financeiro por região, década de 1.990	27
Tabela 2: Distribuição de cooperativas e número de cooperados por sistema no Brasil	38
Tabela 3: Participação das cooperativas de crédito brasileiras nos principais agregados financeiros do segmento bancário	38
Tabela 4: Direcionamento dos recursos livres para operações de crédito	39
Tabela 5: Participação das cooperativas colombianas nos principais agregados financeiros no ano de 2007	44
Tabela 6 – Composição da carteira de microcrédito no Brasil (dez/2006)	48
 Lista de Gráficos:	
Gráfico 1: Cobertura dos serviços financeiros em 4 regiões do mundo em 2007	32
Gráfico 2: Microempresários que tiveram acesso a crédito pela primeira vez através do programa <i>Banca de las Oportunidades</i>	59
Gráfico 3: Brasil - Participação no PIB e instituições habilitadas no PNMPO em junho/09	62
Gráfico 4: Colômbia - Participação no PIB e instituições habilitadas na <i>Banca de las Oportunidades</i> em agosto/2009	62
Gráfico 5: Número de cooperativas e de PACs no Brasil e na Colômbia	67
Gráfico 6: Brasil - Participação dos estados no PIB, no Sistema Financeiro e no sistema cooperativo de crédito (CCs) em dezembro/2008	68

Gráfico 7: Colômbia - Participação dos estados no PIB, no Sistema Financeiro e no sistema cooperativo de crédito (CCs) em dezembro/2008	69
---	----

Lista de Quadros

Quadro 1: Participação econômica e social das cooperativas de crédito na América Latina e Caribe	63
Quadro 2 - Comparação da distribuição do PIB, Sistema Financeiro e Cooperativas de Crédito por estado no Brasil em junho/2009	65
Quadro 3 - Comparação da distribuição do PIB, Sistema Financeiro e Cooperativas de Crédito por estado na Colômbia em agosto/2009	66
Quadro A-1 – Fases do Microcrédito e das Microfinanças no Brasil	84
Quadro A-2 – Fases do microcrédito na Colômbia	85
Quadro A-3 - Instituições habilitadas no PNMPO por estado	86
Quadro A-4 - Instituições habilitadas no programa <i>Banca de las Oportunidades</i> por estado	87

LISTA DE SIGLAS

ACI – Aliança Cooperativista Internacional

ASOBANCARIA – Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

BCB – Banco Central do Brasil

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CCs - Cooperativas de Crédito

CACs – Cooperativas de Ahorro y Crédito

CMN – Conselho Monetário Nacional

Codefat – Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador

Confecoop - Confederación de Cooperativas da Colombia

DANE - Departamento Nacional de Estadísticas

DANSOCIAL - Departamento Administrativo Nacional

IMFs – Instituições Microfinanceiras

Mipymes - Micro, pequenas y medias empresas

MPO - Microcrédito Produtivo Orientado

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

ONGs – Organizações Não-Governamentais

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAC - Posto de Atendimento Cooperativo

PEA - População Economicamente Ativa

PIB - Produto Interno Bruto

PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

SCM - Sociedade de Crédito ao Microempreendedor

SES - Superintendencia de Economia Solidária

SFN - Sistema Financeiro Nacional

Sicoob - Sistema das Cooperativas de Crédito Integrantes do Bancoob

Sicredi - Sistema de Crédito Cooperativo Brasileiro

RESUMO

O objetivo desta dissertação é proceder a uma avaliação comparativa das políticas de microfinanças no Brasil e na Colômbia, tendo como base a atuação das cooperativas de crédito nos países em estudo. Foram selecionados dois programas públicos de microfinanças que contemplam a atuação das cooperativas em suas estratégias de atuação, o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado, no caso brasileiro, e o *Banca de las Oportunidades*, no caso colombiano. A avaliação foi realizada mediante a proposição e aplicação de um indicador capaz de sistematizar a atuação dos respectivos programas em cada país. Os critérios que permitiram a avaliação foram embasados na capacidade que os programas analisados têm de atingir os objetivos propostos, à luz da teoria sobre cooperativismo de crédito e microfinanças.

Palavras chaves: políticas públicas, cooperativismo, cooperativas de crédito, microfinanças, microcrédito, Brasil, Colômbia.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to proceed a comparative evaluation from politics of microfinances in Brazil and Columbia, basing the performance of the credit unions in the countries in study. Two public programs of microfinances had been selected that contemplate the performance of the cooperatives in its strategies of action, the PNMPO, in Brazil, and the *Banca de las Oportunidades*, in Colombia. The evaluation was carried through by means of applications of a pointer capable systemize the performance of the respective programs in each country. The criterion that had allowed the evaluation had been based in the capacity that the analyzed programs have to reach the considered objectives, to the light of the theory on credit unions and microfinances.

Key words: credit unions, microfinance, microcredits, Brazil, Colombia.

INTRODUÇÃO

Nos países da América Latina, grande parte das pequenas unidades produtivas atua na economia informal e por isso tem grandes dificuldades de acesso ao crédito. Essa dificuldade de acesso ao crédito, na maioria das vezes, inviabiliza a manutenção destes microempreendimentos.

A população que necessita de crédito se vê em um ciclo vicioso que precisa ser rompido: o pequeno empreendedor (em geral pessoas de baixo nível de renda) não consegue se estruturar, crescer e participar da economia formal porque não tem crédito e não consegue crédito porque atua na economia informal. Os programas de microcrédito devem ser capazes de criar as bases para o início de um círculo virtuoso no qual o cidadão consiga dar um salto qualitativo na busca de melhores condições de vida

Os governos de muitos países têm adotado políticas de apoio à micro e pequenos empreendimentos, visando a sua estruturação, acesso ao mercado formal e também criando condições para que pessoas que vivem em condições de pobreza possam superar essa situação através da constituição de uma unidade produtiva, individual ou familiar. As políticas de microcrédito podem ser divididas em dois tipos de programas ou ações:

- Programas voltados ao direcionamento de recursos para microempreendimentos, principalmente os que atuam na informalidade;
- Programas direcionados para pessoas em situação de pobreza.

No caso de direcionamento de recursos para microempreendimentos, as políticas de microcrédito são utilizadas com a finalidade de fornecer crédito principalmente para capital de giro ou para investimento em capital fixo. Os microempreendimentos, dado à sua dificuldade de fornecer garantias e à baixa escala em suas operações, se vêem excluídas do setor financeiro privado.

Já no caso da utilização de políticas de microcrédito no combate à pobreza, o objetivo é o fornecimento de crédito para uma camada da população que dada a sua exclusão do mercado de trabalho se vê excluída socialmente. As políticas nesta linha são inspiradas nas ações adotadas desde a década de 1970 pelo Prof. Yunus, Prêmio Nobel da Paz no ano de 2006. As ações do Prof. Yunus culminaram com a criação do Banco Grameen, em Bangladesh.

O crédito, na visão do Grameen, é o insumo que as pessoas necessitam para investir em suas capacidades microempreendedoras, seja na agricultura, no artesanato, na prestação de serviços ou no desenvolvimento de atividades artesanais e manufatureiras. A dificuldade destas pessoas, microempreendedores informais, é encontrar uma instituição financeira que lhes conceda acesso aos serviços financeiros que necessitam para desenvolver um suas atividades produtivas.

As cooperativas de crédito são instituições financeiras, sociedade de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, sem fins lucrativos, constituídas com o objetivo de propiciar crédito e prestar serviços aos seus associados. Por sua natureza, tem como objetivo gerar benefícios sócio-financeiros para seus cooperados e para toda a sociedade na qual está inserida

O objetivo do sistema cooperativo de crédito é buscar alternativas para facilitar o acesso do homem (unidade produtiva) aos serviços financeiros, a fim de promover o seu desenvolvimento econômico. Neste sentido eleva-se a importância do cooperativismo de crédito como forma de crescimento e desenvolvimento econômico, quer seja na oferta de produtos, bens e serviços, como também na regulação dos preços de mercado.

Em seu discurso por ocasião do X Seminário Internacional da Rede de Universidades das Américas em Estudos sobre as Cooperativas e as Associações¹, o professor Bruno-Marie Béchar, Reitor da Universidade de Sherbrooke, no Canadá, mencionou que “as cooperativas e as organizações mútuas criam uma sociedade mais rica, mais eqüitativa e amigável. Mais que uma ação de gestão, a cooperação é um modo de viver e de se organizar, que visa o interesse das coletividades”.

A Organização Internacional do Trabalho, através da Recomendação 193, reconhece a importância das cooperativas na criação de empregos, na mobilização de recursos, na geração de investimentos e contribuição para a economia e passa a adotar proposições relativas à promoção de cooperativas.

No Brasil todas as cooperativas de crédito são consideradas instituições financeiras e são regidas pelo disposto nas Leis 5.764/71, de 16.12.1971, e 4.595, de 31.12.1964, nos atos normativos baixados pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil e

¹ O discurso completo do professor Bruno-Marie Béchar pode ser obtido através do site http://www.usherbrooke.ca/accueil/direction/allocutions/2006/honduras_po-061102.html?fm=print

pelo Banco Central do Brasil e pelo respectivo estatuto social (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1997).

Na Colômbia as cooperativas são classificadas entre cooperativas reguladas pelo sistema financeiro e as não reguladas pelo sistema financeiro. As reguladas têm como base a pela Lei 454 (Lei Geral de Fomento e Controle Estatal da Economia Solidária) de 1998 e estão sujeitas aos normativos da Superintendência Financeira e do Ministério da Fazenda e Crédito Público. As não reguladas pelo sistema financeiro seguem os normativos do DANSOCIAL (Departamento Administrativo Nacional) e da SES (Superintendência de Economia Solidaria).

A escolha dos dois países para estudo é justificada pela existência nos dois países de programas públicos de microcrédito que contemplam as cooperativas de crédito em seu escopo de atuação. No caso do Brasil o Banco Central publicou estudo revelando a importância das cooperativas de crédito para a expansão das microfinanças no país. Na Colômbia o Ministério da Fazenda apresentou, durante o Encontro sobre Supervisão e Regulação de Atividades de Microfinanças na América Latina, realizada por ASBA-CCAP/Banco Mundial, na cidade do México, nos dias 15 e 16 de março de 2007, estudos sobre as ações a serem adotadas pelo governo para a expansão do microcrédito e as cooperativas de crédito são consideradas peças-chave para esta expansão.

O problema central desta pesquisa fundamenta-se na importância das microfinanças como política pública de inserção da população pobre e microempreendedores informais a serviços financeiros, tendo as cooperativas de crédito um papel fundamental como operacionalizadoras deste tipo de política.

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos, além das considerações finais. No capítulo I será discutida a origem do cooperativismo moderno, que se deu em Rochdale, Manchester, Inglaterra. O entendimento do arcabouço teórico, filosófico e doutrinário inicial é fundamental para os modelos cooperativistas hoje vigentes. A primeira seção deste capítulo se dedica a um breve resgate histórico do cooperativismo deste Rochdale. Na segunda seção são apresentados os princípios e os valores cooperativistas praticados mundialmente. A terceira seção apresenta divisão do cooperativismo em segmentos de acordo com a área de atuação e na sequência, na quarta seção, é apresentado o cooperativismo de crédito, que será um dos objetos desta dissertação. Para finalizar o capítulo, na quinta seção, introduziremos o conceito de cooperativismo solidário.

O capítulo II abordará o conceito de microfinanças discutindo as principais questões inerentes a esta atividade. Para iniciar a análise será abordado, na primeira seção, o conceito de crédito e sua importância para o desenvolvimento econômico. Considerando indicadores que demonstram a relação entre o desenvolvimento econômico e mercado financeiro, será analisado o papel do crédito neste contexto. Na segunda seção será discutido o acesso ao crédito pela população de baixa renda o que subsidiará a análise quanto a inclusão desta população no mercado de crédito e, conseqüentemente, no desenvolvimento econômico dos tomadores e da sociedade na qual estão inseridos. Na sequência, na seção 2.3, serão discutidos conceitos de microcrédito e de microfinanças e também questões inerentes ao tema: assimetria de informações, valor médio emprestado, custo de transação, enfim, todos os aspectos relacionados à tecnologia creditícia de produtos microfinanceiros.

No capítulo III irá apresentar o ambiente no qual estão inseridos o cooperativismo de crédito e o setor microfinanceiro nos países em estudo. a primeira seção deste capítulo apresentará o panorama do sistema cooperativo de crédito do Brasil e da Colômbia. Na segunda seção será apresentado o panorama da atividade de microcrédito nos países em estudo. O entendimento do ambiente político, normativo e operacional do sistema cooperativo de crédito e dos programas de microfinanças será fundamental para a análise das políticas públicas de microcrédito dos dois países.

No capítulo IV serão apresentados os procedimentos metodológicos empregados para selecionar os pressupostos para efetuar a análise comparativa. Apresentam-se os indicadores e as fontes de dados selecionados para realização da análise comparativa da atuação das cooperativas de crédito na concessão de microcrédito no Brasil e na Colômbia. A metodologia a ser utilizada será apresentada na primeira seção. A aplicação da metodologia será realizada mediante a análise do PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, no caso brasileiro e da Banca de Oportunidades no caso colombiano. Estes dois programas serão apresentados na segunda seção considerando seus respectivos objetivos, focos, combinação de instrumentos, tipos de instituições habilitadas e origem dos recursos a serem utilizados nos programas.

O capítulo V apresenta os procedimentos metodológicos empregados para selecionar os pressupostos para efetuar a análise comparativa. Ademais, apresentam-se os indicadores e as fontes de dados selecionados para realização da análise comparativa da atuação das cooperativas de crédito na concessão de microcrédito no Brasil e na Colômbia. A metodologia a ser utilizada será apresentada na primeira seção. A aplicação da metodologia será realizada

mediante a análise do PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, no caso brasileiro e da Banca de Oportunidades no caso colombiano. Estes dois programas serão apresentados na segunda seção considerando seus respectivos objetivos, focos, combinação de instrumentos, tipos de instituições habilitadas e origem dos recursos a serem utilizados nos programas.

No final do trabalho serão tecidas as considerações finais, analisando a atuação das cooperativas de crédito e dos programas microfinanceiros na inserção da população pobre e microempreendedores ao mercado financeiro.

CAPÍTULO I

COOPERATIVISMO: A MAIOR HERANÇA DOS PROBOS PIONEIROS DE ROCHDALE

O entendimento das origens do cooperativismo moderno, que se deu em Rochdale, Manchester, Inglaterra, nos traz o arcabouço teórico, filosófico e doutrinário inicial para o entendimento dos modelos cooperativistas hoje vigentes. A primeira seção deste capítulo se dedica a um breve resgate histórico do cooperativismo deste Rochdale. Na segunda seção são apresentados os princípios e os valores cooperativistas praticados mundialmente. A terceira seção apresenta divisão do cooperativismo em segmentos de acordo com a área de atuação e na sequência, na quarta seção, é apresentado o cooperativismo de crédito, que será um dos objetos desta dissertação. Para finalizar o capítulo, na quinta seção, introduziremos o conceito de cooperativismo solidário.

1.1 Origem do cooperativismo: dos pensadores utópicos à criação da Cooperativa dos Probos Pioneiros de Rochdale²

A origem do cooperativismo, segundo Charles Gide, está nas entranhas do povo e não no cérebro de qualquer reformador social. O espírito da cooperação é profundamente humano podendo-se encontrá-lo nas sociedades mais primitivas. Para Gide, as sociedades cooperativas servem para conferir à classe operária conhecimentos e virtudes sem os quais não conseguiria ela ocupar o lugar a que aspira e ao qual tem direito. Nas cooperativas de produção³ o operário torna-se o seu próprio patrão, o que possibilita o fim dos conflitos ocasionados pela compra da mão-de-obra para a acumulação capitalista em detrimento do trabalhador.

Panzutti (2000) relata o surgimento do cooperativismo como um movimento de reação aos problemas econômicos e sociais vivenciados no século XIX com o advento do capitalismo na Europa. Para o autor a abordagem do cooperativismo calcado em aspectos doutrinários, com características de transformação social, tem sua origem neste contexto histórico.

² As idéias apresentadas neste item têm como base Pinho (1982) na obra “O pensamento Cooperativo e o Cooperativismo Brasileiro”, volumes I ao IV.

³ A denominação “cooperativa de produção” será aqui utilizada incluindo as cooperativas agropecuárias e as de trabalho.

Um denominador comum a todas as empresas cooperativas é a defesa dos produtores, dos consumidores e dos que tomam empréstimos contra a exploração por parte dos componentes da cadeia de distribuição que os liga. A meta sócio-econômica final de uma cooperativa de crédito é a distribuição mais equitativa da renda.

A primeira cooperativa formalmente constituída no mundo foi a Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale, em Manchester, na Inglaterra, no ano de 1844. Essa Cooperativa foi fundada por um grupo de 28 tecelões que desejavam encontrar uma forma de se organizarem para enfrentar os problemas decorrentes da Revolução Industrial: exploração do trabalho humano, desemprego em massa (o trabalho humano começa a ser substituído pelas máquinas) e conseqüente aceleração da miséria e dos desajustes sociais. A primeira reunião deste grupo foi em dezembro de 1843, quando surgiu a idéia da fundação de um armazém cooperativo. Um ano depois já tinham o capital necessário para iniciar suas atividades (28 libras) e no dia 24.12.1844 foi inaugurada a cooperativa.

Para estabelecer as regras da Cooperativa, foi criado o Estatuto da Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale que continha em seus artigos princípios que deveriam ser respeitados e seguidos pelos associados: os representantes dos associados seriam eleitos em assembléias gerais, os sócios teriam livre adesão e demissão, cada associado teria direito a um voto, independente do valor de seu capital social, o pagamento de juros seria limitado ao capital, a distribuição de ganhos seria proporcional às atividades com a cooperativa, dentre outros. Foi o estatuto social da Cooperativa de Rochdale que serviu como base para a criação dos princípios cooperativistas: livre adesão; gestão e controle democrático dos sócios; participação econômica do sócio; autonomia e independência; educação, formação e informação; cooperação ente cooperativas e; interesse pela comunidade.

A criação do Estatuto da Cooperativa de Rochdale se deu com base em idéias socialistas utópicas que há alguns anos vinham sendo disseminadas na Europa Ocidental por pensadores/idealizadores como: Robert Owen, François Maire Charles Furrier, Philippe Joseph Buchez, Louis Blanc, entre outros. As idéias socialistas utópicas destes pensadores visavam basicamente a liberdade, a democracia, a solidariedade, a equidade, a justiça e a fraternidade. Para estes pensadores, a única forma de reagir à opressão que foi imposta ao homem pela Revolução Industrial, seria através da ajuda mútua, ou seja, o pensamento cooperativo e, conseqüentemente, as cooperativas, nasceram da utopia e do desejo da massa trabalhadora de superar a miséria pelos seus próprios meios.

É importante relatarmos o início do pensamento cooperativo no mundo para que possamos realmente entender a sua importância. Apesar de ter sido iniciado e difundido há dois séculos atrás, os ideais cooperativistas até hoje são praticamente os mesmos. O que mudou foi o contexto histórico. A formação do cooperativismo com base em idéias doutrinárias e filosóficas sólidas permitiu seu crescimento e amadurecimento. Até mesmo a ocorrência de grandes crises regionais e mundiais serviram de força impulsionadora para o crescimento do movimento. O período que compreende as duas grandes guerras mundiais dificultou o crescimento do movimento cooperativo, mas com o fim da II Guerra Mundial o movimento volta a expandir com base nas mesmas idéias doutrinárias e filosóficas que impulsionaram os Probos Pioneiros de Rochdale.

Ainda durante o século XIX outros grupos de pessoas promoveram a criação de empresas comunitárias, na forma de cooperativas, dedicadas a outras atividades econômicas. Na França e Inglaterra surgiram as cooperativas operárias de produção que se inspiraram no modelo rochdaleano e nos sistemas societários de Buchez, de Fourier, de Louis Blanc e outros. O objetivo deste modelo de cooperativa era eliminar o patrão, suprimir o salariado e dar aos operários a posse dos instrumentos de produção e o direito de disposição do produto do seu trabalho.

Na Alemanha e na Itália apareceram as primeiras cooperativas de crédito rural e crédito urbano, na Bélgica e países vizinhos surgiram as primeiras organizações cooperativas de produção agropecuária. A partir dessa época o cooperativismo, como proposta de organização empresarial na forma de empresas cooperativas, disseminou pelo mundo.

Uma herança fundamental do modelo rochdaleano, que é praticado até hoje no cooperativismo (no Brasil está até mesmo previsto na Lei 5.764/71 que regula o cooperativismo) são os direitos fundamentais garantidos aos cooperados: o de participar pelo voto de todas as decisões da direção da cooperativa, o de definir a política, os objetivos, os meios e a esfera de suas atividades, o de eleger seus representantes na cooperativa. Esses direitos fazem de cada cooperado agente de mudança da realidade em que vive, já que o voto é igual para todos que pertencem à cooperativa, independente de capital a ela integralizado. Esse princípio cooperativo, cada homem um voto, demonstra que o capital não é maior do que aquele que o detém.

Para Lima (2007) as cooperativas são empresas perfeitas, para a autogestão, por se tratar de associações de trabalhadores na constituição ou transformação de empresas de

propriedade coletiva, autogeridas pelos associados, com princípios internacionalmente adotados pelo movimento cooperativista.

Segundo Soares (1982) o que define o cooperativismo “mais do que um simples decreto, é a realidade que confirma o que internacionalmente se convencionou chamar de Princípios. Sociologicamente podemos definir princípios como elementos normativos (valores) de relação e ação social cooperativista”.

1.2 Os princípios e os valores cooperativistas vigentes⁴

Os princípios cooperativistas adotados mundialmente se basearam nos valores praticados pelos probos pioneiros de Rochdale e foram integrados à realidade do cooperativismo mundial pela ACI (Aliança Cooperativista Internacional) e atualizados durante o Congresso de 100 anos deste órgão de representação do cooperativismo, no ano de 1995.

1- Livre Adesão: As Cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas interessadas em utilizar seus serviços e dispostas a aceitar as responsabilidades da sociedade, sem discriminação social, racial, política, religiosa e de gênero.

2- Gestão e Controle Democrático dos Sócios: As Cooperativas são organizações democráticas, controladas por seus associados, que devem participar ativamente na definição das políticas e decisões da Cooperativa. Para os representar os cooperados elegem um Conselho de Administração e um Conselho Fiscal. Nestas Assembléias todos os associados tem direito a um voto, independente do valor de seu capital social.

3- Participação Econômica dos Sócios: Os associados contribuem equitativamente para formação do capital das suas cooperativas e controlam-no democraticamente. Se a cooperativa é bem administrada e obtém uma receita maior que as despesas, esses rendimentos (sobras) serão divididos entre os associados, proporcionalmente às operações por eles efetuadas, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral dos Associados. Parte ou toda a "sobra" poderá ser destinada para investimentos na própria cooperativa ou para outras aplicações, sempre de acordo com a decisão tomada na Assembléia Geral. Caso conste no Estatuto Social, pode haver uma remuneração limitada ao capital integralizado pelos associados.

⁴ Informações obtidas no site da Aliança Cooperativista Internacional: <http://www.ica.coop/al-ica/>

4- Autonomia e Independência: As Cooperativas são sociedades autônomas, controladas por seus membros. Ao obterem capital de fontes externas, o fazem de forma a garantir o controle acionário da sociedade em poder da Cooperativa, mantendo, assim, a sua autonomia.

5- Educação, Formação e Educação: As Cooperativas devem fornecer educação e treinamento a seus associados, aos representantes eleitos e aos funcionários para que eles possam contribuir efetivamente para o desenvolvimento da Cooperativa. É importante também possuir veículos de comunicação para mantê-los cientes do rumo que a Cooperativa está tomando, conseguindo deles o apoio necessário para o sucesso de todos os projetos que a Cooperativa desenvolve, bem como informá-los sobre a natureza e as vantagens da cooperação organizada.

6- Cooperação entre Cooperativas: É importante que as Cooperativas cooperem entre si a nível local, regional, nacional e até mesmo internacional. Esta cooperação fortalece as ações desenvolvidas pelo movimento.

7- Interesse pela Comunidade: As Cooperativas devem trabalhar para o desenvolvimento da comunidade na qual está inserida através de políticas aprovadas por seus cooperados. Ao apoiar a comunidade, a Cooperativa promove a melhoria da qualidade de vida de seus associados e fortalece sua imagem perante a eles e a sociedade.

Os valores cooperativistas estão diretamente relacionados aos princípios acima relatados e servem de embasamento moral para a atuação das cooperativas. São eles: ajuda mútua e responsabilidade; democracia; igualdade; equidade; solidariedade; honestidade; transparência; responsabilidade social.

É interessante observar que tanto os princípios quanto os valores, postulados em meados do século XIX e praticados desde então pelas cooperativas, só no final do século XX foram incorporados pela empresas e são tratados como diferenciais de atuação.

1.3 Tipologia Cooperativista

Gawlak & Ratzke (2004) apresenta a classificação das cooperativas brasileiras em ramos de acordo com o segmento em que atuam, conforme aprovado pela OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras):

1. Agropecuário: composto por cooperativas de produtores rurais ou agropastoris e de pesca, cujos meios de produção pertençam ao associado. Essas cooperativas geralmente cuidam de toda a cadeia produtiva do cooperado: desde o preparo da terra até a industrialização e comercialização;
2. Consumo: composto por cooperativas dedicadas à compra em comum de artigos de consumo para seus associados;
3. Crédito: composto por cooperativas destinadas a promover a poupança e financiar as necessidades ou empreendimentos de seus associados. O ramo está organizado em cooperativas de crédito rural, crédito mútuo e crédito luzzatti;
4. Educacional: composto por cooperativas de professores, por cooperativas de alunos de escolas agrícolas, por cooperativas de pais de alunos de escola e por cooperativas de atividades afins;
5. Especial: composto por cooperativas constituídas por pessoas que precisam ser tuteladas ou que se encontra em situação de desvantagem nos termos da Lei 9.867, de 10 de novembro de 1999;
6. Habitacional: composto por cooperativas destinadas à construção, manutenção e administração de conjuntos habitacionais para seu quadro social;
7. Infra-Estrutura: composto por cooperativas cuja finalidade é atender direta e prioritariamente o próprio quadro social com serviços de infra-estrutura. Destacam-se as cooperativas de eletrificação rural e de telefonia rural;
8. Mineral: composto por cooperativas com finalidade de pesquisar, extrair, lavar, industrializar, comercializar, importar e exportar produtos minerais;
9. Produção: composto por cooperativas dedicadas à produção de um ou mais tipos de bens e mercadorias, sendo os meios de produção de propriedade coletiva;
10. Saúde: composto por cooperativas que se dedicam à preservação e recuperação da saúde humana. A OCB subdivide este ramo nos seguintes setores: médicos, psicólogos, odontólogos, e serviços afins, bem como usuários desses serviços;
11. Trabalho: composto por cooperativas de trabalhadores de qualquer categoria profissional para prestar serviços, organizados em um empreendimento próprio. A OCB classifica as cooperativas de trabalho em três grupos: artesanal, cultural e diversos;

12. Transporte: composto por cooperativas que atuam no ramo de transporte de cargas e de passageiros;
13. Turismo e Lazer: composto por cooperativas que prestam serviços turísticos, artísticos, de entretenimento, de esporte e de hotelaria.

Essa diversidade de ramos demonstra a capacidade que o cooperativismo tem de atender a população nos diversos segmentos de atividades.

1.4 Cooperativismo de crédito

Croteau (1968) define cooperativa de crédito como sendo instituição de natureza subsidiária, sem motivação de lucro, existindo apenas para atingir os objetivos econômicos e sociais das unidades familiares que a compõem. A definição proposta por Croteau destaca a razão de existir da cooperativa, reforçando seu papel junto às unidades familiares que a compõe.

Segundo o autor as cooperativas de crédito procuram proteger os fracos e salvá-los da exploração dos usurários. Isso porque as cooperativas dão ênfase à ação voluntária, ao ideal democrático, e ao desenvolvimento das capacidades latentes do homem comum. Estes valores explícitos não são suscetíveis de análise econômica, porém não podem ser ignorados por quem quer que procure compreender a cooperativa de crédito.

A expansão da atuação das cooperativas de crédito para outros segmentos, que não só a comunidade rural que atende ou as unidades familiares de uma determinada cidade nos faz buscar uma complementação desta definição para abranger a diversidade de pessoas e instituições beneficiadas pela existência da cooperativa de crédito.

Pinho (1996) afirma que as cooperativas de crédito são sociedades de pessoas e não de capital e seu objetivo principal é educativo e, ao mesmo tempo, econômico: criação do hábito de economia sistemática, através de depósitos periódicos e regulares de seus associados, os quais se beneficiam do auxílio-mútuo, de empréstimo a juros baixos. A definição proposta pela autora, além de permitir a expansão deste tipo de cooperativa para outros segmentos, revela outro pilar da atuação de uma cooperativa de crédito: criação do hábito de economia sistemática.

Este outro pilar também é percebido por Croteau quando o autor relata a dualidade vivenciada pelas cooperativas de crédito. Para o autor, “em virtude de sua dualidade de

funções (a cooperativa de crédito é a um tempo intermediário de poupança e agência mutuante) certos conflitos inerentes são inevitáveis”.⁵

Sendo assim, as principais funções de uma cooperativa de crédito são as de receber as poupanças de seus membros e, através de empréstimos, atender a suas necessidades de crédito. As poupanças são chamadas quotas e, do ponto de vista estritamente jurídico, assumem a natureza de capital de risco, especialmente na eventualidade de liquidação da cooperativa. Havendo maior disponibilidade de quotas que demanda de empréstimos, a cooperativa pode e deve fazer outros tipos de investimentos para garantir mais uma fonte de receita para a cooperativa.

Para Croteau, as cooperativas de crédito constituem um exemplo próximo do cooperativismo “puro”: cooperativa que transaciona exclusivamente com seus membros, possuindo caráter não-lucrativo e professando uma ideologia comum orientada no sentido do bem-estar de seus cooperados. Neste sentido todas as ações da cooperativa são realizadas exclusivamente para beneficiar o cooperado. O autor utiliza o termo subsidiário para definir esta forma de atuação da cooperativa, ou seja, a cooperativa é uma forma de organização que existe somente para promover os objetivos sociais e econômicos dos seus sócios, e que não serve a qualquer outra finalidade além dos objetivos econômicos individuais de seus componentes, não tendo motivação própria de lucro.

O autor complementa reforçando que a razão de existência da cooperativa de crédito é financiar as necessidades de consumo e de produção de seus cooperados, fazendo realizar suas compras de consumo e produção sem ter que acumular o capital por algum tempo para só então fazê-la. A cooperativa de crédito é fundamental neste aspecto, pois os empréstimos para consumo ou produção que sempre são desaprovados para as pessoas que mais precisam deste apoio em função do mercado para crédito ser imperfeito, onde predominam as taxas de usura, na cooperativa as pessoas têm a real possibilidade de serem atendidas.

Além disso, a cooperativa tem uma tendência natural de atuar na redistribuição da renda nos locais onde atuam. Para Meinen (2008), por sua inserção comunitária, de onde emergem as cooperativas naturalmente vocacionadas para fazer o bem nos locais em que estão estabelecidas. Na visão do autor a cooperativa de crédito gera progresso conforme aptidão das populações e de acordo com o potencial econômico da região cooperativada.

⁵ CROTEAU, 1968, p. 17

1.4.1 Funcionamento de uma cooperativa de crédito

A operacionalização de uma cooperativa de crédito, via de regra, é definida por lei. Segundo Croteau (1968), as cooperativas de crédito não se destinam a empreender negócios bancários em geral, mas servem às necessidades de poupança e crédito de grupos bem definidos, associados por um “elo comum” (empresas, grupos religiosos ou fraternais, comunidades).

Apesar da diferença de atuação das cooperativas em função da composição de seu quadro social ou da legislação que deve seguir, Croteau (1968) define alguns princípios relevantes que estão presentes, em maior ou menor intensidade, nas cooperativas de crédito:

Caráter subsidiário das Cooperativas de Crédito: diz respeito ao fato da cooperativa não ter ânimo de lucro. Quando os economistas falam de empresa, referem-se a unidades organizadas que exercem atividade empresarial, a produção e a venda de bens e serviços. As empresas utilizam insumos que envolvem um custo e transacionam com a produção, considerada uma recompensa. O objetivo é obter para a produção uma recompensa que, no grau máximo, exceda o custo dos insumos. Nas cooperativas de crédito, há um esforço racional rumo a certo conjuntos de objetivos, sem envolver, necessariamente, a maximização dos lucros. Para o autor a cooperativa de crédito não tem, necessariamente, que maximizar os lucros, mas compete-lhe levar em conta o efeito de sua atividade sobre os interesses econômicos e os valores sociais de seus membros.

Neste sentido o termo subsidiário é utilizado para definir “uma forma de organização que existe somente para promover os objetivos sociais e econômicos dos seus sócios, e que não serve a qualquer outra finalidade além dos objetivos econômicos individuais de seus componentes, não tendo motivação própria de lucro”.⁶

Por seu caráter subsidiário, as cooperativas de crédito devem também distribuir entre seus contribuintes os ganhos advindos de suas operações, seja por meio de distribuição de dividendos, seja através da prestação de numerosos serviços, tais como: assessoramento financeiro, seguros, descontos de cheques e outros.

Elo comum – complementaridade e conflito: de acordo com os dispositivos legais uma cooperativa de crédito só pode ser organizada dentro de grupos com “elos comuns”.⁷ Para o

⁶ CROTEAU, 1968, p. 25

⁷ Croteau apresenta 3 tipos de elos comuns: funcionários de um mesma empresa – “tipo ocupacional”; membros de uma sociedade fraternal, de um sindicato trabalhista, de uma paróquia – “tipo associativo”; ou de pequenas comunidades – “tipo comunidade”). O mesmo ocorre no Brasil, conforme definição na Lei 5.764/71 e Resolução

autor, estes elos permitem ao grupo constituído em cooperativa de crédito evitar a exploração externa: “As unidades familiares estão mais empenhadas contra a possível exploração pelos interesses de fora – neste caso pelos usurários que cobram elevadas taxas de juros, ou pelos depositários, que pagam reduzidas taxas pelas suas poupanças – do que na competição umas com as outras (CROTEAU, 1968, p. 28).

Para evitar o conflito entre poupadores e mutuários, a cooperativa deve operar “à base de acordo entre os interesses em conflito”. Para o autor o conflito é inerente à cooperativa de crédito e estes interesses diversos podem ser complementares, suplementares ou conflitantes.

Imperfeições do mercado: para o Croteau (1968) o mercado financeiro que serve à unidade familiar tem um número excepcionalmente grande de imperfeições. As pessoas se defrontam a sós perante um pequeno número de poderosas agências financeiras. Esta situação de desvantagem perante as agências financeiras explicaria o crescimento do número de cooperativas de crédito nos Estados Unidos entre as décadas de 1950 e 1960. O autor relata que este tipo de organização de grupo com objetivos comuns contra situações do mercado imperfeito é chamado pelo Prof. E. R Walker, em seu livro *From Economic Theory to Policy*, de “operações extra-mercado”.

No caso da poupança a cooperativa de crédito “corrige” as imperfeições deste mercado principalmente pela conveniência, já que a concorrência neste mercado está cada vez mais acirrada diminuindo os diferenciais entre os diversos intermediários financeiros. No caso de cooperativas localizadas em empresas (cooperativas do tipo ocupacional) elas realizam a poupança através do desconto em folha, que talvez seja um dos mais convenientes métodos de poupança, pois o cooperado terá a oportunidade de realizar um investimento antes de receber o crédito de seu salário, evitando que direcione este valor para finalidades de consumo.

Além disso, as pessoas que tem baixa capacidade de investimento podem fazê-lo na cooperativa com valores pequenos e dentro de sua conveniência, ao contrário do que ocorre no mercado, onde são exigidos valores relativamente altos para se iniciar um investimento.

No caso do crédito, a imperfeição do mercado é ainda mais sentida, pois o mutuário não recebe informações exatas (tem pouco acesso à informação) e raramente sabe a taxa real de juros que está pagando. Essa situação de falta de informação é, para o autor, um incentivo para que as famílias se reúnam nas cooperativas de crédito impondo certa disciplina a um

Bacen para Cooperativas de Crédito. No caso da Colômbia, a separação das cooperativas é feita pela abertura ou não das operações a terceiros.

mercado desordenado. “A cooperativa de crédito enuncia claramente o que cobra e toda operação se destina a servir aos membros da unidade doméstica” (CROTEAU, 1968, p. 33).

Além disso, para o autor, as cooperativas, dado suas características de constituição e operação, se encontram em melhores condições para realizar o teste de seletividade do crédito. Em função desta capacidade, elas podem oferecer a seus membros numerosas vantagens: taxa de juro razoável e claramente enunciada; os termos do empréstimo se adapta às necessidades do participante; há, em geral política compreensiva de cobrança; e uma atmosfera de acomodação.

Croteau afirma que “é, sobretudo, em sua função mutuante que a cooperativa de crédito apresenta maiores vantagens sobre as agências financeiras concorrentes. É sob este aspecto que a cooperativa de crédito tem podido impor certo grau de ordem e competição em um mercado muito imperfeito”.⁸

Ação voluntária e controle pelos membros: No caso da ação voluntária, o autor entende que ela funciona bem para pequenas cooperativas. O autor relata que Desjardins já havia adotado a inovação que Luigi Luzzatti implantara nos bancos populares italianos, de repartir o trabalho da administração entre certo número de comissões de modo a nenhum voluntário ficar sobrecarregado de trabalho.

À medida que há um crescimento no número de cooperados, e por consequência, no volume das operações de crédito, se faz necessária a presença de um gerente de profissional de mercado remunerado.

O autor relata os conflitos da presença de profissionais de mercado com os diretores ou membros de comissões voluntários. Muitos diretores relutam em pagar um salário suficientemente alto para atrair um competente gerente em tempo integral, em função da baixa compensação que recebeu pelo tempo em que se dedicou voluntariamente. Neste sentido, a mudança da atividade voluntária para o quadro de funcionários pagos de tempo integral exige alteração de atitude dos diretores voluntários.

No que concerne ao controle pelos associados, a participação social (através do voto) é igual entre todos os cooperados, independente do capital que mantém na cooperativa (um homem = um voto). O autor alerta para o fato de que esta igualdade possa ser questionada pelos poupadores, colocando em risco inclusive a capacidade da cooperativa em adquirir o capital necessário para satisfazer a demanda de empréstimos de seus associados.

⁸ CROTEAU, 1968, p.34

Aquisição de capital: as cooperativas de crédito podem se encontrar em duas situações com relação ao capital: falta ou excesso deste recurso. Croteau (1968) relata que um estudo feito nos Estados Unidos no início da década de 60 revelou que para cada cinco dólares depositados sob a forma de capital em cooperativas de crédito, quatro são retirados. O maior agravante desta situação, que também foi revelado pelo estudo, é que grande parte do capital que permanece é de propriedade de uma pequena minoria de portadores de quota⁹, o que pode desencadear interesses conflitantes entre cooperados poupadores e cooperados mutuários.

Em algumas situações, onde há forte demanda de empréstimo, a cooperativa de crédito pode tomar emprestado para atendê-la e, transacionando com seu ativo líquido, produzir ainda mais ganhos¹⁰, resolvendo assim seu problema de liquidez.

No outro extremo, muitas cooperativas têm problemas para crescer, pois à medida que aumentam seu capital o volume da carteira de empréstimo não aumenta na mesma proporção, gerando um forte aumento em sua liquidez. Esse fato, que o Croteau chama de “problema de carteira”, pode ser explicado em função de: falta de promoção/divulgação da cooperativa ou de suas linhas de crédito; problema de seletividade; problema de “liquidez” (o capital é de propriedade de um pequeno número de poupadores).

Seguros e outros serviços: Para não deixar a questão da atuação da cooperativa de crédito sem uma explicação econômica, o autor entende que a unidade familiar opta pela cooperativa em função do “custo de oportunidade” que esta lhe confere. Para ter o melhor custo de oportunidade a cooperativa deverá oferecer uma boa “embalagem de poupança” e praticar taxas de crédito mais baixa para o mutuário (a questão da seletividade do risco qualifica a taxa da cooperativa de crédito).

Para Meinen (2008), os produtos e serviços das cooperativas têm de atender a expectativa do cooperado (que é usuário-dono da empresa cooperativa) e alinhar-se à sua vocação. Além disso, a cooperativa deverá atender às expectativas econômico-profissionais do cooperado e o dimensionamento dos excedentes não pode extravasar o limite da necessidade de reinvestimentos (para a solidez e o crescimento) da própria organização.

A cooperativa de crédito, para ser percebida como atrativa para o cooperado, deve lhe oferecer outros serviços. Para Croteau (1968) uma cooperativa de crédito que não dê ênfase

⁹ No Brasil a Lei 5.764/71 estabelece critérios para o resgate do capital visando preservar a solvências das cooperativas.

¹⁰ Os programas microfinanceiros necessitam de “capital de fora”, pois seus membros têm baixa capacidade de gerar poupança. No caso de programas de microcrédito, a parceria com um agente financiador (seja ele público ou privado) é fundamental para o encaminhado do projeto.

aos serviços extras é capaz de pagar uma taxa de dividendos maior que outra empenhada em muitos programas em favor da unidade doméstica, porém não atender o cooperado em todas as suas necessidades.

Assim, a taxa de dividendo é apenas um indicador grosseiro da qualidade do desempenho de uma cooperativa de crédito no atendimento das necessidades de seus associados, pois conforme defendido pelo autor a atuação da cooperativa não é motivada pelo lucro, mas sim pela melhoria constante da qualidade de vida de seus cooperados. Em muitos casos a prestação de serviços extras é a melhor forma de a cooperativa cumprir com sua função social.

1.4.2 Modelos inspiradores do sistema atual

O sistema cooperativo de crédito teve seu berço na Europa e se difundiu por todo o mundo. A existência de diferentes modelos de cooperativas de crédito não os tornam concorrentes, mas apresenta apenas as diversas dimensões que este sistema pode assumir. Serão apresentados a seguir os quatro principais modelos de cooperativismo de crédito, modelos estes que inspiram a criação e o desenvolvimento de cooperativas até os dias atuais.

a) Sistema Schultze-Delitzsch

Durante o século XIX em um período em que os trabalhadores na Europa enfrentavam graves dificuldades econômicas, teve início o movimento responsável pela criação das primeiras cooperativas de crédito da história da humanidade. O que vigorava na época era a exploração espúria do trabalho. Assim, como forma de resguardar as condições sócio-econômicas da classe média urbana da pequena cidade alemã de Delitzsch, Hermann Schulze, deu início, em 1849, ao que se tornaria o marco inicial do movimento cooperativista de crédito urbano no mundo.

O projeto nasceu, segundo Souza (1996), com a formação de uma pequena *caixa de socorro* destinada especialmente ao atendimento de casos de doença e morte. Em 1850, como forma de evolução, transformou-se na primeira cooperativa de crédito urbana, propiciando a criação de muitas outras, posteriormente chamadas “*Bancos Populares*”, dando origem à União Geral das Sociedades Cooperativas e Artesanais Alemãs. Esse modelo favoreceu principalmente os artesãos que não conseguiam obter crédito a juros reduzidos.

Esse tipo de cooperativismo expandiu-se pelo mundo e foi denominado de modelo Schulze-Delitzsch, em homenagem ao seu criador e à cidade onde teve origem. De acordo com Pinho (1996), este sistema apresenta algumas características específicas. A primeira característica é atuar apenas com os seus cooperados, que subscrevem e integralizam capital. e permite a participação de todas as categorias econômicas.

O modelo Schulze-Delitzsch recusa auxílios filantrópicos ou do Estado, captando recursos exclusivamente de seus associados. Nos primeiros anos, a captação era feita através de um fundo compulsório e, posteriormente, com o aperfeiçoamento do sistema, mediante subscrição e integralização do capital social. O Fundo de reserva é limitado, geralmente, a 10% do capital subscrito; e as sobras são distribuídas aos cooperados, proporcionalmente ao capital, como forma de retorno. Entende como correta a remuneração de seu corpo administrativo e possui área de ação não restrita. Os sócios têm responsabilidade ilimitada e direito a um voto nas assembleias, independente do capital integralizado.

b) Sistema Raiffeisen

Na mesma época em que Schulze promovia o surgimento do movimento cooperativista de crédito urbano, outro alemão, Friedrich Wilhelm Raiffeisen, preocupava-se com a precária situação dos agricultores da província de Renânia, que mal conseguiam recursos para as despesas anuais de produção. Assim, também em 1849, nasce, na cidade de Heddsdorf, mediante iniciativa de Raiffeisen, uma *caixa de socorro* responsável por oferecer crédito aos camponeses interessados em buscar novas alternativas de financiamento, dando origem ao movimento cooperativista de crédito rural (SOUZA, 1996).

Pinho (1996) e Souza (1996) destacam as principais características das cooperativas raiffeiseanas. Com relação a captação de recursos, são feitos, preferencialmente, entre os cooperados, mas sendo abertas às contribuições filantrópicas. Este tipo de cooperativa tem uma forte atuação social e prioriza a formação educacional dos associados. Atribui aos cooperados responsabilidade ilimitada quanto às obrigações da instituição.

A gestão é democrática, com cada cooperado tendo direito a um voto e a área de ação restrita, para manutenção da solidariedade financeira. Não há remuneração de seus dirigentes nem mesmo obrigatoriedade de subscrição e integralização de capital.

Também não é feita a distribuição de sobras líquidas sob a forma de retorno, isto é, todo o montante do resultado final positivo é destinado à formação de um fundo de reserva para a cooperativa.

A principal diferença em relação ao sistema Schulze-Delitzsch encontra-se no caráter mais humano do modelo empregado por Raiffeisen. Enquanto nas cooperativas do sistema Delitzsch exige-se elevadas quantias para subscrição e integralização de quotas-partes, as instituições raiffeiseanas baseiam-se na reputação moral do indivíduo como requisito básico de ingresso na sociedade. Além disso, os primeiros atuam em áreas extensas, remuneram seus dirigentes e distribuem sobras como forma de incentivo à subscrição de capital, enquanto os últimos atuam em áreas restritas, pregam a não remuneração de seus dirigentes e retêm as sobras para realização de empréstimos com fins produtivos (a longo prazo e juros modestos).

c) Sistema Luzzatti

Posteriormente à criação do modelo raiffeiseano, no rastro da formação de cooperativas de crédito destinadas a preservar o bem-estar social dos trabalhadores urbanos e rurais, surgiu, pelas mãos do político e professor universitário Luigi Luzzatti, em 1864, na Itália, o modelo batizado com seu próprio nome, que reunia cooperados das mais diversas atividades econômicas.

Embora baseado no movimento Schulze-Delitzsch, o cooperativismo creditício italiano apresenta algumas diferenças básicas em relação a seu antecessor, entre elas a admissão de auxílio do Estado, de forma complementar à captação interna de recursos e somente durante o período de tempo em que a sociedade não for capaz de arcar com seus compromissos.

Como no sistema Raiffeien, estabelece a concessão de empréstimos apenas mediante o empenho da palavra de seus associados, prega a não remuneração do corpo administrativo e possui área de atuação restrita. Quanto à distribuição das sobras, é feita na forma de retorno do capital, como no sistema Schulze-Delitzsch. Atribui responsabilidade limitada aos sócios uma inovação em relação ao modelos anteriores..

d) Sistema Desjardins

Na América, a primeira cooperativa de crédito surgiu no Canadá, especificamente em Levis, Quebec, no ano de 1900, por iniciativa de Alphonse Desjardins, jornalista engajado no combate à exploração da classe operária. O objetivo das *Caisses Populaires* era emprestar dinheiro aos mais pobres, combatendo, principalmente, a usura. Esse modelo de crédito conduziu camponeses, operários e artesãos à responsabilidade de autogestão de seus próprios recursos em bases democráticas e com autoproteção contra os juros exorbitantes e abusos do crédito. Como menciona Roby (2001) “o regulamento (das Caixas Populares Desjardins) autoriza apenas o crédito para o setor produtivo”.

Suas características, conforme relatado por Pinho (1982), definem uma síntese dos modelos Raiffeisen, Schulze-Delitzsch e Luzzatti, podendo ser resumidas em: admissão de cooperados de diversas atividades econômicas; recusa de auxílio estatal ou filantrópico; não distribuição de sobras aos associados, que possuem responsabilidade limitada perante as obrigações da sociedade; área de ação restrita.

Aproxima-se do modelo Raiffeisen pela garantia de empréstimos baseada principalmente na idoneidade moral do associado. Além disso, estabelece princípios sócio-educativos, não considerando as cooperativas apenas meras instituições econômicas.

Para fortalecimento do sistema cooperativo, Desjardins iniciou o processo de estruturação de um organismo responsável pela centralização da prestação de serviços técnicos e educacionais (cooperativas centrais ou de segundo grau), com funções de orientação e divulgação das cooperativas de economia e crédito mútuo.

Esse esforço foi fundamental para a expansão do movimento creditício no continente. Assim, em 1934, nos Estados Unidos, que desenvolveu seu sistema cooperativo de crédito com base no movimento Desjardins, foi criada a Credit Union National Association (CUNA) entidade que congrega todas as associações de segundo grau daquele país. Essa instituição se desenvolveu e criou seu Departamento de Extensão Mundial em 1954, que acabou sendo transformado, em 1970, no World Council of Credit Union (WOCCU) responsável por incentivar a expansão do movimento de crédito cooperativo no mundo.

Assim, como passo inicial, o Conselho Mundial (WOCCU), juntamente com a Associação (CUNA), criou, no mesmo ano de sua fundação (1970), a Confederação Latino-Americana das Cooperativas de Crédito (COLAC), com a finalidade de adequar programas de incentivo ao desenvolvimento de cooperativas creditícias à realidade dos países em desenvolvimento.

Em todos os modelos de cooperativas, o controle, em última instância, fica nas mãos da assembléia geral dos sócios contribuintes, na qual cada um tem direito a um voto, qualquer que seja o número de suas quotas. A legislação de alguns países estabelece a necessidade de eleição de uma comissão de supervisão.

Muitos países em que o cooperativismo de crédito já chegou a um elevado grau de profissionalização, estes conselheiros são contratados no mercado em função de sua formação e experiência para realizar este tipo de trabalho. Porém, nos países em que o cooperativismo de crédito ainda está sendo estruturado o trabalho é voluntário, conforme previsto em legislação. Nestes casos Croteau (1968) percebe que muitas pessoas querem realizar este trabalho em função dos ganhos intangíveis desta atividade, como, por exemplo, o prestígio atribuído ao cargo além de viagens, almoços, jantares, participação em convenções e similares.

1.5 Cooperativas de crédito – vertente solidária

Segundo Bialoskorski Neto (2004) é possível analisar a atividade econômica sob diferentes abordagens, sendo a economia social uma dessas formas. Para o autor, as discussões em economia solidária procuram explicar a lógica de funcionamento de atividades que atendam às demandas sociais, como possibilitar à parcela social excluída do bem-estar o acesso a educação, saúde, trabalho e renda¹¹.

Neste sentido, as camadas sociais de baixa renda têm promovido o desenvolvimento de uma nova forma de cooperação conhecida como “cooperativismo solidário”. Este tipo de cooperativa surgiu da busca por alternativas de combate ao desemprego pela população economicamente excluída.

Para Singer (2002) o desenvolvimento o organizações de economia solidária é uma resposta da sociedade civil à crise das relações de trabalho e ao aumento da exclusão social. Para isso estão sendo criadas oportunidades através de um novo setor de reinserção produtiva formado por cooperativas, pequenas empresas e trabalhadores por conta própria.

A economia solidária, seria, então, na visão do autor, o conjunto de atividades econômicas (produção, consumo, poupança e crédito) organizadas sob a forma de auto-

¹¹ Bialoskorski Neto (2004) alerta para a necessidade de que as cooperativas, inclusive as de economia solidária, sejam eficientes do ponto de vista econômico, visando garantir sua longevidade.

gestão, onde a propriedade do capital é coletiva e a participação é democrática nas decisões dos membros da entidade promotora da atividade (um homem = um voto).

Relacionando as considerações de Singer e de Bialoskorski Neto e as idéias apresentadas nas seções anteriores, podemos entender que estamos falando de uma nova vertente cooperativista voltada à criação de um ambiente econômico capaz de abranger os excluídos e os microempreendedores, fundamentada na mútua confiança e na solidariedade, na ética e no caráter dos associados.

Pinho define a cooperativa de crédito solidário como um instrumento de concessão de pequenos empréstimos, sem burocracia e sem formalidades, a empreendimentos populares de pequeno porte, com base no exame da potencialidade do negócio e do caráter do empreendedor (PINHO, 2004:8).

Este tipo de cooperativa “são organizadas por pessoas de baixa renda ou portadora de algum tipo de deficiência ou outro tipo de limitação, com o objetivo de resolver seus próprios problemas econômicos, tais como trabalho, renda, recursos para produzir e comercializar a produção de seus cooperados” (PINHO, 2004:7).

A representação destas cooperativas é feita pelo Sistema Nacional de Cooperativas de Economia e Crédito Solidário ou Sistema - ECOSOL, que realiza a estruturação e o planejamento da atuação deste tipo de cooperativa em três níveis: cooperativas singulares: constituem a base do Sistema. Realizam as operações financeiras diretamente com a população; bases de apoio: prestam assessoria às cooperativas singulares e promovem a capacitação dos associados e membros da diretoria. Situam-se como intermediárias entre as cooperativas singulares e a cooperativa central e têm abrangência regional; cooperativa central: realiza a contabilidade e presta assessoria financeira às cooperativas singulares, além de monitorar todo o Sistema ECOSOL.

Para Pinho (2004) o cooperativismo solidário significa o reconhecimento de outra lógica gestonária que consiga abranger os micros (microcrédito, microempreendedores, etc.) e excluídos (sem-teto, sem-terra, sem-conta bancária, sem-garantia patrimonial) através do rearranjo econômico e social com base na cooperação espontânea e na solidariedade.

Estudo realizado por Balieiro, et al (2004) demonstrou que a sociedade, de forma geral, ganha com a presença das cooperativas, por sua capacidade de redistribuir renda localmente, razão pela qual deveria ser reconhecida como economia social.

CAPÍTULO II

MICROFINANÇAS E MERCADO FINANCEIRO

Este capítulo abordará o conceito de microfinanças discutindo as principais questões inerentes a esta atividade. Para iniciar a análise será abordado, na primeira seção, o conceito de crédito e sua importância para o desenvolvimento econômico. Considerando indicadores que demonstram a relação entre o desenvolvimento econômico e mercado financeiro, será analisado o papel do crédito neste contexto. Na segunda seção será discutido o acesso ao crédito pela população de baixa renda o que subsidiará a análise quanto a inclusão desta população no mercado de crédito e, conseqüentemente, no desenvolvimento econômico dos tomadores e da sociedade na qual estão inseridos. Na sequência, na seção 2.3, serão discutidos conceitos de microcrédito e de microfinanças e também questões inerentes ao tema: assimetria de informações, valor médio emprestado, custo de transação, enfim, todos os aspectos relacionados à tecnologia creditícia de produtos microfinanceiros.

2.1 Crédito e desenvolvimento econômico

Crescimento econômico está relacionado ao aumento do PIB e desenvolvimento econômico trata do crescimento econômico vinculado às melhorias na qualidade de vida da população. Em sendo assim, um país pode ter um grande crescimento econômico sem que isso se converta em desenvolvimento econômico na mesma proporção.

Para Schumpeter (1982) o crédito tem um papel essencial no que se refere ao investimento produtivo, permitindo ao empresário acesso ao capital necessário para os investimentos em sua empresa: capital físico, insumos produtivos, mão-de-obra, etc. O crédito é utilizado para uma inovação tecnológica que permitirá ao empresário disponibilizar novos ou melhores produtos para a sociedade. Neste sentido a sociedade antecipa, através do crédito, o recurso que o empresário necessita para o desenvolvimento de seu projeto tecnológico que irá beneficiar esta própria sociedade.

Para entender o papel do crédito para o desenvolvimento econômico é fundamental entender o contexto no qual o crédito está inserido. O sistema financeiro foi criado e se desenvolveu para ser a ponte entre os agentes superavitários (com capacidade para poupar) e os agentes deficitários (que necessitam de crédito para aquisição de bens de consumo e/ou

para investimento). Esses agentes podem ser tanto pessoa física, quanto pessoa jurídica, e até mesmo o Governo.

Fortuna (2005) define o sistema financeiro como sendo “um conjunto de instituições que se dedicam, de alguma forma, ao trabalho de propiciar condições satisfatórias para a manutenção de um fluxo de recursos entre tomadores e poupadores”. O autor completa afirmando que “o mercado financeiro pode ser considerado como elemento dinâmico no processo de crescimento econômico, uma vez que permite a elevação das taxas de poupança e investimento”.

O BID (2005) considera fundamental a existência de um sistema financeiro estável para o crescimento de um país. Neste sentido o desenvolvimento do sistema financeiro, dependeria, então, de dois fatores: um ambiente institucional bem estruturado com instituições financeiras sólidas, estáveis e que exerçam de forma efetiva o papel a elas destinado, qual seja, intermediar as operações de aplicação e captação de recursos pela sociedade e; um ambiente macroeconômico estável e seguro que lhes possibilite realizar suas atividades.

Um ambiente institucional e macroeconômico adequado que garanta a solidez da atividade bancária é fundamental para que se explorem tanto quanto possível as múltiplas vantagens de possuir uma fonte de crédito profunda e estável e um sistema de pagamento seguro (BID, 2005: 10).

As instituições financeiras são peças fundamentais na alocação de capital e, portanto, no estímulo ao desenvolvimento econômico. Para o BID existe uma forte correlação entre o crédito bancário e o produto interno bruto (PIB) *per capita* de um país. Estudo realizado por esta instituição, com base em dados do ano de 2005, revela que países com setor bancário pequeno apresentam níveis mais baixos de desenvolvimento, sendo este um sinal claro do vínculo entre desenvolvimento financeiro e econômico.

Cacciamali & Mungiole et. al. (*no prelo*), afirmam que os governos dos países que atingiram a condição de desenvolvidos criaram distintos arranjos institucionais para dar segurança às relações de empréstimo, crédito e transferência de poder de compra em geral, de forma a alocar eficientemente os recursos vis a vis as demandas por investimentos na expansão e diversificação de suas cadeias produtivas.

O grau de desenvolvimento financeiro é um dos determinantes potencial de crescimento de longo prazo de uma economia. A participação nos mercados financeiros é pré-condição para a efetiva participação na economia. Do ponto de vista do indivíduo, o acesso a serviços financeiros é importante por dois motivos: o acesso ao crédito para aquisição de bens

de consumo proporciona bem-estar e comodidade; o acesso ao crédito por parte de microempreendedores proporciona aumento da produtividade e da renda.¹²

As instituições financeiras são peças fundamentais na alocação de capital e, portanto, no estímulo ao desenvolvimento econômico. Para o BID existe uma forte correlação entre o crédito bancário e o produto interno bruto (PIB) *per capita* de um país. Estudo realizado por esta instituição, com base em dados do ano de 2005, revela que países com setor bancário pequeno apresentam níveis mais baixos de desenvolvimento, sendo este um sinal claro do vínculo entre desenvolvimento financeiro e econômico.

A importância do crédito para o desenvolvimento dos países é justificada com base em levantamento sobre a porcentagem do crédito e da capitalização em relação ao PIB. A tabela 1 apresenta o resultado deste trabalho e mostra que nos países desenvolvidos o crédito para o setor privado equivale a 84% do PIB do país, sendo o PIB *per capita* anual destes países da ordem de US\$ 23.815,00. Enquanto isso nos países da América Latina e Caribe o crédito ao setor privado é da ordem de 28% do PIB, tendo estes países um PIB *per capita* de apenas US\$ 2.632,00 anuais.

Os dados apresentados na tabela 1 corroboram a afirmação de Cacciamali & Mungoli et. al. (*no prelo*), de que atualmente não há país que tenha alcançado o desenvolvimento econômico sem constituir, conjuntamente, um sistema financeiro sólido e confiável, capaz de dar sustentação a projetos de longo-prazo que, portadores de alto risco, são essenciais para o desenvolvimento em tecnologia e infra-estrutura.

¹² KUMAR, 2004

Tabela 1: Desenvolvimento financeiro por região, década de 1.990¹³

Região	Nº de Países	Crédito para o setor privado (porcentagem do PIB)	Crédito e capitalização do mercado (porcentagem do PIB)	PIB <i>per capita</i> , 1995 (US\$)
Países desenvolvidos	24	84	149	23.815
Leste da Ásia e Pacífico	10	72	150	2.867
Oriente Médio e Norte da África	12	43	80	4.416
América Latina e Caribe	20	28	48	2.632
Europa do Leste e Ásia Central	18	26	38	2.430
África Subsaariana	13	21	44	791
Sul da Ásia	6	20	34	407

Nota: Os valores são médias simples para as regiões na década de 1990.

Fonte: Dados do FMI e Banco Mundial

Para o BID, conceder crédito para pequenas e médias empresas e para as unidades familiares é uma necessidade a ser atendida a fim de promover o crescimento econômico e o bem-estar social geral de um país. O crédito fornecido pelo setor bancário é a fonte de financiamento mais importante para as pessoas e as famílias na América Latina e no Caribe. Infelizmente, o crédito é escasso, caro e volátil. Sem a presença de mercados de crédito profundos e estáveis será muito difícil que a região alcance taxas de crescimento sustentáveis e consiga combater a pobreza.

A falta de ação de instituições financeiras reguladas na concessão de crédito à população de baixa renda fatalmente favorece a ação de agiotas que passam a serem os financiadores das pessoas que não se enquadram no perfil que os bancos definem como sendo adequados para acesso ao crédito. YUNUS (2006:110) constatou que “na ausência de um estabelecimento encarregado de responder às necessidades dos pobres, o mercado de crédito coube aos agiotas que emprestavam dinheiro a quem não apresentasse caução, e eles açambarcaram esta atividade lucrativa”.

Para YUNUS (2006), a ação dos agiotas “representava um excelente meio de transporte na via de mão única e congestionada que leva à pobreza”. Este movimento “poderia ter sido retardado se os bancos tivessem desempenhado um papel que supostamente é seu”.

¹³ Reproduzido do livro “Libertar o Crédito: Como aprofundar e estabilizar o financiamento bancário” (BID, 2005)

2.2 A concessão de crédito à população de baixa renda

O cenário, não só latino-americano como mundial, revela que muito pouco é feito para que a população de baixa renda tenha acesso ao crédito. Roby (2001:23), ao relatar as dificuldades de acesso ao crédito pela população de baixa renda no Québec, Canadá, no início do século XX, afirma que “os bancos, as companhias de empréstimos hipotecários, as sociedades anônimas, as companhias de seguros incentivam a acumulação de capital e constituem fontes de crédito para a indústria, para o comércio e para as classes mais favorecidas”. O autor relata que estas instituições não emprestavam às classes trabalhadoras, pois elas não são adaptadas às necessidades de quem realmente precisa.

Passados mais de cem anos, o acesso da população de baixa renda ao crédito, quer seja para consumo quer seja para investimento, ainda enfrenta uma série de dificuldades. Segundo MacLean (2005:16) o sistema financeiro privado não tem trabalhado com este tipo de cliente, fundamentalmente por três razões: falta de garantias reais; inexistência de registros contábeis que dificultam a avaliação econômica e financeira do cliente e; problemas de escala, já que emprestar valores muito baixos por tomador representa pouca rentabilidade para os bancos em função do custo que representa cada transação de crédito.

O problema da falta de garantias, quando se trata de garantia através de bens patrimoniais, dificilmente terá solução, já que as pessoas de baixa renda não possuem bens que possam ser utilizados como garantia. Para suprimir essa falta de garantias reais, têm sido buscadas outras soluções. A mais comumente utilizada tem sido o aval solidário, metodologia amplamente utilizada pelas cooperativas de crédito do tipo Raiffeisen e Luzzatti, no século XIX, e em Bangladesh, pelo Banco Grameen, à partir dos anos 1970.

A segunda razão apontada por MacLean (inexistência de registros contábeis) é um dos grandes impeditivos do acesso de micro e pequenas empresas ao crédito, já que este é um dos principais itens solicitados pelo gerente da instituição financeira para a análise de crédito. A utilização de agentes de crédito é apresentada como solução para esta questão, seja através de normativos legais e programas de microcrédito que tem esta figura como parte integrante do modelo destes programas, seja através da tecnologia de microcrédito utilizado por ONG's que prevê uma proximidade entre a instituição que concede o crédito e os beneficiários.

Estes agentes têm o papel de obter informações sobre potenciais tomadores de crédito e como tem um contato direto com o tomador, passa a ser um importante ator na redução da assimetria de informações.

Apesar de apresentar resultados práticos interessantes, a utilização de agentes de crédito aumenta o custo da transação, outra ponta do problema gerado pela seleção adversa.

Quanto aos problemas de escalas, operações de pequenos valores não atraem os grandes bancos em função da baixa rentabilidade apresentadas por estas operações. Para operar com este público os bancos adotam taxas de juros elevadas para cobrir os custos desta operação, o que inviabiliza o acesso ao crédito devido à incapacidade do tomador em honrar o compromisso.

Fortuna (2005) explica que a formação da taxa de empréstimo, dependendo do produto oferecido, varia periodicamente de acordo com a curva de juros futuros do mercado, que informa o custo-base de captação para o prazo do empréstimo e os componentes do *spread*, tais como os encargos da operação (rateios dos custos internos operacionais e administrativos, mais a cunha fiscal), a margem de ganho desejada pelo banqueiro e o risco específico do cliente tomador de empréstimos, *vis-à-vis* as garantias específicas da operação (risco de inadimplência).

O BID também analisa esta questão do impacto do custo na decisão dos bancos quanto a investirem esforços na concessão de microcrédito, mas entende que deve haver um esforço e busca de estratégias para atingir ao público de baixa renda.

Uma das soluções para reverter esta situação seria através do investimento em recursos para adquirir informações sobre as características de risco dos solicitantes. "O problema é que isso implica custos que não são diretamente proporcionais ao tamanho da empresa ou do empréstimo solicitado, porque há custos fixos envolvidos" (BID, 2005:208).

O custo da operação de crédito também é elevado para as operações para população de baixa renda e MPE em função da assimetria de informações, que pode gerar para os bancos um processo conhecido como seleção adversa.

Para o BID este é um dos principais impedimentos a um melhor acesso ao crédito por parte de pequenas empresas. Isso ocorre porque os bancos não possuem informações adequadas sobre as características de risco dos solicitantes de crédito. Em modelos simples, isso leva ao racionamento de crédito, porque os bancos se recusam a aumentar a taxa de juros mesmo quando há um excesso de demanda por crédito, uma vez que isso aumentaria as características de risco de seu conjunto de solicitantes (BID, 2005:207-208).

Diminuir a assimetria de informações é uma ação necessária para reduzir o custo do microcrédito e torná-lo mais acessível. Para o BID (2005:208) "políticas que reduzam os

custos da aquisição de informações sobre os tomadores de empréstimos aliviariam as restrições de crédito enfrentadas pelas MPE”.

Soares e Melo Sobrinho (2007) argumentam que a constituição de uma base de informações consolidadas de devedores seria uma forma de minimizar a assimetria de informações e estimular a concessão de crédito à população de baixa renda. Um dos grandes desafios para a implantação de uma base de informações está relacionado com a questão do sigilo das informações financeiras de clientes bancários.

A assimetria de informações, segundo Matos (2002) implicará em dois problemas: o primeiro é a dificuldade de selecionar os projetos de menor risco; o segundo é a dificuldade para proceder uma contínua verificação das cláusulas destes contratos, que resulta em maiores custos de transação relacionados ao monitoramento do pagamento das parcelas de empréstimos.

Cacciamali, Chahad e Tatei (2008) tratam do problema da seleção adversa e demonstram que este tipo de problema leva às duas situações apontadas nos parágrafos anteriores: racionamento de crédito e aumento nos custos de transação. Para os autores, o mercado financeiro privado não estende seus serviços à população de baixa renda devido a um conjunto de assimetrias que se originam da própria função da atividade: realocar renda intertemporalmente.

Outro problema enfrentado pela concessão de microcrédito, na visão dos autores, é o risco moral, pois como o banco não pode monitorar o desenvolvimento dos diferentes projetos que receberam crédito e não tendo certeza quanto à disposição e capacidade dos devedores de honrar a dívida contraída, pode ser alvo de um comportamento oportunista (risco moral).

Neste sentido os bancos costumam se preservar do risco moral de duas formas: a primeira através do desenvolvimento de sistemas de avaliação de risco e a segunda forma através da elaboração de contratos que prevêm o tratamento a ser dado em caso de inadimplência. Para garantir o empréstimo o tomador deverá apresentar bens que garantam o pagamento daquela operação (este procedimento é conhecido como garantia real).

Estes instrumentos utilizados pelos bancos para garantir suas operações excluem do mercado de crédito um conjunto de investidores que, embora possam apresentar investimentos economicamente viáveis, não possuem garantias reais¹⁴.

Este nível de exigência para a concessão do crédito favorece, segundo os autores, a ação de um sistema de crédito que atua a margem da licitude, como por exemplo, os agiotas e

¹⁴ Cacciamali, Chahad e Tatei,(2008)

os credores familiares. Para Roby (2001) a falta de organizações destinadas a prover as necessidades de pequenos tomadores de empréstimos, merecedores de confiança e que não podem satisfazer as exigências dos bancos leva estas pessoas necessitadas do crédito a entrar no “ciclo infernal do endividamento e da agiotagem”

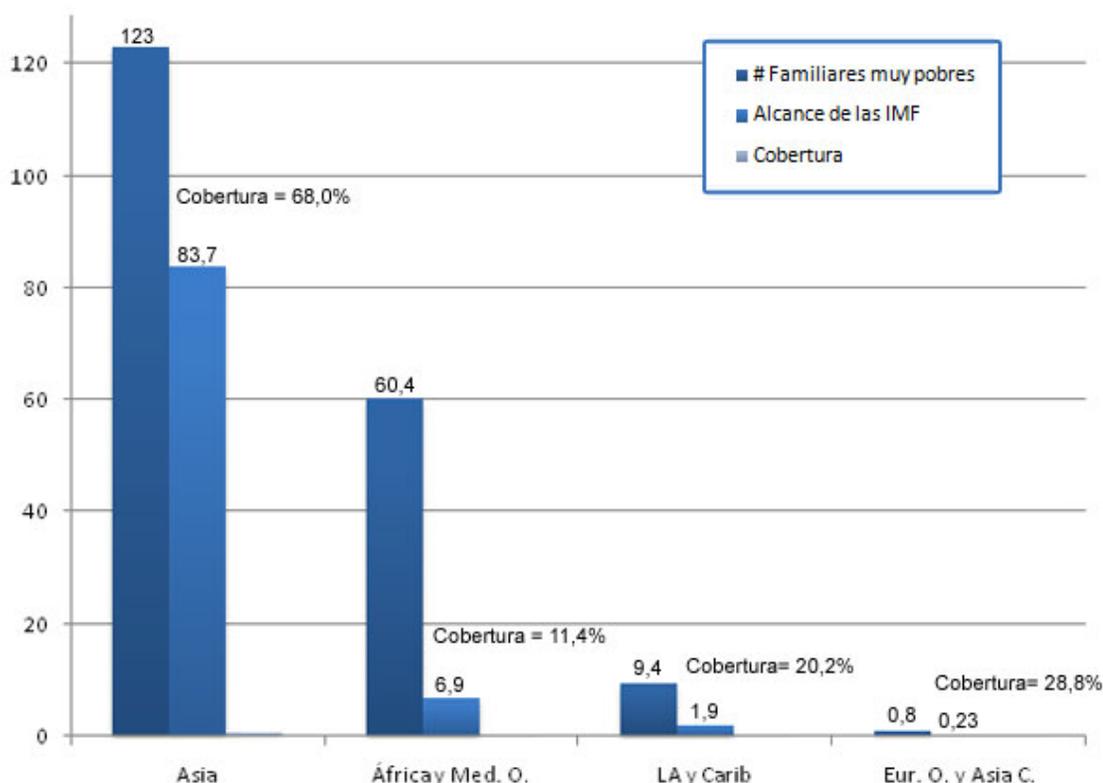
2.3 Microfinanças – conceitos relevantes

O ano de 2005 foi instituído como o Ano Internacional do Microcrédito. Até então essas atividades eram desenvolvidas em vários países, porém não havia uma coordenação de esforços de divulgação de sua importância para o combate a pobreza e a geração de emprego e renda. Muitos trabalhadores desempregados e microempreendedores perdem a oportunidade de ter acesso a uma atividade que lhes gere renda por falta de acesso a serviços financeiros (escassez de crédito, acesso a poupança e outros serviços) adequados a sua realidade e necessidade.

Paredes e Barona (2006), citando YUNUS (2005), concordam que "o movimento do microcrédito (...) tem haver com o apoio às pessoas para que estas possam desenvolver seu potencial. Tem haver com o capital humano. O dinheiro é simplesmente uma ferramenta que pode converter alguns sonhos em realidade e dotar as pessoas mais desafortunadas e pobres do planeta de dignidade, respeito e sentido às suas vidas". Neste sentido, as microfinanças poderiam ser consideradas uma proposta de desenvolvimento econômico que busca beneficiar aos homens e mulheres de baixa renda.

A cobertura mundial dos serviços microfinanceiros, apesar do avanço na Ásia (68% de cobertura), nos demais continentes apresenta um forte potencial a ser desenvolvido: 28,8% na Europa Oriental e Ásia Central, 20% na América Latina e Caribe, e 11,4% na África e Oriente Médio. O gráfico 1 apresenta, além do percentual de cobertura, o número de famílias muito pobres e o alcance das microfinanças em relação ao número de família muito pobres nas regiões citadas acima.

Gráfico 1: Cobertura dos serviços financeiros em 4 regiões do mundo em 2007¹⁵



O entendimento do microcrédito como forma de superação da miséria pela geração do trabalho e renda é compartilhado pelo modelo de microcrédito adotado pelo Banco Grameen em Bangladesh.

O Banco Grameen foi criado para atender os deserdados da sociedade, os mesmos que, à primeira vista, não oferecem nenhuma garantia de recuperação dos empréstimos e, por isso, são rejeitados pelas instituições financeiras tradicionais. Yunus entende que o microcrédito pode constituir-se numa estratégia eficaz de combate a pobreza, sem grande risco para o financiador e com grandes benefícios para os pobres (Yunus, 2006).

As principais características do modelo proposto por Yunus podem ser assim descritas: formação de grupos de pessoas que se responsabilizam mutuamente pelo crédito (aval solidário); concessão do crédito preferencialmente para mulheres: no Grameen, 94% do crédito direcionado para mulheres. Objetivo era a melhoria da qualidade de vida da família;

¹⁵Fonte: Microscopio 2007

empresta-se para uma pessoa e após o terceiro mês de pagamento, sem atraso, empresta-se para os demais; o pagamento das parcelas é em curto espaço de tempo (no caso do Grameen, semanal); o grupo é responsável pela definição da destinação do crédito; o foco do programa é em pessoas em situação de extrema pobreza.

As operações de microcrédito caracterizam-se não só pelo fato de fornecerem crédito aos “desassistidos”, mas também pela oportunidade que criam de inserção de um grande número de famílias no mercado de trabalho, na geração de renda e na melhoria da qualidade de vida das próprias famílias beneficiadas, como também da comunidade. Quando bem estruturado um programa de microcrédito pode mudar a realidade de famílias e comunidades inteiras. Yunus (2006) descreve bem esse benefício do microcrédito: no Grameen nós procuramos gerar não apenas mudanças econômicas, mas também mudanças sociais. Queremos que as mulheres, de cidadãs de segunda categoria, tornem-se pessoas responsáveis, capazes de resolver suas vidas e a de seus filhos.

Uma das formas de reduzir a pobreza, conforme relata Cacciamali (2005) é aumentando o capital humano. O microcrédito orientado tem importante papel nesta questão haja vista que há uma preocupação no acompanhamento do tomador do crédito no decorrer da análise e da aprovação da operação. O agente de crédito passa a ter um papel fundamental, já que cabe a ele acompanhar o tomador desde o momento de identificação de clientes potenciais, análise do crédito e acompanhamento por todo o período de vigência do contrato, devendo também prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio.

No caso do Banco Grameen, o agente de crédito tinha a função de explicar como funcionava o sistema de financiamento do banco, mas não tinham instrução para orientar o tomador quanto ao negócio. Neste sentido, o microcrédito concedido pelo Banco Grameen não pode ser considerado como microcrédito produtivo orientado.

Segundo Matos (2002) aliviar a pobreza por meio de crédito subsidiado fez parte da estratégia de desenvolvimento da maioria dos países no início dos anos 1950 sem grande sucesso, pois a lógica assistencialista destes programas rapidamente consumia suas carteiras. Além disso a intervenção governamental, muitas vezes passível de corrupção, provocaram descrédito neste tipo de política. Os instrumentos de microcrédito proposto pelo Banco Grameen viriam propor uma lógica financeira em substituição à assistencialista.

Os programas de microcrédito lidam com o pequeno empreendedor, principalmente de baixa renda, que exerce atividade econômica formal e informal, nas zonas rural e urbana, nos setores primário, secundário e, fundamentalmente, no comércio e em prestações de serviços.

A utilização do recurso pode ser tanto para ampliar a unidade produtiva (capital fixo) ou para aumentar o volume da produção (capital de giro). Barona (2004) relata que na Colômbia o microcrédito foi utilizado para atrair microempreendedores, estabelecendo como condição que o beneficiário do crédito passasse por um programa de treinamento. O objetivo era capacitar o tomador para a gestão do seu negócio e gerar conhecimento.

Um dos grandes desafios dos programas de desenvolvimento de microempresas e de atividades por conta própria é prover o acesso ao crédito. Cacciamali (2005) explica que o mercado de crédito não funciona da forma tradicional prevista nos modelos de mercado concorrencial, pois a intertemporalidade subjacente neste tipo de mercado, realocando a renda dos superavitários e deficitários impõe-lhes uma série de imperfeições, diferenciando-o dos modelos de mercado competitivos.

A autora menciona também a questão da assimetria de informações que existe entre o credor (instituição financeira) e a viabilidade econômica do projeto do tomador do empréstimo, bem como o seu monitoramento o que dificulta a seleção de projetos de menor risco. Para a autora essa assimetria de informações implica em dois problemas. O primeiro é de racionamento de crédito e refere-se à escolha de projetos a partir da fixação de uma taxa de juros que não atraia somente tomadores que optam por investimento de maior risco, provocando excesso de demanda no mercado de crédito.

O segundo refere-se ao aumento dos custos de transação, pois a falta de informações dos credores para selecionar os investidores que representarão menores chances de incorrer em inadimplência, levando os bancos a estabelecerem taxas de proteção.

Esses dois aspectos, invariavelmente, levam a um aumento das taxas de juros, o que torna proibitivo o acesso deste segmento ao sistema financeiro e ao crédito. O Banco Central do Brasil estima que 80% dos microempreendedores que atuam em países subdesenvolvidos não tenham acesso aos serviços financeiros de que necessitam.

Estando à margem do sistema financeiro por não serem capazes de comprovar capacidade financeira, garantias reais e, em muitos casos por não estar legalmente constituídas, resta aos investidores de microempredimentos e aos trabalhadores por conta própria recorrerem a um “sistema financeiro paralelo” operado por agiotas que atuam a margem da legalidade, perpetuando as desigualdades e limitando o crescimento econômico das pessoas que recorrem a este tipo de crédito.

Os serviços de microcrédito cumprem a função de atender os usuários do sistema financeiro não regulamentado, ou seja, os pequenos empreendimentos e o setor informal da

economia, propondo alternativas para seleção de clientes, avaliação de riscos e exigências de garantias, apresentado, em parte, soluções para os problemas de seleção adversa e risco moral.¹⁶

Para Gulli (1999), há 4 formas para as microfinanças ajudar na melhoria da qualidade de vida da população excluída do sistema financeiro convencional e no combate à pobreza: promovendo investimentos em ativos, acelerando a acumulação de bens; facilitando as atividades para se ganhar a vida: administração mais eficiente do negócio, com acesso a compra de produtos em condições mais favorável; protegendo contra quedas bruscas na renda: o acesso ao crédito pode evitar a venda de ativos produtivos em períodos de baixos fluxos de caixa; e formar capital social e melhorar a qualidade de vida: formando redes através de grupos solidários e adquirindo antecedente de crédito. O acesso ao crédito também pode aumentar a autoestima, dignidade e poder de decisão dos integrantes das famílias beneficiadas.

Uma das principais características do microcrédito é a ação econômica com forte impacto social, pois ao permitir o acesso ao crédito para negócios com capital próprio mínimo, fortalece-se o empreendimento e aumenta-se a renda da família. Desse processo, muitas vezes, resulta a volta do filho para a escola e a melhora da qualidade de vida da família¹⁷.

Isso faz com que o microcrédito se constitua em alternativa às tendências mais gerais da sociedade contemporânea de concentração de renda e ampliação das disparidades sócio-econômicas.

¹⁶ Matos, 2002.

¹⁷ Barone, Lima & Dantas (2002)

CAPÍTULO III

PANORAMA DO SEGMENTO COOPERATIVO DE CRÉDITO E DO AMBIENTE DE MICROFINANÇAS DO BRASIL E COLOMBIA

Discutidos os aspectos conceituais do cooperativismo de crédito e das microfinanças e a importância que possuem na inclusão social e na melhoria da qualidade de vida da população, discutidos no capítulo anterior, iremos apresentar o ambiente no qual estão inseridos o cooperativismo de crédito e o setor microfinanceiro nos países em estudo. A primeira seção deste capítulo apresentará o panorama do sistema cooperativo de crédito do Brasil e da Colômbia. Na segunda seção será apresentado o panorama da atividade de microcrédito nos países em estudo. O entendimento do ambiente político, normativo e operacional do sistema cooperativo de crédito e dos programas de microfinanças será fundamental para a análise das políticas públicas de microcrédito dos dois países.

3.1 Panorama dos sistemas cooperativos de crédito Brasil e Colômbia

3.1.1 Cooperativismo de crédito no Brasil

A primeira experiência do cooperativismo de crédito no Brasil se deu no Rio Grande do Sul, na cidade de Nova Petrópolis. Tratava-se de uma cooperativa de crédito rural, no modelo raiffeisiano. A concentração de cooperativas de crédito ocorreu basicamente no setor rural até a década de 70. Com o processo de industrialização do país e conseqüente deslocamento de uma grande parcela da população para a área urbana, na década de 60 e 70 tivemos os movimentos de constituição de cooperativas do modelo Desjardins. Atualmente o país possui mais de 1.400 cooperativas de crédito em funcionamento, além de mais de 2.500 postos de atendimento cooperativo (PACs)

Os últimos anos no Brasil apresentou manutenção no número de cooperativas de crédito acompanhada de um significativo aumento no número de PACs que pode ser explicada pelas condições do mercado, inclusive no âmbito regulatório, que passa a incentivar a fusão de cooperativas, para aumentar o ganho de escala, racionalizar processo e a adequação aos normativos legais. Além disso, as cooperativas do tipo *luzzatti* foram autorizadas, a partir de 2003, a abrir PACs, prerrogativa até então permitida somente às cooperativas fechadas.

Ninaut (2008) relata que a OCB divide o cooperativismo de crédito no país em cinco grandes blocos: Sistema Sicredi; Sistema Sicoob; Sistema Unicred; Cooperativas de Crédito Independentes (conhecidas como cooperativas “solteiras”); e Cooperativas de Crédito Economia Solidária (Ancosol).

Para Soares e Melo Sobrinho (2007), pertencer a um sistema traz mais segurança para o sistema cooperativo de crédito, pois significa adotar o padrão de estrutura e funcionamento e compartilhar normas internas, sistemas de controles, procedimentos, tecnologia, produtos, serviços e marca, com a finalidade de melhorar a eficiência e eficácia na prestação de serviços e no relacionamento com os associados, bem como nos controles organizacionais e sistêmicos. Os autores classificam as cooperativas de crédito em níveis, de acordo com participação em sistema:

- i. Sistema estruturado em três níveis: confederação, central e cooperativas singulares (representa 73% do sistema cooperativo de crédito no país)¹⁸;
- ii. Sistema estruturado em dois níveis: cooperativas centrais e cooperativas singulares (representa 8% do sistema cooperativo de crédito no país);
- iii. Cooperativas independentes ou solteiras: não possui vínculo com nenhum sistema (representa 19% do sistema cooperativo de crédito no país).

A tabela 2 apresenta a distribuição das cooperativas por sistema no Brasil e também por número de cooperados em dezembro de 2007. Como pode ser observado, tanto em número de cooperativas quanto em número de cooperados, o sistema Sicoob é o que apresenta maior participação. O sistema Sicredi, apesar de ser o que apresenta o menor número de cooperativas, ao lado do sistema Unicred, apresenta uma significativa participação em termos de número de cooperados.

¹⁸ As confederações que atualmente atuam no país são: Confederação Nacional das Cooperativas do Sicoob, Confederação Interestadual das Cooperativas Ligadas ao Sicredi, Confederação Nacional das Cooperativas Centrais Unicreds (Unicred do Brasil) e Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural com Interação Solidária (Confesol).

Tabela 2: Distribuição de cooperativas e número de cooperados por sistema no Brasil em dezembro/2007¹⁹

Distribuição por sistema	Quat. Coops	%	No. Cooperados	%
Sicoob	639	45%	1.598.429	44%
Sicredi	130	9%	1.264.193	35%
Ancosol	195	14%	188.623	5%
Unicred	130	9%	156.810	4%
Outros sistemas e Coops Independentes	329	23%	391.945	11%
	1.423		3.600.000	

A tabela 3 apresenta a participação das cooperativas de crédito nos principais agregados financeiros do segmento bancário do Brasil. A participação das cooperativas de crédito no mercado financeiro ainda é pouco expressiva em termos percentuais, mas vem apresentando crescimento.

Tabela 3: Participação das cooperativas de crédito brasileiras nos principais agregados financeiros do segmento bancário em 2006²⁰

Ano	Quant. Coops	% Patrimônio Líquido	% Ativos Totais	% Depósitos	% Operações de Crédito
2000	1311	1,7	0,7	0,8	1,1
2001	1379	1,8	0,8	1,0	1,4
2002	1430	2,0	0,9	1,1	1,5
2003	1454	2,0	1,1	1,4	1,8
2004	1436	2,4	1,3	1,4	2,0
2005	1439	2,6	1,3	1,3	2,1
2006	1450	2,4	1,4	1,5	2,0

Mesmo tendo uma baixa participação em termos de patrimônio líquido, ativos totais, depósito e operações de crédito, o direcionamento de recursos livres para operações de crédito

¹⁹ Fonte: pesquisa de dados (Ninaut, 2008; Soares & Sobrinho, 2008)

²⁰ Fonte: (Soares e Sobrinho, 2007, p.111)

é mais efetivo no sistema cooperativista que no sistema financeiro, conforme demonstrado na tabela 4.

Tabela 4: Direcionamento dos recursos livres para operações de crédito²¹

Segmentos	2003	2004	2005	2006
Sistema Financeiro Nacional	31%	35%	39%	43%
Coops. de Crédito	39%	52%	50%	48%

Enquanto o sistema financeiro destinou entre 31 e 43% de seus recursos livres para operações de crédito no período de 2003 a 2006, o sistema cooperativista de crédito destinou de 39 a 52% de seus recursos para esta finalidade, evidenciando a disposição deste sistema em fornecer crédito para seus associados.

Mesmo com baixa participação no mercado, Soares e Balliana (2009) relatam que as cooperativas de crédito apresentaram índices muito interessantes quando comparadas às demais instituições financeiras:

- i. Nos anos de 2007 e 2008 o Ativo Total Ajustado (ATA) do segmento de cooperativas de crédito apresentou crescimento de 68,9%, enquanto que o SFN foi de 44%;
- ii. A carteira de crédito do segmento apresentou forte expansão (64,8%) próxima ao verificado no sistema bancário (66%).

Estudo realizado por Pimentel & Soares et al. (2002) demonstra que apesar de incipiente no Brasil, por movimentar menos volume financeiro, quando comparadas com as demais instituições financeiras, as cooperativas de crédito têm resultados que se assemelham, proporcionalmente, pois os índices econômicos e financeiros das cooperativas de crédito pesquisadas são semelhantes aos dos bancos.

Em termos de ocupação territorial, 48,9% das cooperativas do país estão concentradas na região sudeste e 26,7% na região sul. Os estados da região norte, nordeste e centro-oeste juntos representam menos de 25% do número total de cooperativas. Para Soares e Balliana

²¹ Fonte: (Soares e Melo Sobrinho, 2007, p.110)

(2009) esses números indicam que o sistema cooperativista de crédito está concentrado nas regiões mais ricas e mais bem servidas pelo sistema bancário do país (Sul e Sudeste).

Evolução normativa no Brasil²²

A supervisão das cooperativas de crédito pelo Banco Central do Brasil foi atribuída pela Lei 4595/64 (disciplina o Sistema Financeiro Nacional). A Lei 5764/71 (Lei Cooperativista) trouxe mais estabilidade legal para o sistema cooperativista nacional, através da Política Nacional de Cooperativismo.

A evolução normativa no país foi mais evidente à partir de 1991 quando o CMN (Conselho Monetário Nacional) adotou procedimentos de construção do marco regulatório com participação de representantes do sistema cooperativista e outros apoiadores²³.

A consolidação deste grupo de trabalho resultou na consolidação do segmento e no envolvimento dos representantes com os resultados almejados, principalmente no que diz respeito à modernização de processos e de gestão. O resultado foi consolidado na Resolução 1.914, de 12 de março de 1992, cujos principais pontos estão relatados abaixo:

- i. Ampliação do crédito mútuo para demais pessoas físicas com profissão ou atividades comuns ou com vínculo de determinada entidade²⁴;
- ii. Reiteração do dispositivo da Lei 5.764/71, que possibilita a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas atividades econômicas das pessoas físicas ou correlatas, ou, ainda, de pessoas jurídicas sem fim lucrativo.

Em 1995 o sistema cooperativo de crédito comemora mais um avanço no campo normativo com a implantação da resolução 2.193, de 31 de agosto de 1995, que disciplina as condições para a formação de bancos cooperativos por cooperativas centrais e crédito. Ainda em 1995 foi instituído o Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi) e em 1996 o Banco Cooperativo do Brasil S/A (Bancoob)²⁵.

²² Soares & Balliana, 2009.

²³ Foi constituído um grupo de trabalho pela Portaria Interministerial número 656, de 10 de julho de 1991, dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Agricultura e Reforma Agrária (SOARES E BALLIANA, 2009).

²⁴ As cooperativas de crédito mútuo, até então, só poderiam ser constituídas por empregados de determinadas empresas, públicas ou privadas.

²⁵ O Bansicredi foi criado pelas cooperativas ligadas ao Sistema Sicredi e o Bancoob pelas cooperativas ligadas ao sistema Sicoob.

A Resolução 2.608, de 29 de novembro de 1999, chamou a atenção pelo incentivo que deu à estruturação do segmento cooperativo de crédito em sistemas integrados supervisionados por cooperativas centrais de crédito que passaram a ser responsáveis por algumas atribuições especiais, tais como monitoração operacional, auditoria e capacitação técnica²⁶. Com a edição desta resolução o Banco Central passa a efetuar um controle direto sobre as centrais de crédito e sobre as cooperativas singulares não participantes de sistemas organizados.

O aperfeiçoamento da Resolução 2.608 foi dado pela Resolução 2.771, de 6 de setembro de 2000, que consolida o papel da Central como supervisor auxiliar. Além disso, o Banco Central passa a exigir um capital mínimo para a constituição de cooperativas de crédito no país. Esse capital foi considerado elevado, principalmente porque as cooperativas em fase inicial ainda não teriam condições de aportar o capital exigido.

A permissão para a constituição de cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, tão aguardada pelo sistema cooperativista, foi dada pela Resolução 3.058, de 20 de dezembro de 2002²⁷. Para este tipo de cooperativa o órgão regulador passou a exigir requisitos adicionais em relação aos demais tipos de cooperativas já existentes, especialmente quanto à necessidade de filiação a uma central de crédito e à publicação de demonstrações financeiras em jornais de circulação na região em que atuam. Essas ações foram impostas para prover um maior controle externo sobre estas cooperativas e demonstrar transparência em sua atividade.

A Resolução 3.058/02 foi o ensaio para a edição e publicação de uma resolução que traria o avanço esperado pelo sistema: a permissão para a constituição de cooperativas de crédito de livre admissão, ou seja, constituídas sem necessidade de vínculo de trabalho ou profissão²⁸. Em 25 de junho de 2003 o CMN publica a Resolução 3.106, considerada histórica no sistema cooperativista.

Além de permitir a constituição de cooperativas de livre admissão (e também a transformação de cooperativas fechadas em cooperativas de livre admissão) esta norma trouxe

²⁶ Esse sistema de atribuição de responsabilidades às centrais de crédito é definido como “supervisão auxiliar”. Para entender melhor os modelos de supervisão, ver Arzbach & Durán (2007).

²⁷ Essa iniciativa foi importante por aproximar o microcrédito produtivo do cooperativismo, possibilitando o acesso a serviços financeiros a um público que não despertava interesse das instituições financeiras tradicionais. Para se ter uma ideia, das 286 instituições inscritas no PNMPO, 127, ou seja, 44%, são cooperativas de crédito.

²⁸ Nas cooperativas de livre admissão o critério de vínculo entre os cooperados passou a ser a proximidade geográfica. A Resolução 3.442, de 28 de fevereiro de 2007, determina a região geográfica e o número de habitantes para a constituição deste tipo de cooperativa de acordo com exigência de capital e patrimônio.

outro fato relevante para a profissionalização do sistema: obrigatoriedade de apresentação de projeto (estudo de viabilidade econômica) para novas cooperativas ou transformação das existentes.

Ainda em 2003 o CMN expediu, no dia 27 de novembro, a Resolução 3.140, permitindo a constituição de cooperativas de crédito por empresários de empresas vinculadas a associação patronal em funcionamento, no mínimo, há três anos.

Esta resolução também permitiu às cooperativas do tipo *luzzatti* a prestação de serviços por meio de PACs (Postos de Atendimento Cooperativo) e PATs (Postos de Atendimento Transitório), operação até então não permitida às cooperativas deste tipo.

A consolidação dos normativos expedidos até então veio com a Resolução 3.321, de 3 de outubro de 2005, que estimulou os ganhos de escala, ampliou a capacidade de prestação de serviços das cooperativas singulares, introduziu a adequação de limites de exposição por cliente a situações específicas dos sistemas cooperativos e ampliou o leque de atribuições das cooperativas centrais, principalmente no que se refere à auditoria e controle. Esta resolução tem um papel fundamental de prepara as cooperativas de crédito, enquanto instituições financeiras, para se adequaram às normas internacionais previstas nos Acordos de Basiléia.

A Resolução 3.442, de 28 de fevereiro de 2007, vem tratar da questão dos conflitos de competência gerados pelas resoluções anteriores ao atribuir o papel de supervisão auxiliar às cooperativas centrais. No artigo 23 fica estabelecido que a auditoria das demonstrações contábeis deva ser feita por auditor independente. A norma prevê a constituição de entidade de auditoria cooperativa destinada à prestação de serviços de auditoria externa, constituída e integrada por cooperativas centrais e suas confederações²⁹.

Com a edição de todas estas resoluções, Soares e Balliana (2009) propõem que as cooperativas não sejam mais conhecidas pela classificação anterior (mútuo, rural e *luzzatti*) e apresentam uma nova classificação de acordo com as condições estatutárias:

- i. Emprego: formadas por cooperados de empresas públicas ou privadas;
- ii. Profissões ou trabalho: cooperativas constituídas por profissionais de uma determinada categoria, por exemplo, médicos, advogados, engenheiros, etc.;
- iii. Atividades rurais: formada por produtores das áreas agrícola, pecuária ou extrativista;

²⁹ Em agosto de 2007 o sistema cooperativista criou o seu próprio instituto de auditoria denominado Confederação Nacional de Auditoria Cooperativa (CNAC).

- iv. Pequenos empresários, microempresários, microempreendedores: pessoas que exerçam negócios de natureza industrial, comercial, de prestação de serviços ou rural;
- v. Empresários: ligados à associação patronal;
- vi. Livre admissão de associados.

3.1.2 Cooperativismo de crédito na Colômbia

Segundo Mackenzie Torres (2008) o movimento cooperativista na Colômbia iniciou-se no início do século XIX e com a Lei 134, de 1931, expedida pelo Congresso Colombiano, regulamentou-se a constituição das cooperativas. As primeiras cooperativas foram no ramo consumo, poupança e crédito e na sequência de produção, transporte e habitacional.

Paredes & Barona (2006) relatam que o cooperativismo de crédito existe formalmente na Colômbia desde a década de 1930, porém seu papel como intermediário financeiro só começou realmente na década de 1980.

A gestão representativa do sistema é feita pela Confecoop (Confederación de Cooperativas da Colombia). Segundo dados da Confecoop, o país possui 209 cooperativas de crédito, sendo 203 cooperativas de poupança e crédito e seis cooperativas financeiras presentes em 28 estados, com 807 pontos de atendimento. O país possui também 1.118 cooperativas de multiatividades, que também fornecem crédito aos cooperados.

As cooperativas de crédito na Colômbia podem ser assim classificadas:

- i. Cooperativas de Ahorro y Credito (CACs): cooperativas que prestam serviços financeiros e captam recursos apenas de seus cooperados. São supervisionadas pela Superintendência de Economia Solidária;
- ii. Cooperativas Financeiras (CFs): cooperativas que autorizadas a captar recursos de terceiros e não apenas de seus cooperados. São supervisionadas pela Superintendência Financeira;
- iii. Cooperativa multiatividades: cooperativas que oferecerem uma série de serviços aos cooperados, inclusive crédito, porém não possuem outras atividades financeiras. Essas cooperativas não recebem supervisão por parte da SES ou da Superfinanceira.

A tabela 5 apresenta a participação das cooperativas colombianas nos principais agregados do sistema financeiro.

Tabela 5: Participação das cooperativas colombianas nos principais agregados financeiros no ano de 2007

% Patrimônio Líquido	% Ativos Totais	% Depósitos	% Operações de Crédito
11,16	3,62	13,51	4,85

Destaca-se a participação em depósitos (13,51%) e no patrimônio líquido (11,16%). O quadro evidencia também uma maior participação do sistema cooperativo nas contas do passivo quando comparado com participação nas contas do ativo (ativos totais 3,63% e operações de crédito 4,85%)

Evolução normativa na Colômbia³⁰

Em 1963, como uma necessidade de atualizar a legislação cooperativa, foi expedido o decreto 1.598, no qual se introduziu o conceito de especialização e às cooperativas de poupança e crédito foi permitida a captação de depósitos por parte de cooperados e terceiros, de forma ilimitada.

Durante este tempo, e não obstante as facilidades conferidas pela lei, o cooperativismo financeiro não teve o desenvolvimento esperado, atuando ainda timidamente no contexto do cooperativismo colombiano.

Somente depois da crise financeira colombiana em 1982, as cooperativas incorporaram estrategicamente a captação de depósitos e liderados pela UCONAL, começaram a obter os recursos do público no mesmo período em que o Governo adotava uma série de medidas orientadas a fortalecer a estrutura técnica e legal das instituições financeiras.

Em 1985 foi expedido o decreto 1.659, modificado posteriormente pelo decreto 1.658 de 1986, que reconheceu a existência de organismos cooperativos de grau superior controladas pela Superintendência Bancária e fiscalizadas pelo Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, organismo já extinto.

³⁰<http://www.confecoop.com.co>

Com a expedição da Lei 79, de 1998, as cooperativas de poupança e crédito são consideradas organizações financeiras. Pela primeira vez foi permitida a organização de instituições financeiras sob a natureza jurídica cooperativa.

Essa lei motivou o surgimento, cada vez mais intenso, de cooperativas financeiras, como uma estratégia de utilizar os recursos próprios dos trabalhadores em benefício do próprio setor. As cooperativas financeiras chegaram a gerir mais de 10% da poupança interna, tornando este segmento cooperativista uma referência para o setor financeiro.

Em 1997, foram incorporados à regulação alguns princípios do Acordo de Basileia, entre eles, o de capitais mínimos e de relação de solvência, aplicáveis às cooperativas de poupança e crédito que captavam recursos de associados e de terceiros.

Em 1998 foi expedida a Lei 454 que definiu o conceito de cooperativas financeiras para aquelas que captavam depósitos de terceiros que ficariam sob a supervisão da Superintendência Bancária e as cooperativas de poupança e crédito (CACs – Cooperativas de Ahorro y Credito) para as que captam recursos exclusivamente dos associados, sob supervisão da Superintendência de Economia Solidária.

3.2 Panorama da atividade de microfinanças no Brasil e na Colômbia

3.2.1 Microfinanças no Brasil

O Banco Central do Brasil entende microfinanças como sendo a prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda, tradicionalmente excluídas do sistema financeiro tradicional, com a utilização de produtos, processos e gestão diferenciados. A atividade de microcrédito, neste contexto de microfinanças, dedica-se a prestar serviços exclusivamente a pessoas físicas de baixa renda e jurídicas empreendedoras de pequeno porte. É comumente entendida como a principal atividade do setor de microfinanças pela importância nas políticas públicas de superação da miséria pela geração de trabalho e renda.

Em 1º de setembro de 2003, foi aprovada a Lei 10.735, com o objetivo de viabilizar a inclusão bancária de milhares de pessoas de baixa renda. Esse processo de “bancarização” criou o acesso a vários serviços microfinanceiros e a pequenos valores de crédito para

consumo popular³¹. Esse é considerado um marco importante na democratização do crédito no Brasil.

A Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, veio consolidar mais um conceito, o de MPO (Microcrédito Produtivo Orientado) definido como o crédito para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte.

Visando atender este esforço do governo em aumentar a oferta de microcrédito, o CMN (Conselho Monetário Nacional) estabeleceu, através das Resoluções 3.109, 3.212, 3.220 e 3.229, as regras que dispõem sobre a realização das operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e aos microempreendedores. As principais regras estabelecidas pelo órgão regulador do mercado financeiro nacional são assim relacionadas por Fortuna (2005: 192:193):

- Os bancos deverão destinar, no mínimo, 2% dos saldos médios do depósito à vista captados em um período de 12 meses à operação de microcrédito;
- as taxas de juros efetivas das operações de microcrédito não poderão ser superiores a 2% ao mês e, no caso do MPO, não superiores a 4% ao mês;
- o prazo da operação não poderá ser inferior a 120 dias.

A diferenciação de taxas entre o microcrédito e o MPO é justificada em função dos custos operacionais embutidos no microcrédito orientado (figura do agente de crédito, assimetria de informações, acompanhamento do beneficiário do crédito até a sua liquidação, etc).

Segundo Fortuna (2005:194) “repassar dinheiro às SCM e Oscip³² e até a outras instituições financeiras será uma forma alternativa dos bancos cumprirem a obrigação de destinar parte dos depósitos à vista ao microcrédito”. Alguns bancos têm utilizado esta estratégia de direcionamento destes recursos, como é o caso do Banco do Brasil (através do Banco do Povo), ABN e Unibanco. Outros têm preferido manter esses recursos parados

³¹ Soares & Melo Sobrinho (2007).

³² Oscips (Organizações da Sociedade de Interesse Público): são responsáveis por fazer a ponte entre o mercado de baixa renda e o sistema financeiro, repassando recursos do BNDES, Bird, União Européia e até de prefeituras. Há no Brasil 207 Oscips registradas no Ministério da Justiça. A operação de microcrédito, através das Oscips, é realizada por meio de um agente que faz a análise socioeconômica do cliente, visita o local do microempreendimento e oferece crédito em condições adequadas às necessidades observadas.

(como depósito compulsório) no Banco Central, sem destiná-los a operações microfinanceiras.

Por uma questão de regulação do sistema financeiro brasileiro é considerado crime a concessão de crédito ou empréstimos por instituições que não estejam autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a taxas mensais superiores a 1% a.m., sob pena de ser enquadrada no crime de usura. A concessão de empréstimo por pessoa física é considerada crime de agiotagem e não é reconhecida pelo Bacen e pela legislação brasileira. Para ter um maior controle sobre esse tipo de atividade, o Banco Central, principalmente à partir de 1998, cria mecanismo para fazer com que a concessão de crédito seja concedida apenas por instituições controladas pelo Banco. O estímulo para que ONGs se transformem em SCM ou Oscip tem origem nesta preocupação por parte do órgão regulador.

Para prover e capilarizar o acesso da população mais carente e não bancarizada aos benefícios do microcrédito, o Banco Central do Brasil criou a expressão entidades microfinanceiras. Essas entidades podem ser ONGs, Oscips, cooperativas de crédito, SCMs, bancos comerciais públicos e privados e fundos institucionais. Segundo Soares e Melo Sobrinho (2007) as cooperativas de crédito tem um papel fundamental na difusão do microcrédito no Brasil. Esses fatos caracterizam a terceira fase do microcrédito no país.

A preocupação com a inclusão bancária e a criação do Microcrédito Produtivo Orientado passa a ser o foco do microcrédito nos anos 2000. O objetivo nesta fase é viabilizar o acesso da população que está fora do sistema financeiro a estes produtos. O PNMPO é a principal política pública do governo federal no período e seu objetivo é o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. (Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, art. 1º).

A composição da oferta de microcrédito no Brasil é extremamente concentrada no nordeste, conforme tabela 6, sendo que mais da metade dos valores emprestados em microcrédito no Brasil foram concedidos pelo Banco do Nordeste, através da carteira denominada Crediamigo³³.

³³ O Crediamigo é o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste que facilita o acesso ao crédito a milhares de empreendedores que desenvolvem atividades relacionadas à produção, à comercialização de bens e à prestação de serviços.

Tabela 6 – Composição da carteira de microcrédito no Brasil. Posição em dez/2006³⁴

Tipo	Quat. Inst.	No. Clientes	Valor médio emprestado (R\$)	Total emprestado (R\$ milhões)
SCMs	56	21.286	2.238,83	47,7
Ongs, Ocips e fundos públicos	136	89.997	687,35	52,8
Crediamigo	1	235.729	723,71	170,6
Cooperativas de microempreendedores	23	33.672	4.333,00	145,9
Bancos privados	4	ND	1.680,00	71,7
Recursos direcionados	-	714.075	817,95	600,6
Total	220	1.094.758	1.746,81	1.089,2

É interessante notar a participação das cooperativas de crédito, que até o ano de 2005 não era computado nos estudos do BCB. Esta tabela revela que as cooperativas correspondem a pouco mais de 10% do número de entidades, mas apenas 3,08% do número de clientes. O que mais surpreende é o valor médio operado pelas cooperativas de crédito, que é de R\$ 4.333,00. A segunda colocada entidade colocada em valor médio são as SCMs, com valor médio de R\$ 2.238,83, ou seja, as cooperativas de crédito emprestam, em média, quase que o dobro que as SCMs.

Fases Recentes do Microfinanças no Brasil

O microcrédito é uma atividade que já é desenvolvida no Brasil desde a década de 70, porém através de ações isoladas de ONG's ou associações organizadas pela própria sociedade. O Quadro A-1 mostra as fases do microcrédito no Brasil, revelando o grau de consistência e regulamentação que o setor vem apresentando, principalmente a partir do final da década de 90 quando o microcrédito ganha regulamentação própria.

³⁴ Reprodução de tabela publicada nos conceitos apresentados pelo BCB no trabalho Microfinanças: o papel do Banco Central e a importância das cooperativas de crédito (SOARES & MELO SOBRINHO, 2007).

As instituições de microcrédito no Brasil, conforme Quadro A-1, eram focadas, até então, no crédito com pouca ou nenhuma relação entre estas instituições e os bancos, comprometendo a capilarização do sistema até o ano de 2002.

Farranha (2006) relata que na primeira fase do microcrédito no Brasil (1972-1988) não se poderia falar de organizações especializadas em microfinanças, voltadas para sua auto-sustentabilidade, mas de instituições que desenvolveram uma metodologia para atender comunidades mais pobres, fazendo com que o crédito pudesse chegar àqueles que não tinham acesso aos sistemas mais formais e tradicionais de crédito.

Na segunda fase (1989-1997) o foco era a geração de renda e redução da pobreza. Segundo Farranha (2006) as perspectivas desse período vão além do oferecimento do crédito aos pobres ou do desenvolvimento de uma metodologia de proximidade (agentes de crédito que monitoram o processo de concessão de crédito indo diretamente ao cliente). A questão é articular programas vinculados a uma noção de geração de renda para a população, o que atraiu um novo ator para estes programas, as prefeituras municipais através do Banco do Povo.

A criação de um marco legal para o setor microfinanceiro é o destaque da terceira fase (1998-2002) principalmente pela criação das Oscips e SCM. É também nesta fase que o Crediamigo³⁵ é criado.

A quarta fase, de 2003 a 2004, caracteriza-se pelo envolvimento do Banco Central do Brasil no projeto microfinanceiro com o objetivo de incluir a população de baixa renda no sistema financeiro. Nesta fase se flexibilizam as regras para constituição de cooperativas de crédito, instituições consideradas fundamentais pelo BCB para a expansão do microcrédito no país. É nesta fase também que o Programa Crediamigo do Banco do Nordeste se consolida.

A quinta fase, iniciada em 2005, é marcada pela política do Governo de incentivo ao desenvolvimento do setor microfinanceiro, principalmente com a criação do PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

3.2.2 Microfinanças na Colômbia

O microcrédito é uma atividade que já é desenvolvida Colômbia desde a década de 50, através de ações junto ao meio rural, como forma de subsídio à agricultura. A expansão desta

³⁵ Programa de microcrédito do Banco do Nordeste destaque na concessão de microcrédito no Brasil.

atividade no país acompanhou o que vem acontecendo no mundo, principalmente nos países subdesenvolvidos, onde o microcrédito passa a ter a missão de ser um dos agentes de melhoria das condições de vida da população que vive em situação de pobreza.

As IMFs surgem na Colômbia em meados dos anos 1970 com a inclusão das ONGs no desenvolvimento de programas de apoio a microempresa, nos quais foi pioneira a Fundação Carvajal, com seu programa Desap, em 1976 (PAREDES & BARONA, 2006).

O direcionamento das políticas públicas de microfinanças para as Mipymes se justifica pela grande participação deste tipo de instituições no país: representavam, em 2006, mais de 90% do total de empresas na Colômbia, contribuindo com cerca de 50-60% do emprego no país e com aproximadamente 40% do PIB. Com relação ao grau de informalidade, no ano de 2001, segundo pesquisa realizada pelo DANE, 98% das empresas eram informais e 2% formais³⁶.

Segundo Barona (2004), apud Kirkpatrick y Marino (2002), a evolução da concessão de microcrédito na Colômbia pode ser dividida em três etapas de acordo com características e fatos próprios em cada uma delas: a era do crédito subsidiado à agricultura: meados da década de 50 até a década final da década de 70; a era dos microempreendimento: de 1980 a 1996; a era dos serviços microfinanceiros: final dos anos 90 até os dias atuais.

A primeira etapa, a era do crédito subsidiado à agricultura, tem como características principais a atuação de instituições formais, principalmente do setor público, como provedora dos serviços financeiros. Os agricultores beneficiados não precisavam apresentar garantias e a taxa de juros era baixa. Dada essas características o SFP (Setor Financeiro Privado) não se interessou por este tipo de atividade.

O governo acreditava que era necessário manter a concessão de microcrédito nestas condições, pois a pobreza das áreas rurais poderia ser superada mediante o incremento da produtividade, justificando, assim, a concessão de microcrédito subsidiado.

Em função de não apresentar os resultados esperados na redução da pobreza e por apresentar elevados custos para sua manutenção, essa atividade perdeu apoio político, sendo, então, abandonada. Barona (2004) relata que problemas como paternalismo, arbitrariedade e práticas corruptas fizeram com que as instituições que concediam microcrédito falhassem em sua missão de prestar serviços aos que efetivamente necessitavam.

³⁶ PAREDES & BARONA (2006)

Além disso, a concessão de serviços financeiros subsidiados, mediante entidades financeiras estatais mostrou não ser sustentável e finalmente foi abandonada depois de perder apoio político.

A segunda etapa da concessão de microcrédito na Colômbia tem como principal característica o foco nos microempresários. Instituições semi-formais passam a focar seus trabalhos nos pobres e nas mulheres microempresárias que não tinham ativos para dar como garantia para a aquisição de crédito. Começam a emergir no país um grande número de organizações sem objetivo de lucro (ONGs) que possuíam natureza jurídica própria, não podendo ser consideradas instituições financeiras.

Estas instituições eram especialistas em emprestar pequenas quantias a indivíduos ou grupos, utilizando-se de técnicas básicas de crédito e uma variedade de mecanismos para incentivar o pagamento. O conceito que prevalecia era o mesmo utilizado por Muhammad Yunus no Banco Grameen, ou seja, apesar de carecer de garantias colaterais, os pobres eram capazes de pagar seus empréstimos.

Neste período o governo colombiano direcionou grandes esforços para o Programa de Crédito para a Microempresa, projeto apoiado pelo BID. O programa buscava, principalmente, acelerar a industrialização no país. Prevalecia, na época, o entendimento de que os microempreendedores careciam de conhecimentos e capacidades gerenciais para conduzir seus negócios e isso gerava impactos no crescimento do país. Com isso, a atividade de crédito se apresentou como um atrativo para este tipo de empreendedor ao programa, já que como condição para receber este serviço o beneficiado deveria participar de atividades de capacitação orientadas ao desenvolvimento de habilidades gerenciais (BARONA, 2004:84-85).

A atuação de ONGs, principalmente internacionais como a *Accion* e o Banco da Mulher, se tornou muito forte a partir deste período. A constatação de que os pobres tinham necessidade de outros serviços financeiros como poupança e seguros deu início a uma nova etapa no processo de concessão de crédito para população de baixa renda na Colômbia: a era dos serviços microfinanceiros.

Na busca pela auto-sustentabilidade, muitas instituições microfinanceiras concentram suas ações em pessoas ou microempresas com maior capacidade de pagamento, ignorando os mais necessitados. Muitos questionamentos são então direcionados ao setor, principalmente quanto a sua capacidade para reduzir a pobreza.

Barona (2004), apud Kirkpatrick e Maimbo (2002), relata que as IMF elaboraram uma agenda de discussão do assunto abordando a regulação que permitisse a atuação de IMF mais flexíveis, com portfólio mais diversificados de serviços, por um lado, e os meios para destinação de serviços financeiros à camada mais pobre da população, por outro lado.

Nos últimos anos o governo colombiano vem buscando criar condições para que os bancos atuem no segmento de microfinanças, visando massificar o acesso da população a estes serviços. O objetivo do governo é promover a bancarização da população do país, tendo em vista que em Bogotá, a principal cidade do país, apenas 39% da população tem acesso a serviços financeiros. As operações de microcrédito representam apenas 4% do total da carteira de empréstimos do país³⁷.

O Quadro A-2 apresenta, de forma sistematizada, a evolução dos programas de microcrédito na Colômbia.

Para Ministério da Fazenda da Colômbia³⁸, o Crédito Público da Colômbia é afetado por fatores que dificultam a oferta de produtos do ativo (operações de crédito) pelas instituições financeiras. Estes fatores podem ser assim apresentados:

a. Do lado da oferta: altos custos para obter informações; desconhecimento de tecnologias de microcrédito; teto à taxa de juros; percepção de risco elevada para crédito para microempresas; não há garantias suficientes.

b. Do lado da demanda: dificuldades em cumprir requisitos documentais e oferecer garantias; sonegação fiscal; sensibilidades à taxa de juros; auto-exclusão.

Na Colômbia, os primeiros programas de apoio à microempresa surgiram na década de 1960, como as Artesanías de Colombia (1960), o Programa de Crédito da Caja Agraria à pequena produção agroindustrial em populações menores que 100 mil habitantes (1964) a Corporación Financiera Popular (1967) e o Fondo Financiero Social (1967). Paralelamente o setor privado iniciou seus programas de microcrédito através de entidades com a Fundación Carvajal (1967), com o apoio do BID.

Em 1984 os programas de financiamento para receberam apoio estatal através do Plano Nacional de Desenvolvimento da Microempresa e foi criado um escritório especial para

³⁷ A Superintendência Financeira da Colômbia tem acesso apenas a informações da concessão de microcrédito pelas entidades reguladas que leva a crer que o microcrédito tenha uma representatividade maior em relação à carteira de empréstimo do país se consideramos os créditos concedidos por IMF não reguladas.

³⁸ Informações obtidas em uma apresentação do Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colômbia durante o Encontro sobre Supervisão e Regulação de Atividades de Microfinanças na América Latina, realizada por ASBA-CCAP/Banco Mundial, na cidade do México, nos dias 15 e 16 de março de 2007.

esta atividade no Departamento Nacional de Planejamento, encarregada das políticas de desenvolvimento da microempresa (administrava o fundo estabelecido pelo estado para subsidiar a capacitação e assessoria aos microempresários), com apoio do governo e ONGs. Este programa foi encerrado em 1998.

As microempresas que recorrem ao crédito no setor informal são (familiares, amigos, agiotas) tem um perfil aproximado aos que solicitam empréstimos às ONGs. Em geral, as ONGs destinam sua oferta creditícia aos setores de menor renda, enquanto os intermediários financeiros atendem às empresas com maior grau de estruturação, dada as garantias requeridas e o histórico creditício, aspecto importante no processo de análise de crédito.

Os microempresários buscam empréstimo de análise rápida e solicitação de garantias mais flexíveis. À medida que os microempresários obtêm experiência de crédito, suas necessidades e oportunidades de financiamento se ampliam.

A Lei 45, de 1990, direciona recursos especiais do Fundo Nacional de Garantias, para empresas geradoras de emprego (com a concessão de crédito e vantagens tributárias).

A Lei 590, do ano 2000³⁹ tem por objetivo promover o desenvolvimento integral das Mipymes considerando sua capacidade para a geração de emprego, o desenvolvimento regional, a integração entre setores econômicos, o aproveitamento de pequenos capitais. Através desta lei se cria o Fundo Colombiano de Modernização e Desenvolvimento Tecnológico das Micro, Pequenas e Médias Empresas (Fomipyme) para financiar projetos, programas e atividades de desenvolvimento tecnológico das Mipymes e aplicará instrumentos não financeiros dirigidos a seu fomento e promoção.

Paredes & Barona (2006) consideram que esta lei proporcional a democratização do crédito já que há uma determinação de direcionamento de uma proporção dos recursos do sistema financeiro (na forma de empréstimos ou investimentos) para as Mipymes.

O entorno regulatório na Colômbia ainda é difícil para o desenvolvimento das microfinanças em função da fixação de taxas máximas, pelos altos níveis de capitalização inicial exigidos para as instituições microfinanceiras reguladas, além dos critérios para acesso aos empréstimos subsidiados pelo governo para as microempresas⁴⁰.

Instituições de microcrédito e às microfinanças na Colômbia

- Fundações e organizações não-governamentais, que, geralmente, chegam aos setores sociais e âmbitos geográficos de mais difícil acesso;

³⁹ Esta lei foi modificada pela lei 905, de 2 de agosto de 2004

⁴⁰ Barona, 2006

- Organizações não-governamentais especializadas em microcrédito, diferenciada do segmento anterior por agregar um conhecimento especializado em microcrédito;
- Instituições financeiras especializadas, que em relação às ONGs especializadas, possuem a vantagem de poder ofertar outros serviços, como poupança, seguros, etc.;
- Bancos e instituições financeiras de múltiplos propósitos, que possuem experiência na concessão de crédito e outros serviços financeiros⁴¹;
- Outros atores estratégicos de caráter público, como o Fundo Nacional de Garantias e o Banco Agrário.

Barona (2006) sugere a importância da aliança entre os atores como única forma de avançar com os programas de microfinanças na Colômbia, através do compartilhamento de experiências e aumento de escala na operação.

O desafio é desenhar programas com mecanismos específicos para incluir os pobres e impactar seu nível de vida, mantendo os padrões financeiros. Para isso, as IMFs precisam compreender melhor os custos de trabalhar com os mais pobres (empréstimos de pequeno valor, com baixa garantia, em regiões, remotas, etc.), assim como os benefícios (aumento na demanda por serviços financeiros). Tem que inovar para ser eficiente nos custos, melhorar seu impacto e buscar a auto-suficiência institucional na auto-suficiência financeira e operacional que suportem o êxito dos clientes em suas atividades produtivas.

Em termos regulatórios o teto a taxas de juros é uma preocupação, pois, na visão do autor, as experiências bem sucedidas (Bangladesh e Bolívia, por exemplo) demonstram que para a indústria microfinanceira ser sustentável, é necessário a prática de taxas que reflitam a estrutura de custos de uma boa gestão microfinanceira (neste caso as taxas seriam reguladas pelo próprio mercado).

A concessão de outros serviços, como seguros, é fundamental para o público dos programas de microcrédito, pois, em geral, são pessoas mais expostas aos riscos de desastres naturais e a choques macroeconômicos, que os levam, em geral, a perdas patrimoniais inesperadas. Daí a importância de um sistema de seguros direcionado a este público e de fácil acesso para reduzir a vulnerabilidade econômica destas pessoas.

⁴¹ Vale ressaltar a dificuldade destas instituições em trabalhar com produtos microfinanceiros em função do baixo valor médio das operações, que afeta a rentabilidade do produto, além da dificuldade em adequar o processo de análise às características requeridas para a uma operação de microcrédito, como a flexibilidade na definição de garantias, por exemplo.

CAPÍTULO IV

METODOLOGIA E PROGRAMAS SELECIONADOS

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos empregados para selecionar os pressupostos para efetuar a análise comparativa. Ademais, apresentam-se os indicadores e as fontes de dados selecionados para realização da análise comparativa da atuação das cooperativas de crédito na concessão de microcrédito no Brasil e na Colômbia. A metodologia a ser utilizada será apresentada na primeira seção. A aplicação da metodologia será realizada mediante a análise do PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, no caso brasileiro e da Banca de Oportunidades no caso colombiano. Estes dois programas serão apresentados na segunda seção considerando seus respectivos objetivos, focos, combinação de instrumentos, tipos de instituições habilitadas e origem dos recursos a serem utilizados nos programas.

4.1 Metodologia

Para este trabalho foram utilizados métodos descritivos e analíticos para avaliar o panorama do cooperativismo de crédito e das atividades de microcrédito do Brasil e da Colômbia. O meio utilizado para a investigação foi a pesquisa bibliográfica e o levantamento de dados secundários, que irão sustentar a análise realizada. A escolha do material de pesquisa e dos dados foi criteriosa e focada no objetivo que se pretende com esta análise.

Gil (1989) define a pesquisa bibliográfica como sendo um estudo sistematizado, desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, rede eletrônica, reconhecidas e validadas pela comunidade científica. Através desta pesquisa foi possível elaborar o referencial teórico necessário para dar sustentação à análise dos programas, pois temos a possibilidade de entender o entorno dos mesmos (ambiente político, legal, jurídico, operacional, de mercado) permitindo gerar as conclusões com base nas hipóteses apresentadas.

A análise comparativa foi o meio escolhido para verificar a eficácia das políticas públicas no que se refere à inclusão de pessoas excluídas do sistema financeiro tradicional. Selecionamos então cinco categorias: capacidade de chegar ao público excluído do sistema financeiro tradicional; participação das cooperativas de crédito no sistema financeiro de cada

país; cooperados de cooperativas de crédito em relação a PEA; participação das cooperativas de crédito por estado e PIB, sistema financeiro e cooperativas de crédito por estado.

A capacidade de chegar ao público excluído do sistema financeiro tradicional será analisada com base na distribuição de instituições microfinanceiras por estado, considerando todos os tipos de instituições habilitadas pelos programas brasileiro e colombiano. Para realizar esta medição serão verificados dois indicadores:

- a. Estados atendidos pelos programas em relação à rede de atendimento do sistema financeiro tradicional; e
- b. Estados atendidos pelos programas em estudo em relação ao PIB *per capita* dos respectivos estados.

Considerando o foco de cada programa (atendimento a empreendedores populares no caso brasileiro e atendimento a população de baixa renda, Mipymes e empreendedores informais no caso colombiano) e que o objetivo do microcrédito é incluir a população excluída do sistema financeiro, espera-se uma atuação mais intensa dos programas microfinanceiros nas cooperativas de crédito e nos estados menos atendidos pelo sistema financeiro tradicional e com menor PIB *per capita*.

A verificação da hipótese acima será analisada com base na participação econômica e social das cooperativas de crédito por meio dos seguintes indicadores:

- participação no sistema financeiro de cada país;
- cooperados em relação a PEA dos países em estudo;
- cooperativas habilitadas pelos programas x estados em que atuam; e
- cooperativas por Estado x PIB *per capita* do estado

Com base nesta análise será possível avaliar se estes programas estão contribuindo efetivamente para o aumento do acesso aos serviços financeiros à população até então excluída deste processo, contribuindo, como consequência para o crescimento econômico dos países em estudo.

Soma-se à análise dos indicadores propostos a investigação do ambiente institucional em que estão inseridos, principalmente no que se refere ao marco regulatório.

4.2 Programas de microcrédito selecionados

*PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado*⁴²

A Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, criou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO. Esta lei determina:

- o público-alvo do Programa: empreendedores populares;
- a metodologia: relacionamento direto com os empreendedores através do agente de crédito, tanto na concessão quanto no acompanhamento do crédito; e
- recursos: os provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e da parcela dos recursos de depósitos a vista destinados ao microcrédito, de que trata o art. 1º da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003

Com o Decreto 5.288, de 29 de novembro de 2004, foi criado o Comitê Interministerial do PNMPO, prevendo a integração das atividades do Ministério do Trabalho e Emprego (coordenação e execução do PNMPO) com outros dois ministérios que definem as diretrizes gerais do Programa: Fazenda e do Desenvolvimento Social.

Para fomentar o desenvolvimento institucional do PNMPO com vistas ao aumento do número de instituições habilitadas e à melhoria dos serviços de microcrédito, foram criadas as seguintes ações:

- promoção do intercâmbio de metodologias creditícias e o aprimoramento da gestão da carteira de crédito dos agentes;
- implantação de ações visando capacitar as operadoras em administração estratégica, gestão financeira, marketing, etc. e implementação de mecanismos que aprimorem a transparência, análise de risco e estruturação de carteira;
- qualificação de conselheiros e troca de experiência entre instituições; e
- realização de estudos e pesquisas sobre perfil socioeconômico, segmentação de mercado, avaliação de impacto, desenvolvimento de novos produtos e serviços.

Segundo dados do MTE, em 2006 foram realizadas 828,8 mil operações de PNMPO que somaram 831,8 milhões de reais.

São consideradas instituições de microcrédito produtivo orientado: as cooperativas singulares de crédito; as agências de fomento, de que trata a Medida Provisória nº 2.192-70,

⁴² Fonte: Soares & Melo Sobrinho (2007); www.mte.gov.br/pnmpo

de 24 de agosto de 2001; as sociedades de crédito ao microempreendedor, de que trata a Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001; e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

O quadro A-3 apresenta um panorama geral das instituições habilitadas no PNMPO por Estado, de acordo com sua personalidade jurídica (Cooperativa de crédito, Oscips, SCM ou Agências de Fomento).

Banca de las Oportunidades⁴³

É um programa do governo nacional colombiano, de longo prazo que visa permitir o acesso a serviços financeiros para a população de baixa renda, micro, pequena e médias empresas e também a empreendedores. O objetivo de reduzir a pobreza, promover a igualdade social e estimular o desenvolvimento econômico colombiano.

O programa *Banca de las Oportunidades* é composto por um conjunto de instrumentos desenhados para facilitar o acesso não só ao crédito, mas também a poupança, pagamentos, remessa de valores e seguros a colombianos pobres e a todos que não tenham acesso a estes serviços financeiros.

A rede do *Banca de las Oportunidades* é composto por bancos, companhias de financiamento comercial, cooperativas, ONGs, caixas de compensação. Estas instituições são responsáveis por estender a cobertura e levar os serviços financeiros à população alvo do programa.

Para incentivar as atividades do programa *Banca de las Oportunidades* o Governo Nacional da Colômbia, tem promovido ações como reformas no marco regulatório, estratégias de promoção e incentivos e acordos com o setor financeiro.

A coordenação das atividades é feita por uma comissão intersetorial formada pelos seguintes membros: Ministro Conselheiro da Presidência de República; Ministro da Fazenda e Crédito Público; Ministro do Comércio, Indústria e Turismo; Um representante do Presidente de República; Diretor do Departamento Administrativo da Economia Solidaria (DAN SOCIAL); Diretor do Departamento Nacional de Planejamento.

A estrutura da *Banca de las Oportunidades* também prevê um conselho assessor que tem como função formular recomendações à comissão intersetorial. Este conselho é formado

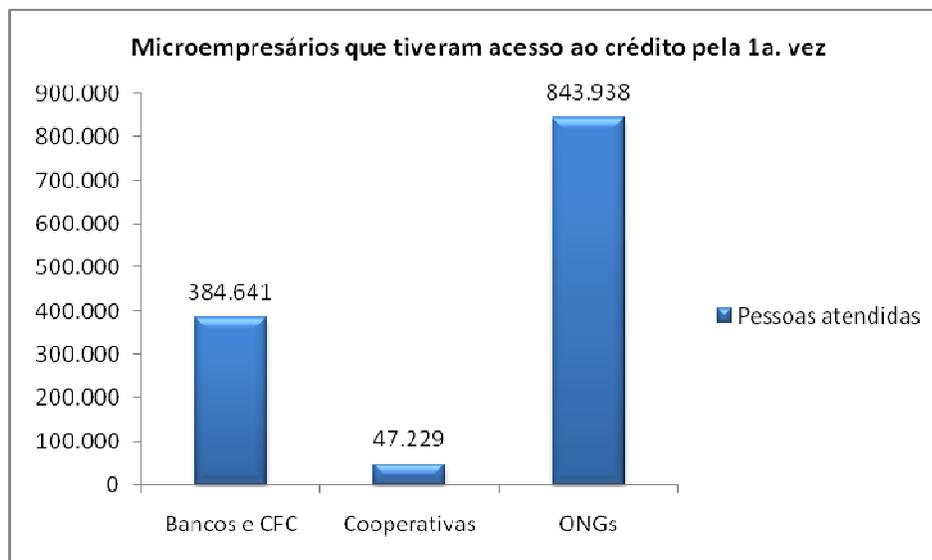
⁴³ Fonte: www.bancadelasoportunidades.gov.co

por sete membros designados pelo Ministério da Fazenda e Crédito Público mediante processo de seleção.

Estes membros deverão representar os segmentos da população aos quais está dirigido o Programa (entidades especializadas em microfinanças, entidades do setor financeiro e de economia solidária, ONGs, Universidades ou instituições territoriais que desenvolvam programas de microfinanças.

Segundo dados levantados pela *Banca de las Oportunidades* no período de agosto/2006 a junho/2009 o microcrédito concedido pelo programa permitiu 1.275.808 pessoas tivessem a acesso, pela primeira vez, ao crédito. O gráfico 2 apresenta a distribuição de acordo com o tipo de instituição:

Gráfico 2: Microempresários que tiveram acesso a crédito pela primeira vez⁴⁴



A aplicação da metodologia e a análise dos resultados alcançados serão apresentados no próximo capítulo.

⁴⁴ Elaboração própria com base em informações do programa *Banca de las Oportunidades*

CAPÍTULO V

APLICAÇÃO DOS INDICADORES: ANÁLISE COMPARADA BRASIL E COLÔMBIA

O objetivo deste último capítulo é aplicar os critérios de avaliação da atuação das cooperativas de crédito na concessão de serviços microfinanceiros, valendo-se das informações dos programas públicos de microfinanças selecionados para Brasil e Colômbia. A primeira seção deste capítulo irá investigar a capacidade dos programas de microcrédito chegar ao público excluído do sistema financeiro tradicional. A participação das cooperativas de crédito no sistema financeiro de cada país será medida na segunda seção. A terceira seção irá estimar a participação social das cooperativas de crédito em cada um dos países através da comparação do número de cooperados de cooperativas de crédito em relação à PEA. Na quarta seção será investigada a participação das cooperativas por estado. Na quinta seção será realizada uma análise cruzada do PIB, sistema financeiro e cooperativas de crédito por estado em cada um dos países para comprovar ou refutar a hipótese central deste estudo apresentada no capítulo anterior. Por fim, na sexta seção será estudado o ambiente regulatório de cada país no qual os sistemas cooperativistas e microfinanceiros estão inseridos.

5.1 - Capacidade dos programas de microfinanças de chegar ao público excluído do sistema financeiro tradicional

Conforme a hipótese apresentada no capítulo anterior, considerando os objetivos dos programas de microfinanças de atendimento à população excluída do sistema financeiro tradicional, espera-se uma atuação mais intensa dos programas microfinanceiros, considerando todos os tipos de instituições habilitadas nos programas, nos estados menos atendidos pelo sistema financeiro tradicional e de menor PIB *per capita*.

A capacidade de chegar ao público excluído do sistema financeiro tradicional será analisada com base na distribuição de instituições microfinanceiras por estado, considerando todos os tipos de instituições habilitadas pelos programas brasileiro e colombiano selecionados.

O Quadro A-3 apresenta a participação dos estados brasileiros em relação ao número de instituições habilitadas no PNMPO e também em relação ao PIB. Verifica-se que os estados da região Sul - Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina - e mais dois estados da região sudeste, Minas Gerais e São Paulo, contam com uma maior participação no PNMPO: 9,8%, 18,9%, 17,1%, 9,4% e 8%, respectivamente. Em relação à participação econômica no país, estes estados representam, 5,77%, 6,62%, 3,93%, 9,6% e 33,86% do PIB, respectivamente.

A análise da participação por estado no PIB, percebe-se que os cinco estados com menor participação, Acre, Amapá, Piauí, Roraima e Tocantins, são também os que apresentam menor participação em relação ao número de instituições habilitadas no PNMPO.

O quadro A-4 apresenta os dados referentes ao programa *Banca de las Oportunidades*. Verifica-se que os estados que possuem maior rede de atendimento são Bogotá D.C., com 23,29%, Antioquia, com 16%, Valle del Cauca, com 10,31%, Cundimarca, com 6,8% e Santander, com 5,92%. Estes são também os estados com maior participação no PIB: 24,95%, 14,43%, 10,40%, 5,23% e 6,9%, respectivamente.

O quadro em questão também aponta que os cinco estados com menor participação no PIB, Guainía e Vaupés com 0,03%, Amazonas com 0,08%, Guaviare, com 0,09% e Vichada, com 0,11% são também aqueles que apresentam menor rede de atendimento do programa *Banca de las Oportunidades*: 0,03%, 0,02%, 0,01%, 0,05% e 0,08%, respectivamente.

Os gráficos 3 e 4 abaixo demonstram a concentração da participação tanto em relação ao PIB quanto em relação ao número de pontos de atendimentos em cada um dos países. Para esta verificação os estados foram divididos em três grupos:

- Grupo 1: representado pelos 5 estados com maior participação no PIB e 5 estados com maior participação no número de pontos de atendimento;
- Grupo 2: representados pelos 5 estados com menor participação no PIB e 5 estados com menor participação no número de pontos de atendimento;
- Grupo 3: representado pelos demais estados

Gráfico 3: Brasil - Participação no PIB e instituições habilitadas no PNMPO em junho/09

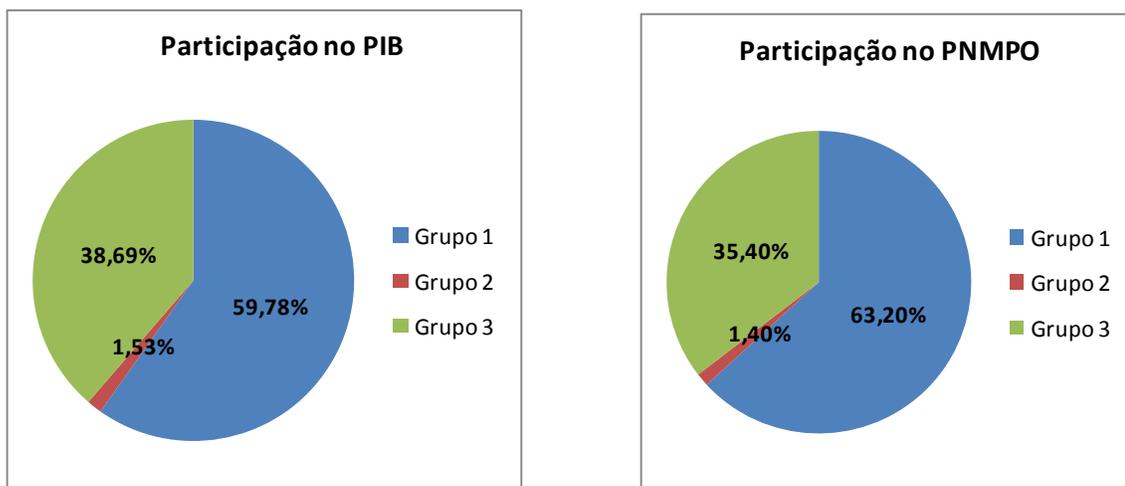
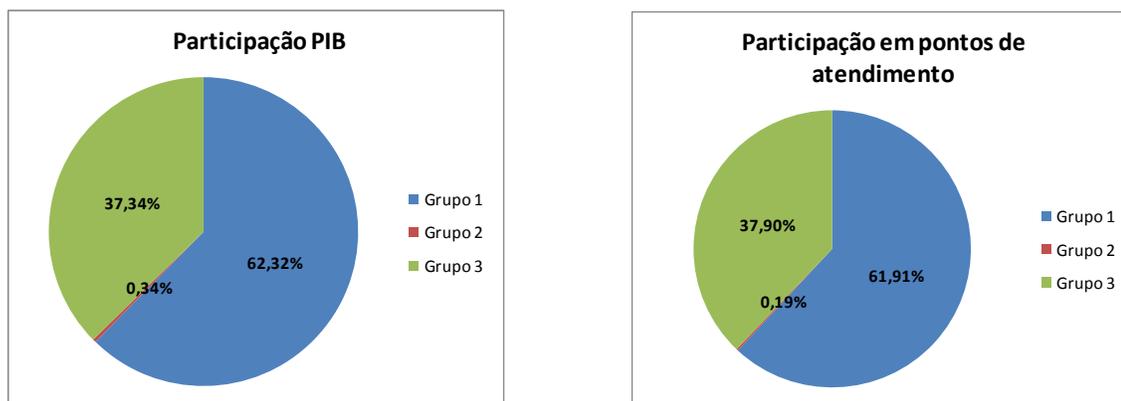


Gráfico 4: Colômbia - Participação no PIB e instituições habilitadas na *Banca de las Oportunidades* em agosto/2009



Os estados do Grupo 1 são os que apresentam maior participação do PIB em cada um dos países, 59,78% no Brasil e 62,31% na Colômbia, e também maior participação em pontos de atendimento, 63,20% e 61,91%, respectivamente. Enquanto que os estados do Grupo 2, menos desenvolvidos (representam 1,53% e 0,34% do PIB, respectivamente), recebem 1,4% e 0,19% do número de pontos de atendimento do programa de cada país.

A análise ainda revela que há uma grande assimetria de desenvolvimento econômico e de acesso a serviços financeiros no Brasil e na Colômbia, reforçando a teoria discutida no capítulo 2 quanto a relação entre o potencial crescimento de longo prazo de uma economia e o grau de desenvolvimento financeiro.

5.2 - Participação das cooperativas de crédito no sistema financeiro de cada país

O Quadro 1 apresenta a participação das cooperativas de crédito no sistema financeiro de cada um dos países da América Latina. Podemos perceber na Colômbia que o ativo das cooperativas de crédito equivale a 4,2% dos ativos do sistema financeiro contra 1,7% no caso brasileiro.

A flexibilização regulatória das cooperativas na Colômbia com a separação entre cooperativas financeiras, reguladas pela Superintendência Financeira, e CACs, reguladas pela Superintendência de Economia Solidária, pode se constituir em um dos fatores que explicam a maior participação deste país em relação ao sistema financeiro. No Brasil, a constituição e o funcionamento de uma cooperativa, independente de sua área de ação, tamanho da carteira, ativos totais, são tratados indistintamente.

Quadro 1: Participação econômica e social das cooperativas de crédito na América Latina e Caribe⁴⁵

País	Participação no mercado (1)	Associados/PEA (%)
Argentina	2,60%	23,50%
Bolívia	5,90%	11,10%
Brasil	1,70%	2,80%
Chile	1,10%	11,30%
Colômbia	4,20%	9,00%
Costa Rica	6,70%	28,70%
Equador	7,80%	46,40%
El Salvador	6,80%	20,70%
Guatemala	4,30%	13,50%
Honduras	4,30%	14,70%
México	2,50%	7,60%
Nicarágua	0,40%	2,60%
Panamá	1,00%	12,10%
Paraguai	25,50%	34%
Peru	2,10%	4,90%
República Dominicana	2,20%	7,70%
Uruguai	0,80%	15%
Venezuela	< 0,1%	1,40%

(1) Ativos das cooperativas de crédito como porcentagem dos ativos do sistema financeiro

⁴⁵ Adaptação com base em Arzbach & Durán (2007)

5.3 Cooperados de cooperativas de crédito em relação a PEA

A análise da participação das cooperativas de crédito em relação a PEA tomando como base o Quadro 1, demonstra que Colômbia apresenta maior participação social, apresentando taxas de 9,0% de participação em relação a PEA contra 2,8%, no caso brasileiro.

Utilizando como contraponto a participação social e econômica das cooperativas de crédito na América Latina e no Caribe, conforme apresentado no quadro A-5 percebemos que quando se trata de participação no mercado, temos um por um lado um país que grande participação do sistema cooperativo de crédito no sistema financeiro nacional

O número de associados em relação à PEA apresenta participação mais intensa do sistema cooperativa do que a participação em relação ao PIB, o que evidencia o caráter social deste tipo de instituição. Destaques podem ser dados para o Equador, com 46,4% da população economicamente ativa participando do sistema cooperativo de crédito e para o Paraguai, com 34%.

5.4- Participação das cooperativas de crédito por estado

O Quadro 2 mostra que os cinco estados de maior participação em relação ao número de cooperativas de crédito no Brasil são: São Paulo, 21,8%; Minas Gerais, 17,1%; Rio Grande do Sul, 9,5%; Paraná, 9,2%; Santa Catarina, 8,8%. Percebe-se uma forte concentração no número de cooperativas de crédito nestes estados, 65,78% do número de cooperativas em funcionamento no país, sendo que os demais 22 estados participam, conjuntamente, com 34,22% do número de cooperativas.

O Quadro 3 apresenta as informações para a Colômbia, sendo que os cinco estados com maior participação em relação ao número de cooperativas de crédito são: Antioquia, 31%; Bogotá, D.C., 18%; Santander, 12%; Valle, 10%; e Tolime, 4%. Esses cinco estados concentram 75% das cooperativas de crédito do país, sendo que os outros 27 estados juntos contemplam apenas 25% do número de cooperativas.⁴⁶

⁴⁶ No caso da Colômbia, foram consideradas para este estudo as CACs e as cooperativas financeiras. As cooperativas de multiatividade não estão contempladas, pois não foi possível medir o quanto as operações de crédito representam de seus ativos. A utilização de dados de cooperativas multiativas, em que grande parte do ativo seja proveniente de outras atividades que não a concessão do crédito, poderia comprometer o estudo.

Quadro 2 - Comparação da distribuição do PIB, Sistema Financeiro e Cooperativas de Crédito por estado no Brasil em junho/2009⁴⁷

Estado	PIB		Sistema Financeiro		Cooperativas de Crédito	
	PIB a preços correntes (R\$ 1.000,00)	Participação por Estado	No. Agências	Participação por Estado ³	No. Coops. de Crédito	Participação por Estado ²
Acre	4.834.771	0,20%	37	0,19%	6	0,4%
Alagoas	15.753.395	0,66%	131	0,69%	12	0,8%
Amapá	5.260.099	0,22%	33	0,17%	-	-
Amazonas	39.166.314	1,65%	159	0,84%	6	0,4%
Bahia	96.558.929	4,07%	797	4,19%	60	4,2%
Ceará	46.309.884	1,95%	385	2,02%	18	1,2%
Distrito Federal	89.630.109	3,78%	336	1,77%	22	1,5%
Espírito Santo	52.781.902	2,23%	384	2,02%	38	2,6%
Goias	57.090.883	2,41%	581	3,06%	49	3,4%
Maranhão	28.621.445	1,21%	239	1,26%	5	0,3%
Mato Grosso	35.284.471	1,49%	262	1,38%	41	2,8%
Mato Grosso do Sul	24.533.395	1,04%	239	1,26%	14	1,0%
Minas Gerais	214.813.511	9,06%	1930	10,15%	247	17,1%
Pará	44.375.766	1,87%	315	1,66%	35	2,4%
Paraíba	19.953.459	0,84%	186	0,98%	19	1,3%
Paraná	136.680.839	5,77%	1309	6,88%	132	9,2%
Pernambuco	55.504.917	2,34%	504	2,65%	23	1,6%
Piauí	12.790.396	0,54%	128	0,67%	3	0,2%
Rio de Janeiro	275.362.726	11,62%	1813	9,54%	92	6,4%
Rio Grande do Norte	20.556.655	0,87%	156	0,82%	11	0,8%
Rio Grande do Sul	156.882.623	6,62%	1519	7,99%	137	9,5%
Rondônia	13.110.092	0,55%	95	0,50%	26	1,8%
Roraima	3.660.153	0,15%	19	0,10%	1	0,1%
Santa Catarina	93.173.498	3,93%	904	4,75%	127	8,8%
São Paulo	802.551.691	33,86%	6292	33,09%	314	21,8%
Sergipe	15.125.895	0,64%	168	0,88%	4	0,3%
Tocantins	9.606.730	0,41%	92	0,48%	5	0,3%
	2.369.974.548	100%	19013	100,00%	1442	100%

⁴⁷ Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE e Banco Central do Brasil

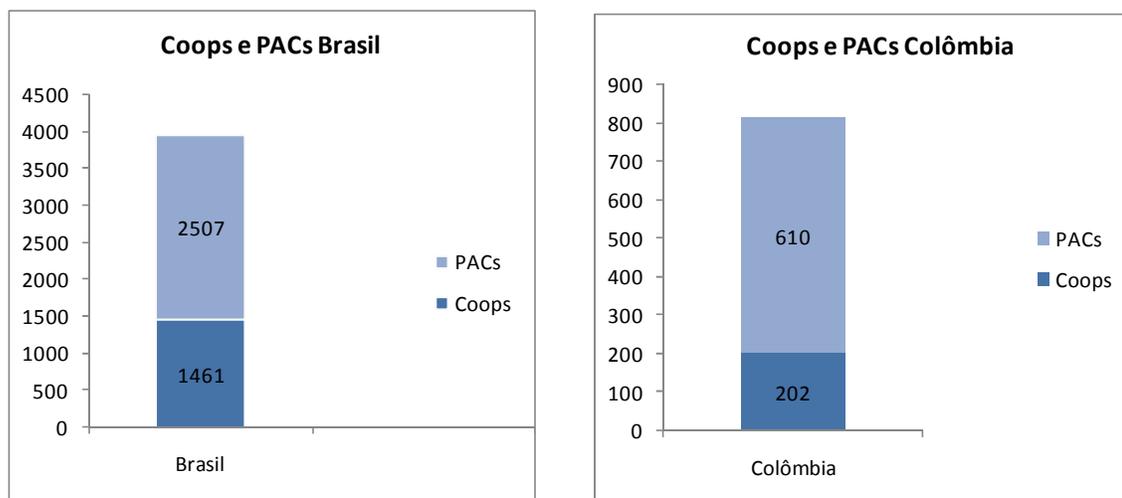
Quadro 3 - Comparação da distribuição do PIB, Sistema Financeiro e Cooperativas de Crédito por estado na Colômbia em agosto/2009⁴⁸

Estado	PIB		Sistema Financeiro		Cooperativas de Crédito	
	PIB a preços correntes (milones pesos)	Participação por Estado	Postos de Atendimento	Participação por Estado ²	No. Coops	Participação por Estado ³
Amazonas	326.877	0,08%	8	0,09%	-	-
Antioquia	62.315.450	14,43%	1.425	15,32%	62	31%
Arauca	3.217.388	0,75%	24	0,26%	-	-
Atlántico	17.815.317	4,13%	489	5,26%	1	0,5%
Bogotá D. C.	107.758.605	24,95%	2.778	29,87%	37	18%
Bolívar	16.683.874	3,86%	221	2,38%	1	0,5%
Boyacá	11.411.808	2,64%	294	3,16%	5	2%
Caldas	7.570.788	1,75%	169	1,82%	7	3%
Caquetá	1.905.150	0,44%	37	0,40%	1	0,5%
Casanare	12.501.395	2,89%	63	0,68%	1	0,5%
Cauca	6.936.937	1,61%	104	1,12%	-	-
Cesar	7.337.579	1,70%	104	1,12%	1	0,5%
Chocó	1.575.272	0,36%	38	0,41%	-	-
Córdoba	10.327.467	2,39%	124	1,33%	-	-
Cundinamarca	22.578.458	5,23%	546	5,87%	5	2%
Guanía	148.828	0,03%	2	0,02%	1	0,5%
Guaviare	404.101	0,09%	7	0,08%	-	-
Huila	7.587.421	1,76%	154	1,66%	7	3%
La Guajira	4.621.456	1,07%	40	0,43%	2	1%
Magdalena	5.963.418	1,38%	135	1,45%	1	0,5%
Meta	8.220.350	1,90%	155	1,67%	2	1%
Nariño	7.126.347	1,65%	180	1,94%	1	0,5%
Norte Santander	6.717.463	1,56%	158	1,70%	5	2%
Putumayo	1.164.365	0,27%	23	0,25%	1	0,5%
Quindío	3.486.524	0,81%	98	1,05%	2	1%
Risaralda	7.560.202	1,75%	177	1,90%	5	2%
San Andrés y Providencia	795.763	0,18%	19	0,20%	-	-
Santander	29.793.111	6,90%	455	4,89%	25	12%
Sucre	3.260.168	0,75%	66	0,71%	-	-
Tolima	9.167.962	2,12%	286	3,08%	8	4%
Valle	44.921.720	10,40%	914	9,83%	21	10%
Vaupés	141.922	0,03%	1	0,01%	-	-
Vichada	495.532	0,11%	5	0,05%	-	-
Total	431.839.018	100%	9.299	100,00%	202	100%

⁴⁸ Elaboração própria com base em dados do DANE, Confecoop e Superfinanceira

Os quadros em referência nesta seção contemplam o número de sedes de cooperativas de crédito nos dois estados, não levando em conta o número total de postos de atendimento. O gráfico 5 apresenta o número de cooperativas e de PACs nos dois países e como pode ser observado, no caso brasileiro o número de PACs é 71% maior que o número de cooperativas. No caso colombiano há 3 vezes mais PACs do que sedes de cooperativas de crédito.

Gráfico 5: Número de cooperativas e de PACs no Brasil e na Colômbia



A distribuição dos PACs não está contemplada nos quadros analisados. Neste sentido pode haver alterações no percentual de participação do sistema cooperativista por estado no caso da Colômbia, onde não há delimitação geográfica para a atuação das cooperativas.

No caso do Brasil, como a norma legal estabelece o raio máximo e ação de uma cooperativa, a existência de PACs em outros estados, que não o da sede, é menos provável.

5.5 - Comparação da distribuição do PIB, Sistema Financeiro e Cooperativas de Crédito por estado

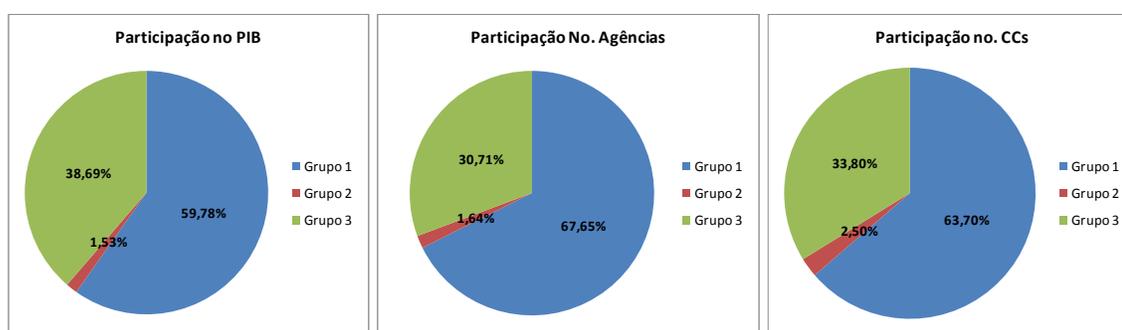
Para analisar a participação dos estados de cada país no PIB, no sistema financeiro e no sistema cooperativo de crédito foram criados 3 grupos de estados para cada país. A divisão dos grupos foi feita com base na participação dos estados no PIB. No caso do Brasil, com base no Quadro 2, os grupos estão assim constituídos:

- Grupo 1: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina;

- Grupo 2: Roraima, Acre, Amapá, Piauí, Rondônia;
- Grupo 3: demais estados

A finalidade desta divisão é avaliar qual a porcentagem de participação de cada um destes grupos no sistema financeiro e no sistema cooperativista. O gráfico abaixo apresenta o resultado deste cruzamento que teve como base o Quadro 2:

Gráfico 6: Brasil - Participação dos estados no PIB, no Sistema Financeiro e no sistema cooperativo de crédito (CCs) em dezembro/2008.

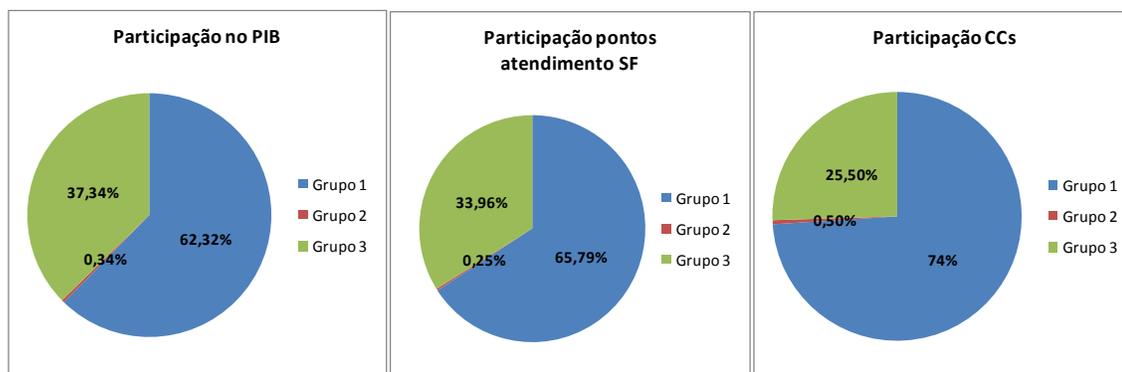


Os gráficos número 6 acima revela que o Grupo 1 apresenta maior participação nas três variáveis analisadas, ou seja, os cinco estados com maior PIB são também os cinco estados onde se concentra o maior número de agência bancárias e também o maior número de cooperativas de crédito. A intensidade de participação do Grupo 1 é maior no sistema financeiro, seguido do sistema cooperativo de crédito e na sequência pela participação no PIB. Enquanto o Grupo 2, que representado os 5 estados de menor PIB, são os menos assistidos pelo sistema financeiro e pelo sistema cooperativo de crédito, com 1,64 e 2,50% de participação, respectivamente.

No caso colombiano, com base no Quadro 3, os grupos foram assim constituídos:

- Grupo 1: Bogotá, Antioquia, Valle, Cundimarca e Santander;
- Grupo 2: Guainía, Vaupés, Amazonas, Guaviare e Vichada;
- Grupo 3: demais estados.

Gráfico 7: Colômbia - Participação dos estados no PIB, no Sistema Financeiro e no sistema cooperativo de crédito (CCs) em dezembro/2008



Os gráficos 6 e 7 evidenciam que os cinco estados de maior PIB, Grupo 1, são também aqueles que concentram o maior número de agências bancárias. Quando estendemos a análise para as cooperativas de crédito ocorre a mesma verificação, inclusive com uma maior intensidade. O Grupo 2, por sua vez, representa os 5 estados de menor PIB e são os menos assistidos pelo sistema financeiro e pelo sistema cooperativo de crédito, com 0,25 e 0,50% de participação, respectivamente.

5.6 - Consolidação da análise

A análise tanto com base nos indicadores criados quanto apoiada na consolidação apresentada na última seção não confirmou a hipótese proposta no capítulo anterior, ou seja, que em função do objetivo dos programas microfinanceiros e das cooperativas de crédito de incluir a população excluída do sistema financeiro, poderia esperar-se uma atuação mais intensa dos programas microfinanceiros e das cooperativas de crédito nos estados menos atendidos pelo sistema financeiro tradicional e com menor PIB *per capita*.

A análise dos indicadores demonstrou que as cooperativas estão concentradas nos estados mais ricos dos dois países, sendo o nível de concentração maior na Colômbia, com 74%, do que no Brasil, com 63,7%.

5.7 Ambiente Regulatório

No Brasil e na Colômbia as Cooperativas de Crédito gozam de benefícios tributários e normativos por serem consideradas instituições sem finalidade de lucro, com exceção dos bancos cooperativos brasileiros.

Enquanto que no Brasil a norma regula a atuação da cooperativa de acordo com a formação de grupos com alguma afinidade⁴⁹, na Colômbia não há este tipo de imposição/restrrição. Com relação à multiatividade, no Brasil não é permitido em nenhum tipo de cooperativa, enquanto que na Colômbia é permitido às CACs.

Conforme apresentado no capítulo 3, a base legal que regulamenta o funcionamento de cooperativas de crédito nos países em estudo são distintas, pois enquanto no Brasil todas as cooperativas de crédito estão submetidas ao controle do Banco Central do Brasil⁵⁰, na Colômbia⁵¹ há uma separação entre cooperativas de poupança e crédito e cooperativas financeiras para se definir o órgão de controle.

Em relação à base legal e modelo de supervisão, Arzbach e Durán (2007) classificam as cooperativas na América Latina e Caribe em três grupos:

- i. Grupo I: as cooperativas de crédito não são consideradas intermediários financeiros, portanto não estão sujeitos à fiscalização por parte de uma Superintendência Bancária ou Banco Central (Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana e Venezuela);
- ii. Grupo II: algumas cooperativas de crédito são reguladas pela lei bancária e são tratadas como verdadeiros intermediários financeiros (as Cajas de Crédito na Argentina, as CACs abertas na Bolívia e no Equador, as cooperativas de intermediação financeira no Uruguai);
- iii. Grupo III: além das leis gerais para as cooperativas, há também decretos específicos para as cooperativas de crédito por parte do Banco Central ou

⁴⁹ Salvo os casos previstos na Resolução 3.442/07, que prevê a atuação de cooperativas de livre admissão mediante requisitos específicos.

⁵⁰ Lei 5.764 de 1971 - Legislação Cooperativista e Lei 4.595/64 - Lei do Sistema Financeiro Nacional

⁵¹ Lei 79 de 1988 - Legislação cooperativista; Lei 454 de 1998 - Lei Geral de Fomento e Controle da Economia Solidária; e Lei 795 de 2003 - Superintendência Bancária.

Superintendência Bancária (Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México e Peru).

Com o crescimento do número de cooperativas de crédito e consequente aumento de participação econômica e social, os países, em geral, criam leis ou decretos especializados para estes tipos de cooperativas. Os autores justificam a importância da supervisão financeira com base em três argumentos: o primeiro de proteção da poupança pública, ou seja, o sistema deve estar bem regulado, pois as cooperativas recebem a poupança de um grande número de pessoas (46% da PEA do Equador, 34% da PEA do Paraguai e 28% da PEA da Costa Rica, por exemplo).

O segundo o de proteção da integridade do sistema financeiro, pois as cooperativas de crédito não fiscalizadas e com problemas podem provocar um contágio negativo para outras CACs, para os bancos e para as financeiras (risco sistêmico). E por fim o terceiro, de proteção do depositante individual, uma vez que o cooperado de uma CAC merece a mesma proteção que um cliente de um banco.

Outro ponto de atuação da supervisão está relacionado como os problemas de governança. Para os autores, a supervisão dá à CAC um “selo de confiança” da SB ou do BC que ela poderá apresentar a seu público, como prova de sua adequação aos normativos legais. Neste sentido, deve haver uma forte atuação dos órgãos supervisores quanto aos principais problemas de governança enfrentados pelas CACs⁵². Os problemas de governança indicam que o Estado deve intervir com supervisão para prevenir algumas potenciais debilidades relacionadas à falta de governança.

A supervisão é importante para as cooperativas de crédito, pois estimula a confiança pública, aumenta as possibilidades de crescimento com estabilidade e contribui para solucionar os problemas de governança.

Para Arzbach e Durán (2007) o processo de inclusão no rol de instituições reguladas é muito exigente, já que envolve a necessidade de profissionalização da gestão da cooperativa para lidar com todas as exigências deste tipo de regulação, tais como: estabelecimento de capital mínimo; criação de estimativas para ativos de risco; classificação da carteira segundo o risco; regras para concessão de crédito e investimentos; manual de contas uniformes; envio de

⁵² O Banco Central do Brasil iniciou no ano de 2006 o projeto Governança Cooperativa com o apoio do segmento cooperativa de crédito. O resultado deste trabalho está consolidado no livro “Governança Cooperativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito”. Para saber mais informações sobre este projeto, veja Ventura, Fontes Filho e Soares (2009) ou a versão eletrônica livro através do site www.bcb.gov.br/?dirgovcoop

informações à superintendência financeira ou banco central, cumprimento de normas sobre lavagem de dinheiro, risco, tecnologia da informação, auditoria, concentração de riscos, solvência e liquidez.

No entanto esse processo levaria a uma integração cada vez maior das CACs com a supervisão especializada, abrindo caminho para algumas possibilidades no futuro, como poder participar plenamente do sistema de pagamentos e ter acesso ao refinanciamento e operações monetárias.

A fiscalização também difere nos dois países. No Brasil a fiscalização é feita pelo Banco Central. A Resolução 2.608/00 havia delegado às centrais de crédito autorização para fiscalizar as cooperativas filiadas, procedimento questionável na ocasião tendo em vista que as centrais são também responsáveis pela atividade de fomento e desenvolvimento das cooperativas filiadas. O agravante é que os dirigentes da central são eleitos pelas cooperativas singulares, o que poderia gerar conflito de interesse entre os papéis de fomento e de fiscalização.

Esse problema foi resolvido com a edição da Resolução 3.442/07 que trouxe uma nova orientação para a supervisão auxiliar estabelecendo que a auditoria das demonstrações contábeis das cooperativas de crédito deva ser feita por auditor independente. A norma prevê a constituição de entidade de auditoria cooperativa destinada à prestação de serviços de auditoria externa, constituída e integrada por cooperativas centrais e suas confederações.

Na Colômbia, no caso das cooperativas financeiras, o controle é feito diretamente pela Superintendência Financeira. No caso das CACs, as funções de fomento e de controle foram divididas entre duas entidades estatais:

- i. DANCOSIAL (Departamento Administrativo de la Economía Solidaria) responsável pelo registro e fomento;
- ii. SES (Superintendencia de la Economía Solidaria) responsável pelo controle.

Para Arzbach e Durna (2007) o modelo ideal é a criação de órgãos de supervisão responsáveis pelo registro e cumprimento das leis cooperativistas, enquanto que as superintendências financeiras e bancos centrais se encarregariam da fiscalização da atividade financeira. Nos países do Mercosul prevalece a supervisão e fiscalização por parte do banco central (modelo anglo-saxão), já nos demais países da América Latina, prevalece a superintendência financeira.

Enquanto que no Brasil 100% das cooperativas de crédito são fiscalizadas pelo Banco Central, na Colômbia apenas as cooperativas financeiras são fiscalizadas pela Superintendência Financeira. Em dezembro de 2006 havia 214 cooperativas de crédito em funcionamento no país, sendo 5 cooperativas financeiras, reguladas pela Superfinanceira, e 209 CACs. Apenas as 5 cooperativas financeiras foram supervisionadas pela Superfinanceira, ou seja, apenas 2,3% do número de cooperativas do país⁵³.

Em muitos países há ainda a atuação de órgãos hierarquicamente superiores ao BC, que tratam de coordenar a supervisão e regulamentação de vários agentes financeiros⁵⁴.

Para Arzbach e Duran, o que dá certa tranquilidade para o caso colombiano é fato de 100% das CACs serem fiscalizadas pela SES, porém há de se considerar que muitas destas CACs são maiores que as cooperativas financeiras, o que pode caracterizar uma arbitragem regulatória.

No caso das Microfinanças⁵⁵ estudo realizado pelo *Economist Intelligence Unit* sobre o ambiente para as microfinanças na América Latina, revelou que, do ponto de vista do marco regulatório, a Colômbia apresenta melhores condições para o desenvolvimento das microfinanças, quando comparado com o Brasil (a Colômbia ocupa a 4a posição neste item, enquanto o Brasil está na 13a posição).

No estudo em referência foram utilizados como critério para avaliação do ambiente regulatório a regulação das operações de microcrédito, a criação e funcionamento de IMFs especializadas reguladas, a criação e funcionamento de IMFs não reguladas e a capacidade regulatória e de supervisão de cada país.⁵⁶

No caso brasileiro o estudo revelou que apesar do Banco Central do Brasil ter uma forte capacidade regulatória para todo o setor financeiro, ainda não conta com suficientes conhecimentos, procedimentos e pessoal especializados em microfinanças.

Algumas funções de supervisão ficam sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho, seria necessário haver uma maior integração deste Ministério com o Banco Central, com o objetivo de melhor coordenar as ações a serem desenvolvidas.

⁵³ O critério utilizado pela Superintendência Bancária para definir se irá ou não supervisionar diretamente uma cooperativa de crédito na Colômbia é o fato dela captar ou não recursos de terceiros.

⁵⁴ No Brasil há a figura do CMN (Conselho Monetário Nacional), responsável pelas normas do SFN; na Colômbia a Superintendência Financeira está ligada informalmente ao Ministério da Fazenda e Crédito Público (MHCP).

⁵⁵ Texto com base no Microscopio 2008 sobre el entorno de negocios para las microfinanzas en America Latina y el Caribe elaborado pelo EIU - *Economist Intelligence Unit*.

⁵⁶ A pesquisa completa pode ser acessada através do site www.eiu.com/microscope2008

O grande avanço em termos de marco regulatório no Brasil foi a criação das OSCIPs, SCMs e do correspondente bancário. Vale ressaltar também a obrigatoriedade criada para os bancos de destinar 2% de seus recursos provenientes de depósito à vista para populações de baixo recurso.

No caso da Colômbia, o *Economist Intelligence Unit* destaca a permissão pela legislação colombiana de criação de cadastro positivo, prática ainda em discussão no Brasil. Inclusive as entidades não reguladas estão sendo integradas no sistema de cadastro implantado.

O rigor na supervisão feito pela Superintendência Financeira foi considerado um ponto de destaque para o país, principalmente no acompanhamento das instituições reguladas, que devem apresentar informes de atuação diários, semanais, mensais, trimestrais, semestrais e anuais.

Como ponto a melhorar está a necessidade de regulação e supervisão das ONGs e cooperativas não financeiras, que apresentam grande participação no sistema microfinanceiro, porém não recebem supervisão direta. E, assim como no Brasil parte dos recursos dos bancos deverão ser destinados para a prestação de serviços financeiros à população desassistida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências iniciais das cooperativas de crédito, que são as bases da cooperação nos dias de hoje, em muito se assemelham ao modelo de microcrédito. Fazendo um resgate histórico das ações dos chamados precursores do cooperativismo é possível identificar uma série de semelhanças entre o cooperativismo de crédito e o modelo de microcrédito conforme proposto por Yunus. O modelo de aval solidário e a valorização do aspecto moral do indivíduo são características dos dois modelos. A garantia social é conseguida em função das relações de confiança que se estabelece dentro do grupo.

Assim como Charles Gide,⁵⁷ sistematizador do pensamento cooperativo rochdaleano que propôs as 12 virtudes do cooperativismo, Yunus também compartilha da importância de integrar as mulheres nas questões sociais, pois são elas que cuidam do lar e fazem as compras, devendo, portanto, conhecer os problemas do consumo e das cooperativas de consumo (6ª virtude proposta por Gide).

A preocupação de permitir acesso de pessoas tradicionalmente excluídas do sistema bancário tradicional ao crédito e a destinação do crédito para atividades produtivas, como é o caso do modelo das Caixas Populares Desjardins, se apresenta como uma aproximação relevante entre os dois modelos.

O conceito de microcrédito foi expandido para o conceito de microfinanças, considerando a importância de se estender os benefícios de outros serviços financeiros à população normalmente excluída deste contexto pelo sistema financeiro tradicional. Percebem-se mais uma aproximação neste aspecto, pois as cooperativas de crédito prescindem que o seu cooperado capitalize a cooperativa, como dono que é do negócio, o que impõe a ele a necessidade de reservar uma parte de seus recursos na forma de capital, criando uma poupança. Além disso, conforme proposto por Croteau, as cooperativas de crédito devem oferecer a seus cooperados outros serviços financeiros, como seguros e consultoria financeira.

⁵⁷ Professor universitário de Economia Política na cidade de Nimes, no sul da França, que reuniu algumas pessoas para discutir problemas econômicos. Foi o principal sistematizador do pensamento rochdaleano e acreditava na criação da República Cooperativa. Para isso, ele previu esse processo em três etapas: na primeira etapa seriam organizadas as cooperativas de consumo, que eliminaria qualquer aumento sobre o custo de produção (lucro) a fim de obter o justo preço; na segunda etapa seriam criadas as cooperativas de produção industrial, com os fundos acumulados pelas cooperativas de consumo; na terceira etapa seriam organizadas as cooperativas de produção agrícola. Tanto nas cooperativas de produção quanto nas agrícolas, o lucro seria abolido (PINHO, 1982: p. 33-36)

Neste aspecto podemos considerar o sistema cooperativista de crédito um parceiro fundamental nos programas de microfinanças, pois através dele, mesmo pessoas com baixa capacidade para fazerem uma poupança no sistema financeiro tradicional, têm suas aplicações acolhidas e remuneradas de forma justa. Roby (2001:41-42), cita trecho de uma carta de Alphonse Desjardins a Charles Raynéri, do Banco Popular de Menton, com data de 14/10/1900:

“No que diz respeito à poupança, desejo que nossas sociedades sejam verdadeiras escolas ensinando a prática dessa virtude social, e para isso nós recebemos até mesmo depósitos no valor de 5 *cents*, bonificando com juros um por cento mais elevados que aqueles oferecidos pelas instituições existentes e destinadas a recolher a poupança popular”.

Quando analisou a hipótese se a poupança é mais eficaz que o crédito para reduzir a pobreza, Gulli (1999:71) chegou às seguintes conclusões: tem-se comprovado que os pobres têm tanto a capacidade como o desejo de poupar; os obstáculos que apresentam certas normas e instrumento impedem a mobilização da poupança mas que as preferências dos pobres com relação à poupança; alguns princípios importantes para os programas de poupança em pequena escala são a conveniência e a segurança, uma ampla gama de serviços de poupança, com distintos graus de liquidez e rendimento, um saldo início baixo e taxas de rendimento competitivas; a poupança aumenta a capacidade creditícia dos pobres e pode fortalecer a sustentabilidade das instituições de microfinanças; a poupança, o crédito e o seguro têm usos ligeiramente diferentes para os pobres e a disponibilidade dos três serviços pode ajudar a reduzir a pobreza; deve-se promover um sistema financeiro que promova a poupança, o seguro e o crédito, e deve-se dar à poupança mais importância que se deu até agora.

Apesar da baixa participação do segmento cooperativista de crédito nos programas públicos dos países em estudo, como verificado no capítulo anterior, o marco conceitual deste segmento cooperativo, principalmente das cooperativas de economia solidária, evidencia a pré-condição para atuar na concessão de serviços microfinanceiros e ser um importante agente tanto no combate à pobreza quanto na inserção da população desassistida no sistema financeiro.

Dada suas características, as cooperativas de crédito, principalmente nas regiões mais carentes de desenvolvimento e menos assistidas pelo sistema financeiro tradicional, apresenta-se com uma solução viável para as prioridades descritas acima e deveriam ser objeto de efetivos programas públicos para viabilizar a expansão deste tipo de empreendimento.

A cooperativa de crédito, em seu processo de constituição de desenvolvimento, propicia uma integração natural entre os cooperados, que passam a serem donos ou sócios de um mesmo negócio. A proximidade, chamada de elo comum, permite resolver problemas parte dos problemas relacionados à seleção adversa e à assimetria de informações, reduzindo assim o custo do crédito.

Tanto na Colômbia quanto no Brasil há o entendimento por parte dos gestores da política pública da importância do papel das cooperativas de crédito na concessão de serviços microfinanceiros. O que precisa ser feito é o estímulo à constituição de novas cooperativas ou expansão da área de atuação das cooperativas existentes. Ações como a conscientização da população sobre o papel das cooperativas de crédito, a existência de um ambiente regulatório adequado e a parceria com os sistemas cooperativos de crédito para o desenvolvimento conjunto de programas voltados a oferta de serviços microfinanceiros poderia favorecer este cenário.

Um ambiente regulatório adequado às características deste tipo de instituição financeira também é relevante, pois um sistema regulatório que imponha muitas restrições para a constituição de cooperativas de crédito, como exigência de elevada de capital mínimo, inviabiliza iniciativas desta natureza, principalmente entre a população economicamente menos favorecida. Ademais, o excesso de exigências para as cooperativas em funcionamento, comparado às exigências feitas aos bancos que movimentam volume de recursos infinitamente maior, compromete a continuidade ou crescimento das cooperativas já constituídas.

A adequação das normas, principalmente as internacionais, como Basiléia, é outro ponto a ser tratado pelas políticas públicas no sentido de adequá-las à realidade do sistema cooperativa e dos serviços microfinanceiros.

Por fim, criar um ambiente adequado para o desenvolvimento do sistema financeiro, de modo a permitir o acesso ao crédito a uma parcela cada vez maior da população, principalmente micro empreendedores excluídos deste mercado, irá gerar um movimento dos países da América Latina na direção do crescimento econômico, que tem forte relação com o grau de desenvolvimento financeiro de um país.

Neste sentido, a oferta de microcrédito se constitui em um programa social inovador por duas características: a primeira refere-se ao fato dos programas buscarem, e diversos já atingiram, a própria sustentabilidade financeira; a segunda é que, diferentemente da maioria dos programas de combate à pobreza, este opera sob princípios estritamente de mercado.

Assim, aumentar a capilaridade dos serviços, criar profundidade e diversidade na oferta de produtos, formar mercados nacionais, utilizar tecnologias que rebaixem os custos operacionais e ampliar o número de ofertantes para alcançar maior competitividade, se encontram entre as prioridades a serem seguidas para estender os serviços financeiros à população mais pobre.⁵⁸

Neste movimento seria fundamental uma ação mais efetiva nas regiões menos desenvolvidas economicamente visando diminuir a concentração de recursos e de prestação de serviços em determinadas regiões em detrimento de outras.

As cooperativas de crédito podem desempenhar um papel importante nesse processo, pois nas cooperativas os recursos captados e o resultado de suas ações são redistribuídos localmente. Rodrigues (2008) afirma que os bancos podem se interessar em drenar os recursos locais para a agência central, que os distribui a clientes preferenciais. Uma cooperativa de crédito não. Ela aplica os recursos junto a seus associados nos próprios municípios ou, quando muito, na região.

Para Arzbach (2008) o microcrédito, produto típico das cooperativas européias, ainda é pouco desenvolvido em cooperativas brasileiras (a diferença de muitos países da América Latina). O autor afirma que o crédito produtivo foi e é, para os bancos cooperativismo europeus e os seus clientes uma das bases do crescimento no setor rural na Alemanha e Holanda, onde o Rabobank tem um forte enraizamento no setor agrário, com um relacionamento mútuo e de alta fidelidade entre este banco e os seus clientes.

Para o desenvolvimento do sistema microfinanceiro na América Latina é fundamental a articulação entre os diversos programas de cada país para o ganho de escala e entre os órgãos ligados ao governo que promovem este tipo de política: órgãos ligados a economia solidária, emprego e regulação do sistema financeiro, principalmente.

As cooperativas de crédito, especialmente as ligadas à economia solidária se configuram como importantes agentes de introdução e/ou desenvolvimento de ações de inclusão financeira, principalmente nas regiões menos atendidas pelo sistema financeiro tradicional em função do compromisso do sistema cooperativo com a mudança social.

A estruturação de grupos de discussão ou de trabalho formado por representantes do governo e do sistema cooperativo de crédito para analisar e propor ações a serem adotadas na atuação junto à população e áreas geográficas esquecidas pelo sistema financeiro tradicional é fundamental neste momento. Além disso, o estímulo à pesquisa sobre o tema, através de

⁵⁸ Cacciamali, Chahad, Tatei (2008)

parcerias com universidades, traria a consolidação de conceitos, ideias, ações e melhores práticas a serem adotadas para a efetiva atuação das cooperativas de crédito na oferta de serviços financeiros para a população excluída do sistema financeiro.

A aproximação teórica e conceitual do sistema cooperativo de crédito com as microfinanças revelam o forte potencial para a criação de políticas públicas de geração de renda e inclusão social envolvendo a oferta de serviços microfinanceiros através de cooperativas de crédito, mas na prática essa ainda não é uma realidade.

Este estudo pretende contribuir para a discussão do papel das cooperativas de crédito enquanto agentes inclusivos da população ao sistema financeiro e, como consequência, a maior grau de desenvolvimento econômico. Coloca em debate o distanciamento entre a teoria, que revela a capacidade de inclusão social da cooperativa, e a prática, que demonstra que o sistema cooperativo de crédito é tão assimétrico em termos de atendimento à população, quanto o sistema financeiro tradicional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARZBACH, Matthias. DGRV e a experiência Internacional para o fortalecimento do cooperativismo de crédito brasileiro. **In: Conjuntura e Perspectivas do Cooperativismo de Crédito**. Brasília: SESCOOP, 2008. p. 33 a 37.
- ARZBACH, Matthias; Durán, Álvaro. **Regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe**. 14a. edição, atualizada e ampliada. San José, Costa Rica: Confederación Alemana de Cooperativas, 2007. 93.
- BALIEIRO, Carolina de Figueiredo; COSTA, Davi R. de Moura; NINAUT, Evandro Scheid; MONTALDI, Mariana Squarizzi; BIALOLKORSKI NETO, Sigismundo. O Brasil Cooperativo mostra seu Valor. **In: III Seminário Tendências do Cooperativismo Contemporâneo**. Cuiabá-MT, 2004.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Normas aplicadas às cooperativas de crédito**. Belo Horizonte: BCB, 1997.
- BARONA, Bernardo. **Microcrédito em Colombia**. Estudos Gerenciais 90. Cali: Universidad Icesi. Enero-Marzo de 2004. pag. 79-102.
- BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valéria Rezende. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. Documento eletrônico <http://www.comunitas.org.br/?docs/CS-37Result_Select.pdf>. Acesso em 12/5/2008.
- BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. Cooperativismo é economia social: fortalecendo a identidade cooperativa. **In: III Seminário de Tendências do Cooperativismo Contemporâneo**. Cuiabá-MT: 2004.
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. **A política das políticas públicas: Progresso Econômico e Social da América Latina – Relatório 2006**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- CACCIAMALI, Maria Cristina. **As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul**. vol.19 no.55 São Paulo Set./Dez., 2005.
- CACCIAMALI, Maria Cristina; CHAHAD, José Paulo Zeetano; TATEI, Fábio. **Microfinanças e Política Pública na América Latina**. In: Cadernos Prolam/USP. Ano 8, vol. 1, 2008, p. 149-172.
- CACCIAMALI, Maria Cristina; MUNGIOLI, Rafael Palma; ASSIS, Simone Araújo Fábio; MATOS, Franco de; SANTOS, Raul Cristóvão; SILVA, Thiago F. M. Ramalho. **Crédito e Desenvolvimento Econômico**. (no prelo).
- CONFECOOP - Confederación de Cooperativas de Colombia. **Gestión empresarial socialmente responsable: Desempenho sector cooperativo colombiano 2008**. Bogotá, Colômbia: 2009. Documento eletrônico: <<http://www.portalcooperativo.coop/observatori.htm>> Acesso em 10/8/2009.

- CROTEAU, John T. **A Economia das Cooperativas de Crédito**. São Paulo: Atlas, 1968.
- EIU - Economist Intelligence Unit. **Microscopio 2008 sobre el entorno de negocios para las microfinanzas en América Latina y el Caribe**. Nova Iorque, Estados Unidos: outubro/2008. Documento eletrônico: <<http://www.eiu.com/microscope2008>> Acesso em 24/4/2009
- FARRANHA, Ana Cláudia. (Docente). **Novas e velhas elaborações: Anotações sobre o microcrédito no Brasil**; Congresso Latinoamericano de Ciência Política (ALACIP): Democracia e Desigualdades. Artigo foi publicado no Cd-rom Democracia e Desigualdade, referente ao 3o. Congresso Latino-Americano de Ciência Política, 2006.
- FORTUNA, Eduardo. **Mercado Financeiro: Produtos e Serviços**. 16ª edição – Rio de Janeiro: Qualytimark, 2005
- GAWLAK, Albino & RATZKE, Fabiane. **Cooperativismo: primeiras lições**. Brasília: Sescop, 2004. 112p.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.
- GULLI, Hege. **Microfinanzas y pobreza: son validas las ideas preconcebidas?** Washington: BID: 1999.
- KUMAR, Anjali. **Brasil: acesso a serviços financeiros**. Rio de Janeiro: IPEA; Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004
- LIMA, José Carlos. **Ligações perigosas: trabalho flexível e trabalho associado**. São Paulo: Annablume, 2007.
- MACKENZIE TORRES, Tania Margarita. **Análise de práticas de microcrédito: estudo comparativo dos casos Credimur no Brasil e Coopsocial na Colômbia**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Viçosa, 2008.
- MacLEAN, Jorge **Microfinanzas en Bolivia: aportes y perspectivas**. Santiago de Chile: ONU-CEPAL, 2005.
- MATOS, Franco de. **Avaliação comparativa das atividades de microcrédito Brasil e Bolívia**. 2002. 111f. Dissertação de Mestrado - Programa de Integração da América Latina - PROLAM/USP. São Paulo. 2002.
- MEINEN, Ênio. Cooperativa de crédito: por que associar-se? *In: Conjuntura e Perspectivas do Cooperativismo de Crédito*. Brasília: Sescop, 2008. p. 119 a 123.
- NINAUT, Evandro Scheid. A estrutura do cooperativismo de crédito brasileiro. *In: Conjuntura e Perspectivas do Cooperativismo de Crédito*. Brasília: Sescop, 2008. p. 39 a 45.
- PANZUTTI, R. et al. **Cooperativa: uma empresa participativa**. São Paulo: OCESP, 2000 (Coleção Orientação 2/2000).
- PAREDES, Maria Tereza Victoria; BARONA, Bernardo Z. **Microcrédito, sector urbano en Colombia y modelos de desarrollo y acumulación**. Documento de Trabalho no. 2. Cali, Colombia. Noviembre 2006, p. 1-39. Documento eletrônico:

- <http://portal.puj.edu.co/ceconomicas/articulos/Documentos_2006/Doc2.pdf> Acesso em 12/5/2008.
- PIMENTEL, Janaine L.; SOARES, Adriano L.; MACHADO, Jussara K.; RODRIGUES, Rogério; SERRATO, Salvador; OLIVEIRA, Wanderson. **Cooperativas de crédito e instituições financeiras: análise financeira comparativa**. FGV-EAESP: Trabalho para o MBA Gestão de Cooperativas. São Paulo, 2002.
- PINHO, Diva Benevides. **O pensamento cooperativo e o cooperativismo brasileiro**. São Paulo: CNPq, 1982 (Manual do Cooperativismo, v. 1).
- _____. **Tipologia Cooperativista**. São Paulo: CNPq, 3ª edição, 1996 (Manual do Cooperativismo, v. 4).
- _____. **O Cooperativismo no Brasil: da vertente pioneira à vertente solidária**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- ROBY, Yves. **As caixas populares Desjardins: 1900-1920**. Brasília: Confefbras, 2001.
- RODRIGUES, Roberto. **Cooperativismo: democracia e paz – surfando a segunda onda**. São Paulo: (s.n), 2008. 516p.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. **A teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo. Ed. Perceu Abramo, 2002. 128p.
- SOARES, Marden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Brasília: BCB, 2007. Documento eletrônico < <http://www.bcb.gov.br/?microfin>> Acesso em 23/3/2008.
- SOARES, Marden Marques; BALLIANA, Gilson Marcos. O cooperativismo de crédito no Brasil. **In: Governança Cooperativa: diretrizes e mecanismos para o fortalecimento da governança em cooperativas de Crédito**. Coordenadores: Elvira Cruvinel Ferreira Ventura; Joaquim Rubens Fontes Filho; Marden Marques Soares. Brasília: BCB, 2009 (p. 17 a 29).
- SOARES, Ricardo Prata. *Sociologia da cooperação*. **In: Administração de Cooperativas**. Organizadora: PINHO, D. B. São Paulo: CNPq, 1982 (Manual do Cooperativismo, v. 3).
- SOUZA, Alzira. S. de. **Cooperativismo de crédito: realidades e perspectivas**. Rio de Janeiro: OCERJ, 1996. 173 p.
- YUNUS, Muhamad. **O banqueiro dos pobres**, São Paulo, . Ed. Ática, 2000.

Sites consultados:

Aliança Cooperativista Internacional: www.ica.coop ; www.aciamericas.coop

Banca de las Oportunidades: <http://www.bancadelasoportunidades.com.co>

Banco Central do Brasil: www.bcb.gov.br

Banco Interamericano de Desenvolvimento: www.iadb.org

Confecoop - Confederación de Cooperativas de Colombia: <http://www.portalcooperativo.coop>

DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <http://www.dane.gov.co>

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego: Programa de Microcrédito Produtivo Orientado:
<http://www.mte.gov.br/pnmpo>

SES - Superintendencia de Economia Solidaria: <http://www.supersolidaria.gov.co>

Sicoob - Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil: www.sicoob.com.br

Sicredi - Sistema de Crédito Cooperativo: www.sicredi.com.br

Sistema de Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária: www.cresol.com.br?

Superintendencia Financiera de Colombia: <http://www.superfinanciera.gov.co>

APÊNDICES

Quadro A-1 – Fases do Microcrédito e das Microfinanças no Brasil⁵⁹

Fase	Período	Principais fatos
Fase 1	1972 – 1988	Redes alternativas organizadas por ONG's; Fundos rotativos informais focados no meio rural; Gestão com enfoque no objetivo do financiamento e não no retorno do crédito;
Fase 2	1989 – 1997	Entrada das prefeituras municipais como atores do microcrédito (Banco do Povo); Expansão do cooperativismo de crédito urbano; Constituição de sistemas alternativas de cooperativas de crédito rurais;
Fase 3	1998 – 2002	Criação do marco legal para o microcrédito – SCM e as OSCIP; Criação do Programa de Microcrédito do BNDES; Criação do Programa Crediamigo pelo Banco do Nordeste.
Fase 4	2003 – 2004	Inclusão bancária (bancarização) para população de baixa renda; Regras mais flexíveis para o funcionamento das cooperativas de crédito; Ampliação e consolidação do Programa Crediamigo.
Fase 5	Desde 2005	Criação do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (MPO).

⁵⁹ As informações foram extraídas da apresentação em *power point* do relatório sobre Microcrédito e Microfinanças no Governo Lula, elaborado por Gilson Bettencourt e disponível no site do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br).

Quadro A-2 – Fases do microcrédito na Colômbia⁶⁰

FASE	CARACTERÍSTICAS	PRINCIPAIS FATOS
I Décadas de 50 à 70	<ul style="list-style-type: none"> - O foco era o crédito subsidiado à agricultura; - Principais provedores deste serviço financeiro eram bancos públicos; - Crédito concedido sem garantia e baixas taxas de juros; - O objetivo do governo era superar a pobreza das pequenas unidades produtivas, utilizando o crédito para incremento na produtividade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Baixo envolvimento do SFP por considerar a atividade de alto risco; - Na maioria dos casos os recursos eram direcionados à pessoas que não necessitam do crédito.
II 1980 – 1996	<ul style="list-style-type: none"> - O foco era o crédito aos microempreendedores; - Principais provedores deste serviço financeiro eram ONGs especializadas em emprestar pequenas quantias (crédito individual ou solidário); - Entendimento de que mesmo carecendo de garantias colaterais os pobres eram bons pagadores, pois precisavam manter seus pagamentos em dia para ter acesso a novos empréstimos; - Objetivo de acelerar o processo de industrialização no país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio financeiro do BID para levar o “Programa de Crédito para Microempreendedores” à cabo; - Crescimento das operações do WWW – Banco da Mulher; - Grande aumento do número de ONGs atuando no país.
III Final da década de 90 aos dias atuais	<ul style="list-style-type: none"> - Constatação de que os pobres tinham necessidade de outros serviços financeiros; - As IMFs, na busca de sustentabilidade, concentram sua atuação junto a pessoas ou microempreendimento com maior capacidade de pagamento; - Constatação de que deveria ser criada uma agenda para as questões do microcrédito com dois focos principais: portfólio diversificado de produtos e; destinação do crédito para a camada mais pobre da população. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uma grave crise afeta o sistema financeiro; - Drástica diminuição do ativo das cooperativas, culminando com a fusão ou liquidação de muitas delas; - Ley 454/1998: criação da Superintendência de Economia Solidária. - Ley 590/2000: promoção do desenvolvimento das Mipymes.

⁶⁰ Quadro elaborada pela autora tendo como base BARONA (2004).

Quadro A-3 - Instituições habilitadas no PNMPO por estado⁶¹

Estado	Coops	Oscips	SCM	Agências de Fomento	Total por Estado	PNMPO Participação por Estado	PIB Participação por Estado
Acre	-	1	-	-	1	0,3%	0,20%
Alagoas	2	3	-	1	6	2,1%	0,66%
Amazonas	-	1	-	-	1	0,3%	1,65%
Amapá	-	-	-	1	1	0,3%	0,22%
Bahia	11	5	1	1	18	6,3%	4,07%
Ceará	4	7	-	-	11	3,8%	1,95%
Distrito Federal	-	5	-	-	5	1,7%	3,78%
Espírito Santo	4	3	1	-	8	2,8%	2,23%
Goiás	5	3	-	-	8	2,8%	2,41%
Maranhão	-	1	-	-	1	0,3%	1,21%
Minas Gerais	8	14	5	-	27	9,4%	9,06%
Mato Grosso do Sul	-	2	-	-	2	0,7%	1,04%
Mato Grosso	1	-	-	-	1	0,3%	1,49%
Pará	1	5	1	-	7	2,4%	1,87%
Paraíba	-	3	1	-	4	1,4%	0,84%
Pernambuco	2	9	-	-	11	3,8%	2,34%
Piauí	-	1	-	-	1	0,3%	0,54%
Paraná	20	7	1	-	28	9,8%	5,77%
Rio de Janeiro	-	4	4	-	8	2,8%	11,62%
Rio Grande do Norte	-	4	-	1	5	1,7%	0,87%
Rondônia	-	3	-	-	3	1,0%	0,55%
Roraima	-	-	-	-	-	-	0,15%
Rio Grande do Sul	44	9	-	1	54	18,9%	6,62%
Santa Catarina	22	23	3	1	49	17,1%	3,93%
Sergipe	-	2	-	-	2	0,7%	0,64%
São Paulo	3	17	3	-	23	8,0%	33,86%
Tocantins	-	-	-	1	1	0,3%	0,41%
Total por tipo de instituição	127	132	20	7	286		
Participação por tipo de instituição	44%	46%	7%	2%	100%		100%

⁶¹ Elaboração própria com base em dados disponível no site <http://www.mte.gov.br/pnmpo>

Quadro A-4 - Instituições habilitadas no programa *Banca de las Oportunidades* por estado⁶²

Estado	Rede Atendimento	Participação Rede Atendimento por Estado	Participação PIB por Estado
Amazonas	4	0,07%	0,08%
Antioquia	948	16,00%	14,43%
Arauca	17	0,29%	0,75%
Atlántico	258	4,35%	4,13%
Bogotá, D.C.	1.380	23,29%	24,95%
Bolívar	151	2,55%	3,86%
Boyacá	244	4,12%	2,64%
Caldas	123	2,08%	1,75%
Caquetá	29	0,49%	0,44%
Casanare	38	0,64%	2,89%
Cauca	110	1,86%	1,61%
Cesar	75	1,27%	1,70%
Chocó	22	0,37%	0,36%
Córdoba	83	1,40%	2,39%
Cundinamarca	360	6,08%	5,23%
Guainía	2	0,03%	0,03%
Guaviare	3	0,05%	0,09%
Huila	136	2,30%	1,76%
La Guajira	42	0,71%	1,07%
Magdalena	74	1,25%	1,38%
Meta	110	1,86%	1,90%
Nariño	154	2,60%	1,65%
Norte de Santander	124	2,09%	1,56%
Putumayo	26	0,44%	0,27%
Quindío	74	1,25%	0,81%
Risaralda	128	2,16%	1,75%
San Andrés y Providencia	16	0,27%	0,18%
Santander	351	5,92%	6,90%
Sucre	48	0,81%	0,75%
Tolima	178	3,00%	2,12%
Valle del Cauca	611	10,31%	10,40%
Vaupés	1	0,02%	0,03%
Vichada	5	0,08%	0,11%
TOTAL			
	5.925		100%

⁶² Elaboração própria com base em dados do DANE e do *Banca de las Oportunidades*