

"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail [bibfea@usp.br](mailto:bibfea@usp.br) para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ACESSO AO CRÉDITO PELA POPULAÇÃO DE BAIXA  
RENDA: A EXPERIÊNCIA DO MICROCRÉDITO E O  
MECANISMO DE AVAL SOLIDÁRIO.

Priscilla Maria Villa Lhacer

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Fava

São Paulo

– 2003 –



Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Adolpho José Melfi

Diretora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Profª Drª Maria Tereza Leme Fleury

Chefe do Departamento de Economia

Profª Drª Elizabeth Maria Mercier Querido Farina

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ACESSO AO CRÉDITO PELA POPULAÇÃO DE BAIXA  
RENDA: A EXPERIÊNCIA DO MICROCRÉDITO E O  
MECANISMO DE AVAL SOLIDÁRIO.

Priscilla Maria Villa Lhacer

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Fava

Dissertação apresentada à Faculdade de  
Economia, Administração e Contabilidade da  
Universidade de São Paulo para a obtenção do  
título de Mestre em Economia.

São Paulo

– 2003 –

---

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

Elaborada pela Seção de Publicações e Divulgação do SBD/FEA/USP

**Lhacer, Priscilla Maria Villa**

Acesso ao crédito pela população de baixa renda: a experiência do microcrédito e o mecanismo de aval solidário / Priscilla Maria Villa Lhacer. -- São Paulo : FEA/USP, 2003.  
97 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade de São Paulo, 2003  
Bibliografia.

I. Crédito 2. Capital social I. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP II. Título.

CDD – 332.7

## Agradecimentos

Gostaria de expressar os meus mais sinceros agradecimentos à professora Vera Lúcia Fava, não somente pela orientação neste trabalho, mas sobretudo pelas valiosas lições que com ela pude aprender durante nos quase seis anos de convívio como aluna, orientanda e estagiária. Suas demonstrações de força e coragem foram para mim grandes ensinamentos de vida.

Também agradeço aos titulares da banca de qualificação e defesa, professores Márcio Bobik Braga e Rudinei Toneto Júnior, pelos valiosos comentários e também pela maneira com que conduziram os trabalhos, com muito carinho e consideração.

Ao Banco Central do Brasil, agradeço pelo financiamento deste trabalho e pela preocupação com a permanente qualificação de seus funcionários. Em especial, agradeço a Eduardo Luís Lundberg, consultor do Departamento de Pesquisas Econômicas, a Victorio Yi Tson Chu, meu orientador técnico, e a Sérgio Míkio Koyama, que tanto colaboraram para que eu pudesse participar do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* dessa instituição. A Tarsila Segalla Afanasieff e Mauricio Gaiarsa Simões agradeço às longas conversas que deram a mim um real entendimento do sentido maior da realização desse mestrado.

Expresso minha gratidão a todos os meus familiares, especialmente a meus pais Neuza e Caetano, cujos esforços que fizeram, durante tantos anos, puderam propiciar este mestrado que agora concluo. À minha irmã Patrícia agradeço o constante apoio e companheirismo, sempre ouvindo-me e aconselhando-me nos momentos mais difíceis.

À Dilma Maria Elvedosa agradeço pela paciência e acompanhamento durante toda a fase de execução deste trabalho. Sem seu inestimável apoio, certamente ele não teria se realizado.

À professora Maria Sylvia Macchione Saes agradeço a oportunidade de poder exercer minha verdadeira vocação – a de ensinar – e também por sempre confiar em meu trabalho.

Aos meus amigos, agradeço a amizade e os bons momentos que vivenciamos. Agradeço a Marta Regina da Costa Cardoso pela total cumplicidade durante esses dois anos; a Patrícia Lima Castilho, por mostrar-me que a vida pode ser vivida com mais alegria se conhecermos nossa verdadeira vocação; a Douglas Nakazone, pelo fato de que, mesmo à distância, senti-me muito acompanhada em minhas preocupações e angústias de mestrandia. A Glauco Peres da Silva agradeço, além da amizade, a ajuda valiosa no tópico que se refere à teoria do capital social. A André Luís Squarizze Chagas e Juliana de Carvalho Ortolani agradeço a oportunidade de discutir e trocar informações sobre esse assunto tão apaixonante: o microcrédito.

Aos amigos do Movimento Humanista, agradeço por terem mostrado-me que é possível construirmos um mundo livre de dor e sofrimento através da luta ativa pela não-violência e pela não-discriminação. Especialmente devo agradecer a Maru Mansilla Duran e Laiz D'Amato, que são para mim, além de ótimas amigas, grandes fontes de inspiração.

Por fim, reconheço com carinho e admiração a participação de todos aqueles que, de uma forma ou de outra, colaboraram para que este momento tão especial de minha vida pudesse se concretizar.

## Resumo

O objetivo do presente trabalho é estudar por que o mercado de crédito não consegue atender de modo satisfatório a camada mais pobre da população, para a qual o crédito produtivo é uma importante fonte de geração de trabalho e renda. Essa análise é realizada à luz da teoria da informação, utilizada pela primeira vez nesse mercado por Joseph Stiglitz. Também se estuda como o mecanismo de aval solidário criado pelo Grameen Bank de Bangladesh, consegue resolver os problemas relacionados à informação assimétrica e ainda contribuir para a geração de capital social na comunidade em que o programa está inserido. Por fim, realiza-se um resumo da experiência nacional e internacional na área do microcrédito.

Palavras-Chave: Microcrédito, Aval Solidário, Garantia Solidária, Informação Assimétrica, Capital Social.



### **Abstract**

The goal of this work is to study why the credit market does not reach the poorest, for which the productive credit is important source for income generation. This analysis is accomplished by the theory of the information, used for the first time by Joseph Stiglitz. Also we study how the mechanism of solidary group created by Grameen Bank, of Bangladesh, solves the problems related to asymmetric information and still contribute for the generation of social capital in the community in which the program is inserted. Finally, it accomplishes a summary of the national and international experience in the area of microcredit.

**Keywords:** Microcredit, Solidary Group, Asymmetric Information, Social Capital.

## Índice

INTRODUÇÃO .....	1
1. FALHAS DO MERCADO TRADICIONAL DE CRÉDITO .....	3
1.1. Racionamento de crédito em mercados em equilíbrio .....	4
1.2. Racionamento de crédito para a população de baixa renda .....	9
2. AVAL SOLIDÁRIO E TEORIA DA INFORMAÇÃO .....	13
2.2.1. Seleção adversa .....	15
2.2.2. Risco moral .....	18
2.2.3. Custo de verificação e <i>enforcement</i> .....	20
2.2.4. Arranjo e tamanho ótimo do grupo solidário .....	21
3. AVAL SOLIDÁRIO E CAPITAL SOCIAL .....	24
4. DEFINIÇÃO E HISTÓRICO DO MICROCRÉDITO.....	28
4.1. Definição de microcrédito .....	28
4.2. Breve histórico do microcrédito.....	30
4.3. Situação atual do microcrédito no mundo .....	39
4.3.1. Escala e tempo de atuação.....	40
4.3.2. Tipo de instituição.....	42
4.3.3. Região de atuação .....	45
4.3.4. Tecnologia de empréstimo .....	46
5. MICROCRÉDITO NO BRASIL .....	50
5.1. Sistema CEAPE e o início do microcrédito no Brasil.....	51
5.2. PortoSol e o surgimento dos Bancos do Povo .....	53
5.3. VivaCred e a atuação dos bancos comerciais .....	61
5.4. CrediAmigo e a atuação dos bancos estatais .....	63
5.5. O papel do governo: fomento e regulação.....	68
5.5.1. BNDES e o Programa de Crédito Produtivo Popular.....	69
5.5.2. Banco Central e a criação das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor.....	71
5.6. Situação atual das microfinanças no Brasil .....	74
5.6.1. Tipo de instituição.....	75
5.6.2. Região de atuação .....	80

## LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1.1 – Taxa de Juros e Receita Esperada do Banco _____	08
Gráfico 5.1 – VivaCred – Carteira Ativa e Empréstimos Realizados _____	63
Gráfico 4.2 – Evolução do Número de Instituições de Microcrédito no Brasil – por Tipo de Instituição _____	79
Gráfico 5.3 – Evolução do Número de Instituições de Microcrédito no Brasil – por Região de Atuação _____	83

## LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 – Grameen Bank – Dados Selecionados _____	34
Tabela 4.2 – Banco Sol – Dados Selecionados – 2001 _____	39
Tabela 4.3 – Escala e Tempo de Operação _____	43
Tabela 4.4. Tipo de Instituição _____	46
Tabela 4.5 – Região de Atuação _____	48
Tabela 4.6 – Tecnologia de Empréstimo _____	49
Tabela 5.1 – Sistema CEAPE – Indicadores – 1999 (em US\$) _____	53
Tabela 5.2 – Banco do Nordeste – Indicadores por Estado (1º Tri/2003) _____	68
Tabela 5.3 – Dados Selecionados por Tipo de Instituição – 2001 _____	77
Tabela 4.4 – Região de Atuação _____	83

## Introdução

*“Mais de um bilhão de pessoas no mundo vivem na pobreza. a maioria delas em países em desenvolvimento. A idéia de que essas pessoas podem melhorar seu padrão de vida tornando-se microempresários – e de que as instituições financeiras devem apoiar suas iniciativas com pequenos empréstimos – têm encontrado muitos defensores na última década” (Hulme e Mosley, 1996 v.1).*

Desde a fundação do Grameen Bank em Bangladesh, em 1976, vem crescendo o entusiasmo a respeito do microcrédito em todo o mundo. O argumento básico é o de que a oferta de crédito produtivo a pessoas excluídas economicamente pode ser um mecanismo de geração de trabalho e renda alternativo ao que tem sido utilizado como política pública ao longo dos anos – criação de empregos formais na indústria e no comércio, geralmente em médios e grandes empreendimentos.

Nas últimas décadas, a realidade brasileira registrou uma tendência de redução dos postos de trabalho e aumento dos empregos informais. A importância do conceito de microcrédito neste cenário ocorre por dois motivos: primeiro, pelo estímulo à criação de negócios próprios, utilizando-se os conhecimentos e habilidades pessoais do novo microempreendedor para a geração de renda; segundo, porque surge pela primeira vez na teoria econômica uma proposta de erradicação ou alívio da pobreza que – pelo menos em teoria – pode ser realizada sem custos para o Estado, através da adoção de taxas de juros compatíveis com os custos do projeto.

Todavia, um problema coloca-se como central na cessão do microcrédito. A diferença entre as pessoas que tem acesso ao crédito através dos bancos e financeiras e as que não tem é que as primeiras podem oferecer algum tipo de garantia, seja ela real ou uma carta de aval. No caso em que essa garantia não existe, o prestador

terá a certeza de que o empréstimo será mesmo pago, o que poderá desestimulá-lo a realizar esse tipo de operação. A solução para este problema foi encontrada em 1978 pelo Grameen Bank, de Bangladesh, com a criação do mecanismo de aval solidário.

O grupo de aval solidário, além de oferecer ao prestador a garantia de que necessita, faz também com que os tomadores de empréstimo consigam ampliar o conjunto de recursos de que dispõem para melhorar o retorno de seu empreendimento, pois cria-se uma nova rede social que permite a cada indivíduo trocar informações e resultados sobre seus negócios e se beneficiar de conhecimentos e habilidades partilhados pela comunidade.

Este trabalho está dividido em cinco capítulos. No primeiro, estudaremos porque o racionamento de crédito pode ser compatível com o equilíbrio de mercado através do trabalho pioneiro de Stiglitz e Weiss (1981); no segundo, explicaremos como o mecanismo de aval solidário pode solucionar o problema de garantia das operações de microcrédito; no terceiro, como o mesmo mecanismo pode gerar capital social através das novas redes sociais criadas. No quarto capítulo é realizada uma análise da experiência do microcrédito em todo mundo, com especial destaque para os casos do Grameen Bank de Bangladesh e Banco Sol da Bolívia. Na quinta e última parte, efetua-se um resumo da história e das perspectivas desse setor no Brasil.

## 1. Falhas do Mercado Tradicional de Crédito

Para a teoria econômica clássica, o mercado de crédito tem seu funcionamento regido pelo mesmo critério de qualquer outro mercado: o equilíbrio entre demanda e oferta. O excesso de demanda é explicado pela existência de desequilíbrios de curto prazo e pode sempre ser resolvido através do aumento do preço dos empréstimos (que é a taxa de juros cobrada), o que elevaria a oferta e reduziria a demanda, levando o mercado a um novo ponto de equilíbrio.

Todavia, a história financeira mundial mostra que o excesso de demanda por crédito é sistemático e permanente tanto em países como em contextos econômicos distintos. Assim, faz-se necessário estudar quais são as causas que limitam a oferta de crédito e, conseqüentemente, as possibilidades de desenvolvimento do setor produtivo de uma região. Este capítulo está dividido em duas partes, além dessa introdução: na primeira, analisamos o tradicional modelo de Stiglitz e Weiss (1981), que demonstra que, ao contrário do que propõe a economia clássica, o racionamento de crédito é compatível com o equilíbrio de mercado. Na segunda e última parte, mostraremos porque a população de baixa renda – objeto de estudo desse trabalho – é a mais prejudicada com esta escassez.

### ***1.1. Racionamento de crédito em mercados em equilíbrio***

Stiglitz e Weiss (*op.cit*) definem duas situações nas quais ocorre racionamento de crédito. Na primeira, chamada de racionamento puro, dois indivíduos aparentemente idênticos tentam obter um empréstimo à mesma taxa de juros; o primeiro tem êxito, o segundo não. Ainda que o segundo indivíduo esteja disposto a pagar uma taxa de juros mais alta, ele não receberá o empréstimo, pois não há volume de crédito suficiente para atender a ambos. Na segunda situação, há um indivíduo ou um grupo de pessoas que não consegue obter um empréstimo a qualquer taxa de juros, mesmo que o volume de recursos disponíveis seja suficiente para atender a toda demanda existente.

Os autores explicam que o segundo tipo de racionamento só existe porque o mercado de crédito, diferentemente dos mercados de bens e serviços tradicionais, é caracterizado por uma diferença temporal entre a realização do empréstimo e o pagamento do serviço (e também da devolução do principal), o que gera uma probabilidade de que esse pagamento não ocorra. Por causa disso, Stiglitz e Jaffee (1990) afirmam que a taxa de juros não é o preço do empréstimo em si, mas sim o valor que indivíduos prometem pagar ao emprestador quando realizam o contrato. Portanto, a taxa cobrada não deve ser a única variável a ser levada em consideração na análise do equilíbrio de mercado, como propõe a teoria econômica clássica.

A defasagem temporal entre a realização do empréstimo e seu pagamento faz com que o mercado de crédito apresente um problema em relação às hipóteses da microeconomia tradicional. A probabilidade de não-pagamento (ou risco de *default*), que depende tanto da capacidade do tomador de pagar quanto de sua disposição a fazê-lo, é gerada por um problema de assimetria de informação: o tomador conhece



as características do negócio no qual pretende investir o dinheiro emprestado e também conhece as probabilidades de sucesso ou fracasso desse empreendimento. Já o prestador consegue apenas observar o retorno esperado do negócio, mas não suas probabilidades de sucesso ou fracasso.

No modelo de Stiglitz e Weiss (*op.cit*), os autores partem da hipótese de que o potencial tomador de crédito maximiza seu lucro através da escolha de um empreendimento  $\theta_i$  para investir seu dinheiro. Cada projeto  $\theta_i$  tem uma distribuição de probabilidade para seu retorno esperado  $R$ . Por simplicidade, iremos assumir que esse retorno esperado seja o mesmo para todos os projetos e igual a

$$R = p_i^f \cdot 0 + p_i^s R_i^s = p_i^s R_i^s, \quad (1.1)$$

onde  $p_i^f$  é a probabilidade de fracasso do projeto  $\theta_i$  (situação na qual o retorno será zero),  $p_i^s$  é a probabilidade de sucesso do projeto  $\theta_i$  e  $R_i^s$  a receita recebida pelo empreendedor quando seu projeto for bem-sucedido. Iremos supor também que, se  $i < j$ , então  $R_i^s < R_j^s$ , ou seja, o índice  $i$  ordena os projetos de acordo com seu retorno no caso de sucesso.

Pode-se notar pela expressão (1.1) que, para  $R$  constante, quanto maior for esse retorno, menor será a probabilidade de que ele ocorra, isto é, mais arriscado será o empreendimento. Também por simplicidade, consideraremos tanto o tomador quanto o prestador como neutros ao risco.

Suponhamos agora que seja efetuado um empréstimo de valor  $B$  para um tomador, que deverá ser pago integralmente no próximo período com a cobrança de uma taxa de juros  $\bar{r}$ . Em contrapartida, o tomador oferece ao prestador um

colateral de valor  $C$ . O colateral é um ativo real ou financeiro usado pelo tomador como garantia do empréstimo: quanto maior seu valor, menor será o risco do emprestador na operação. Em última instância, se o colateral tiver o mesmo valor do empréstimo ( $C = B$ ), o risco será zero. Os autores adotam uma hipótese adicional sobre o colateral, que é a da *responsabilidade limitada*. Essa hipótese, presente na legislação da maioria dos países, restringe a dívida de um tomador que esteja inadimplente ao valor do colateral oferecido, isto é, seu prejuízo máximo será  $-C$ .

Para cada projeto  $\theta_i$ , a função de lucro dos agentes será igual a:

$$\text{Tomador: } p(R_i^s, \bar{r}) = \max(R_i^s - (1 + \bar{r})B; -C) \quad (1.2)$$

$$\text{Emprestador: } q(R_i^s, \bar{r}) = \min(R_i^s + C; (1 + \bar{r})B) \quad (1.3)$$

Se o tomador tiver sucesso em seu empreendimento, sua receita será  $R_i^s$ . Com ela, pagará ao emprestador a quantia de  $(1 + \bar{r})B$  e terá lucro de  $R_i^s - (1 + \bar{r})B$  em sua atividade. Se  $R_i^s < (1 + \bar{r})B$ , toda a receita do empreendimento vai para o emprestador, e a diferença  $R_i^s - (1 + \bar{r})B$  (que agora é negativa) será paga com a utilização parcial do colateral oferecido. A receita do banco não se alterará. No caso em que  $R_i^s + C < (1 + \bar{r})B$ , a receita do banco será de somente  $R_i^s + C$ , pois, pela hipótese de responsabilidade limitada, o prejuízo máximo do tomador deverá ser  $-C$ . Por fim, no caso de fracasso do empreendimento, o tomador perde seu colateral  $C$ , que é repassado ao banco ( $R_i^s = 0$ ).

Dadas as expressões (1.2) e (1.3), Stiglitz e Weiss (*op.cit*) mostram que a taxa de juros atuará como sinalizadora das condições de risco do tomador. Em outras palavras, a taxa cobrada poderá ajudar o emprestador a estimar qual a probabilidade

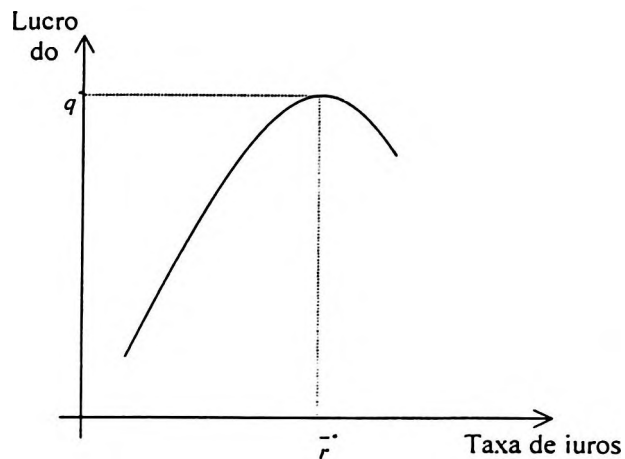
de sucesso ( $p_i'$ ) de cada um de seus potenciais clientes. Isso acontece porque, dada uma taxa  $\bar{r}$ , este escolherá realizar o empréstimo se e somente se  $R_i' \geq (1 + \bar{r})B$ , ou seja, se o retorno esperado no caso de sucesso de seu empreendimento for suficiente para pagar a dívida assumida. Portanto, há um projeto  $\theta_i$  a partir do qual o empréstimo ocorre. É importante notarmos que o tomador não leva em consideração a possibilidade de fracasso em sua decisão sobre o empréstimo, pois nesse caso sua perda será sempre igual a  $-C$ , independente da taxa de juros cobrada pelo prestador.

Retomando o resultado de (1.1), quanto maior  $R_i'$ , menor será  $p_i'$ , ou seja, mais arriscado será o empreendimento. Então temos que para cada taxa de juros  $\bar{r}$  há um risco mínimo que o empreendedor deve aceitar para que o empréstimo valha a pena. Quanto maior  $\bar{r}$ , maior será esse risco. Se a taxa de juros aumentar, os indivíduos que haviam escolhido os empreendimentos de menor risco ou optarão por um projeto mais arriscado, ou simplesmente não realizarão o empréstimo. Esse efeito é conhecido na literatura como *seleção adversa* e será melhor explicado no próximo capítulo.

O resultado está representado graficamente no Gráfico 1.1, que mostra que há uma taxa de juros  $\bar{r}^*$  que maximiza o lucro esperado. A partir desse ponto, um aumento na taxa eleva mais do que proporcionalmente o risco do prestador e seu lucro diminui. Assim, a taxa de equilíbrio do mercado de crédito será menor do que a taxa encontrada pelo modelo walrasiano, onde demanda e oferta se igualam. O racionamento de crédito ocorrerá porque para atender toda a demanda por crédito seria necessário aumentar a taxa de juros de tal maneira que tomadores muito

arriscados recebessem-se um empréstimo, enquanto que os tomadores menos arriscados saíam do mercado. Isso faria com que o lucro do prestador não fosse maximizado.

**Gráfico 1.1 – Taxa de Juros e Receita Esperada do Banco**



Se o racionamento de crédito ocorre por conta disso, devemos perguntar se há alguma maneira de o prestador reduzir o risco a que está sujeito e assim poder aumentar sua oferta de crédito. A forma mais evidente de se fazer isso seria através do aumento do colateral exigido, já que há excesso de demanda no mercado. Poder-se-ia, a princípio, selecionar os tomadores com mais colateral a oferecer (em relação ao valor do empréstimo), e não aqueles que estão dispostos a correr mais riscos.

O que ocorre é que o aumento do colateral exigido poderá favorecer os tomadores que querem realizar empréstimos de menor valor em relação aos demais. Se dois agentes oferecem o mesmo colateral, terá preferência aquele que pedir um montante emprestado menor. Isso poderá aumentar o risco do prestador, pois segundo Stiglitz e Jaffee (*op.cit.*), “*the nature of the credit relationship may cause*

*banks to avoid loans that are 'too small'. Loan size is an attribute of the loan contract which affects borrower behavior; by reducing loan size, borrowers may take actions which actually reduce the expected return to lender*". Em outras palavras, quanto menor é o valor do empréstimo, maiores serão os incentivos para que o tomador não pague a quantia devida. Esse risco (que estudaremos melhor no próximo capítulo) é maior para empréstimos de menor valor porque o custo – fixo – de monitorar os agentes será proporcionalmente mais elevado para o prestador em comparação ao lucro esperado da operação.

O aumento do colateral só diminuiria o risco do empréstimo caso o prestador tivesse certeza de que iria recebê-lo, o que nem sempre ocorre. Concluimos então que o racionamento de crédito sempre ocorrerá através da limitação do número de operações de crédito que o prestador realiza, e não através do limite do tamanho de cada empréstimo.

Mas o que ocorrerá se o tomador, além de precisar de um empréstimo de pequeno valor, não tiver nenhum tipo de colateral para oferecer? Esse é justamente o caso da população de baixa renda, que será tratado na próxima seção.

### ***1.2. Racionamento de crédito para a população de baixa renda***

Diversas são as maneiras de se conceituar o que é pobreza. Como essa discussão não é foco deste trabalho, definiremos como pobre apenas o indivíduo cuja renda for tão pequena que não possa oferecer nenhum tipo de colateral a um prestador e cuja situação econômica também o impeça de ter um avalista com renda suficiente para garantir uma operação de crédito em seu nome.

Dessa forma, os pobres são indivíduos que não têm uma maneira de sinalizar ao prestador qual é a sua capacidade de pagamento. Além da falta de garantias, a comprovação da renda também é muito difícil: a maior parte dessa população trabalha no setor informal da economia. Para o prestador, o custo de monitoramento desses tomadores é tão elevado que acaba por excluí-los do sistema tradicional de crédito.

Por outro lado, o acesso ao crédito para essa população é vital. Primeiro, porque o crédito pode suavizar seu consumo ao longo do tempo, já que os ganhos no mercado informal são bastante irregulares. Segundo, e mais importante, o crédito é de grande relevância para esse grupo social porque, nos países em desenvolvimento, a geração de trabalho e renda dependem em larga escala dos empreendimentos de pequeno porte e do auto-emprego. O crédito produtivo a essa parte da população estimula esses negócios, cujas únicas alternativas para a obtenção de fundos são o próprio lucro obtido – muitas vezes insuficiente até para a subsistência familiar – e a agiotagem, onde as taxas de juros são altamente exploratórias.

Diante deste quadro, percebemos a importância de se encontrar uma solução para a questão da realização de empréstimos à população pobre e, para isso, é necessário entendermos com profundidade os motivos que excluem a população de baixa renda do mercado de crédito. Para Stiglitz e Weiss (*op.cit*), como já vimos, o problema desse grupo social é a falta de colateral a ser oferecido e o pequeno valor dos empréstimos. Ambas as características aumentam as possibilidades de problemas de inadimplência. Já Hulme e Mosley (1996), ao estudarem especificamente o mercado de crédito para a população de baixa renda, apontam mais duas razões pelas quais há falha de mercado nesse setor.

A primeira delas é a de que o mercado de seguros, que poderia servir como uma alternativa à falta de colateral dos tomadores, não funciona para as pessoas abaixo da linha de pobreza. Nenhum segurador estará disposto a compensar o risco dos emprestadores em relação ao não-pagamento de seus clientes, e tampouco a compensar o risco dos tomadores em relação às possíveis perdas de seu negócio. A falha no mercado de seguros é explicada pelo mesmo mecanismo que vale para o mercado de crédito: quanto maior o prêmio de seguro, mais arriscados serão os empreendimentos segurados.

A segunda razão é a de que os potenciais tomadores não estarão dispostos a realizar um empréstimo mesmo quando exista uma oferta de crédito a taxas adequadas e com seguros que possam substituir o colateral. Isso ocorre, segundo Hulme e Mosley (*op.cit*), porque os pobres são avessos ao risco de não conseguirem pagar o valor devido. Essa hipótese vai além do modelo visto no item 1.1: para esses autores, nem mesmo os tomadores têm informações completas sobre as probabilidades de sucesso ou fracasso de seu empreendimento e, por isso, não irão realizar empréstimos mesmo que estes estejam disponíveis.

Diante desta situação, muitos empreendimentos de pequeno porte não são financiados e ficam impossibilitados de existir, mesmo nos casos em que tenham grandes probabilidades de sucesso e apresentem ótimas taxas de retorno. Com isso, deixa-se de gerar renda e emprego em atividades produtivas, o que de outra maneira poderia minorar a pobreza e o desemprego.

É importante destacar aqui que o problema não é o valor da taxa de juros cobrada pelo emprestador, já que os empreendimentos que são sustentáveis em longo prazo são justamente aqueles que conseguem pagar as taxas de juros de mercado. Os

pobres não necessitam de crédito barato ou subsidiado, como geralmente se supõe, mas sim de acesso a um mecanismo eficiente de crédito. A solução para esse problema está em encontrar uma forma de realizar empréstimos a essa população sem incorrer nos problemas de informação citados anteriormente.

Como esses problemas decorrem essencialmente da falta de colateral, uma nova forma de garantia para esses agentes deve ser estudada. É o que veremos no capítulo a seguir.



## 2. Aval Solidário e Teoria da Informação

Vários programas de crédito voltados à população pobre ou muito pobre foram realizados em todo o mundo nas últimas décadas. Como veremos adiante, a maior parte desses programas foi criada a partir da falsa premissa de que essas pessoas não poderiam pagar um empréstimo realizado a taxas de juros de mercado. Essas experiências foram realizadas então se utilizando taxas de juros amplamente subsidiadas, e nenhuma atenção especial foi dada à questão da garantia. O resultado foi uma série de projetos de cunho assistencialista, com altas taxas de inadimplência e baixos índices de retorno em termos de redução de pobreza e geração de renda.

O diagnóstico da situação era o de que havia a necessidade de desenvolvimento de um novo padrão de concessão de crédito para a população de baixa renda, onde os beneficiados também tivessem um papel ativo na busca da superação de seu estado de pobreza, o que, por sua vez, só seria possível após resolver-se o problema da falta de colateral. Foi em Bangladesh, no final da década de setenta, que apareceu pela primeira vez uma forma de garantia que superava esse obstáculo: o aval solidário.

O aval solidário (ou garantia solidária) é um tipo de fiança no qual o empréstimo, que pode ser concedido para cada indivíduo de um grupo separadamente ou para o grupo como um todo, é garantido por todos os membros do

conjunto. Assim, dentro de um grupo cada pessoa é fiadora de todas as outras. Se um indivíduo deixa de pagar sua parte, os outros tomadores de empréstimo ficam obrigados a pagar esse montante e, se isso não ocorrer, todo o grupo deixa de receber crédito no futuro. Como os métodos de monitoramento direto do tomador pelo prestador são muito caros se comparados aos ganhos proporcionados por essas operações, então métodos indiretos, como o monitoramento de grupo gerado pelo mecanismo de aval solidário, poderão surtir efeito.

Dividiremos a análise do mecanismo de aval solidário em duas partes. Nesse capítulo, estudaremos como o aval solidário pode ser um mecanismo eficiente para resolver os problemas de informação do mercado de crédito. No próximo capítulo entenderemos como, além de resolver os problemas de informação, esse mecanismo pode aumentar o capital social de um grupo, reduzindo custos de transação e ampliando a efetiva participação dos tomadores em sua comunidade.

Sabemos que o aval solidário cria um incentivo para que cada agente monitore o empenho de todos os demais. O trabalho de monitoramento deixa de ser feito por quem oferta o crédito e passa a ser feito por quem o demanda. A hipótese básica do monitoramento em grupo é a de que os próprios tomadores podem realizar essa tarefa a um custo muito mais baixo do que o prestador utilizando-se das relações interpessoais existentes entre os membros do grupo. Se um indivíduo não conseguir pagar seu empréstimo, o grupo de aval poderá ajudá-lo a encontrar a melhor maneira possível de enfrentar suas dificuldades, ou então exercer pressões sociais para forçá-lo a cumprir o contrato. Portanto, o risco de inadimplência desses empréstimos cai substancialmente – sobretudo nos casos em que o tomador escolhe não pagar o empréstimo, e não quando ele não o faz por falta de opção.

Existem na literatura alguns modelos que mostram como o aval solidário pode gerar incentivos para reduzir os problemas de informação assimétrica nos contratos de crédito. Por informação assimétrica entendemos toda situação onde um dos agentes dispõe de alguma informação crucial para aquela transação de que o outro não disponha e, desta forma, o primeiro pode obter algum tipo de vantagem nas negociações com o segundo.

Ghatak e Guinnane (1999), utilizando-se do referencial teórico utilizado por Stiglitz e Weiss (1981) estudado no capítulo anterior, apontam quatro problemas de informação advindos da falta de garantia do tomador: seleção adversa, risco moral, custos de verificação e concretização do pagamento do colateral (*enforcement*). Vejamos como cada um deles pode ser resolvido ou minorado através do mecanismo de aval solidário.

### **2.2.1. Seleção adversa**

O conceito de seleção adversa, introduzido por Akerlof (1970), é um problema de informação que ocorre antes de as duas partes realizarem o contrato. Na falta de informações suficientes para distinguir os bons pagadores dos maus, os bancos não estarão dispostos a realizar empréstimos por uma taxa de juros menor do que aquela que é aceita pelos bons pagadores.

Para melhor exemplificarmos o conceito, o exemplo de Akerlof foi o mercado de carros usados. Se os compradores não podem distinguir os carros que estão em bom estado dos carros ruins, então estes não estarão dispostos a pagar pelo carro comprado um preço maior do que o valor dos carros ruins, o que expulsará os carros em bom estado do mercado.

Para Ghatak e Guinnane (1999) e Ghatak (1999), a seleção adversa no mercado de crédito ocorre quando existem características do tomador que não são observáveis pelo prestador e que afetam a capacidade do primeiro de pagar o empréstimo. Os autores partem da hipótese de que há dois tipos de tomador: os que são seguros (ou seja, que atuam a favor do prestador, esforçando-se ao máximo para que seu empreendimento tenha sucesso), chamados de agentes tipo  $a$ , e os que são arriscados, chamados tipo  $b$ .

Assumiremos que  $p_a^s > p_b^s$ , isto é, a probabilidade de sucesso do agente mais seguro em seu próprio negócio é maior do que a do agente mais arriscado. Se o banco oferecer contratos de crédito individuais, os agentes tipo  $a$  serão expulsos do mercado pelo mecanismo de seleção adversa que vimos no capítulo 1. Mas se o contrato de crédito oferecido for baseado em grupos de aval solidário, o resultado final poderá ser distinto.

Suponha que esses grupos de aval sejam compostos de duas pessoas e que os agentes conheçam o tipo uns dos outros. Imagine também que seja realizado um empréstimo de valor unitário a cada um dos agentes, que assumem pagar uma quantia  $C$  caso seu parceiro no grupo de aval não cumpra seu compromisso. Obviamente,  $C \leq (1 + \bar{r})$ , ou seja, o agente pagará no máximo o valor do empréstimo devido pelo companheiro de grupo. O retorno esperado de um agente do tipo  $i$ ,  $i=a,b$ , quando seu parceiro no grupo de aval for do tipo  $j$ ,  $j=a,b$ , será igual a:

$$E_{ij}(\bar{r}, C) = p_i^s p_j^s (R_i^s - (1 + \bar{r})) + p_i^s (1 - p_j^s) (R_i^s - (1 + \bar{r}) - C), \quad (2.1)$$

onde  $R_i^s$ ,  $p_i^s$  e  $\bar{r}$  assumem o mesmo significado do capítulo anterior. A perda esperada para um tomador do tipo  $a$  que tenha como parceiro de grupo um tomador do tipo  $b$  (em relação ao caso em que tenha como parceiro um agente tipo  $a$ ) será de

$$E_{aa}(\bar{r}, C) - E_{ab}(\bar{r}, C) = p_a^s (p_a^s - p_b^s) C \quad (2.2)$$

Similarmente, o ganho de um agente do tipo  $b$  ao ter em seu grupo um agente tipo  $a$  é de

$$E_{ba}(\bar{r}, C) - E_{bb}(\bar{r}, C) = p_b^s (p_a^s - p_b^s) C \quad (2.3)$$

Como  $p_a^s > p_b^s$ , notamos que a expressão (2.3) é menor do que (2.2), o que significa que a perda esperada do agente do tipo  $a$  não é compensada integralmente pelo ganho do agente tipo  $b$ .

A conclusão do modelo acima é a de que qualquer tomador preferirá constituir um grupo de aval solidário com um agente tipo  $a$  (pois seu ganho será maior), mas quanto mais seguro for o agente, mais forte será essa preferência. O resultado observado será a formação de grupos ou entre agentes seguros, ou entre agentes arriscados (que não terão alternativa a não ser escolher um parceiro que ofereça o mesmo risco que ele); nunca se formarão grupos mistos. Como os grupos de aval formado por agentes seguros terão maiores incentivos a oferecerem um colateral maior em troca de menores taxas de juros, ter-se-á resolvido o problema de seleção adversa dos tomadores.

Outros autores, partindo de hipóteses distintas, chegam à mesma conclusão. Van Tassel (1999) também conclui que os agentes irão sempre formar grupos com tomadores do mesmo tipo, e, portanto, sugere que o problema de seleção adversa

possa ser resolvido através do oferecimento de diferentes tipos de contratos aos grupos de aval. Quanto maior o colateral  $C$  exigido em um contrato (ou quanto mais próximo  $C$  estiver de  $(1 + \bar{r})$ ), menor será a taxa de juros cobrada.

Já Stiglitz (1990) afirma que o equilíbrio em um mercado de crédito com utilização de aval solidário só será alcançado se os grupos forem formados por tomadores similares em relação ao risco. Se houver um agente que assuma mais riscos do que os demais, ele estará sendo subsidiado por seus companheiros, e como para o resto do grupo isso será perceptível, teremos que, em equilíbrio, o tomador mais arriscado será expulso do grupo. Da mesma forma, um agente que assuma menos riscos do que os outros tomadores de seu grupo estará subsidiando os demais agentes, e portanto irá preferir procurar um grupo onde seus parceiros assumam o mesmo nível de risco do que ele.

### 2.2.2. Risco moral

O risco moral é um problema de informação assimétrica que ocorre após a realização do contrato entre as duas partes e corresponde ao comportamento de um agente econômico que, ao receber determinado tipo de cobertura para suas ações, diminui os cuidados correspondentes a essa ação.

Segundo Ghatak e Guinnane (*op.cit*), uma vez que um tomador tenha recebido um determinado empréstimo, o retorno de seu projeto dependerá somente de suas ações. Normalmente, espera-se que o agente se esforce para alcançar o maior retorno possível, isto é, trabalhe até o ponto em que o benefício marginal se iguale ao custo marginal. Mas, no caso de haver informação assimétrica no mercado de crédito, isso pode não acontecer.

Na falta de colateral, tomador e prestador terão objetivos distintos, pois o custo de um eventual fracasso no empreendimento do primeiro será pago pelo último. Dessa maneira, o tomador poderá não agir de acordo com o esperado se acreditar que os custos impostos por não pagar o empréstimo – como não receber crédito no futuro – sejam menores do que o custo de pagá-lo.

Braga (1998) aponta algumas situações que incentivam o surgimento de problemas de risco moral no mercado de crédito: *“(i) quando o custo de inadimplência é menor do que o custo de quitar a dívida; (ii) quando numa situação de inadimplência, a possibilidade de renegociação que beneficie o devedor é mais vantajosa sob o ponto de vista do credor; (iii) quando o esforço do devedor na condução do empreendimento financiado não é observável pelo credor”*.

Todavia, no esquema de aval solidário os membros do grupo poderão tanto punir como incentivar um tomador que esteja agindo em desacordo com os interesses coletivos, diminuindo o benefício líquido da inadimplência e aumentando o benefício do pagamento correto do empréstimo. Para Bhatt e Tang (1998), a capacidade de aplicar sanções sociais a um indivíduo é uma das características que fazem com que o mecanismo de aval solidário seja mais eficiente do que o empréstimo individual. O prestador poderá também oferecer um incentivo ao grupo, como baixar as taxas de juros para os próximos empréstimos, caso este pague sua dívida de forma adequada. Com isso, estimula-se cada membro do grupo a monitorar mais fortemente os demais.

Já para Conning (2000), a variável tempo é um importante fator na capacidade do grupo de influenciar a decisão de um tomador de tornar-se inadimplente ou não. A ação do conjunto só trará resultados se acontecer antes do

agente se decidir pelo não-pagamento, seja através da colaboração ou através da ameaça de penalizá-lo, pois, do contrário, os incentivos a pagar poderão ser muito pequenos.

### **2.2.3. Custo de verificação e *enforcement***

Pelo menos dois outros problemas de informação podem ser resolvidos com a adoção do aval solidário. O primeiro deles é o custo de verificação, que ocorre quando o prestador não pode saber se o tomador de fato não tem condições de pagar o empréstimo ou se não o fez por conta do problema de risco moral. Nesse caso, esse agente não terá incentivos para informar corretamente o prestador sobre o andamento de seu negócio. O grupo de aval aumentará assim a eficiência dessa operação porque os demais membros poderão monitorar o comportamento desse agente sem custos, ou com custos muito menores do que os do tomador.

A última questão examinada é a dificuldade de se obrigar um tomador a pagar o colateral devido ao prestador (em outras palavras, não há meios de obrigar o agente a cumprir o contrato estabelecido, o que é conhecido na literatura como problema de *enforcement*). Isso ocorre quando, por exemplo, o sistema judicial de um país não funciona adequadamente. Conforme Ghatak e Guinnane (*op.cit*), a existência do grupo solidário facilita o recebimento desse valor, uma vez que todos seus membros serão punidos caso um deles não pague seu empréstimo. O prestador só não receberá seu pagamento se todos os agentes optarem por se tornarem inadimplentes, o que terá probabilidade de ocorrer muito menor do que se o contrato fosse realizado individualmente.



#### **2.2.4. Arranjo e tamanho ótimo do grupo solidário**

Uma vez estudadas as maneiras pelas quais o mecanismo de aval solidário pode resolver ou minorar os problemas de informação, devemos analisar qual é a melhor forma de organização para que o grupo de aval funcione. Há mais de um tipo de arranjo possível, e cada um deles apresenta diferentes resultados em termos de proteção do prestador e do tomador na operação de crédito.

No primeiro tipo, o empréstimo é feito para um grupo de pessoas, que repartem a quantia recebida entre elas e todas elas serão responsáveis pelo pagamento da quantia total devida. Na maioria dos casos, exige-se que essas pessoas se conheçam previamente. É o grupo quem define qual será o valor destinado a cada membro e qual será a ordem de recebimento desses valores. O prestador desempenha um papel mínimo na operação e seus custos são bastante reduzidos, já que os gastos administrativos de se realizar um único empréstimo para um grupo são bem menores do que, digamos, realizar cinco empréstimos para cinco indivíduos de um grupo. Esse arranjo é utilizado somente no caso em que as pessoas têm forte confiança mútua devido ou a ligações sociais anteriores, ou porque estão fortemente conectadas por normas e regras de conduta sociais de sua comunidade.

O segundo tipo de arranjo é utilizado nos casos em que os tomadores não estão tão familiarizados uns com os outros ou então vivem em localidades afastadas. Nestes casos, o papel do prestador deverá ser mais ativo. É ele quem cria o grupo e realiza as operações individualmente, decidindo quanto e quando vai emprestar a cada um. No caso de inadimplência de um tomador, o grupo continua sendo responsável pelo pagamento da quantia devida. Nesse arranjo o ganho em termos de

custos de transação é menor, mas o prestador terá a possibilidade de atender grupos sociais onde os laços não são muito fortes.

O terceiro e último arranjo é a realização de um empréstimo individual onde a garantia também é individual. Cada pessoa do grupo recebe um valor e é a única responsável por seu pagamento. Nesse tipo de contrato, o grupo serve somente como fonte de informação para o prestador do comportamento de cada tomador. Em alguns casos, oferece-se algum tipo de benefício ao grupo se todos os agentes mantiverem seus pagamentos em dia (como, por exemplo, taxas de juros mais baixas para a renovação do empréstimo), o que incentiva o monitoramento entre os componentes do grupo. Esse incentivo, contudo, será bem menor do que o que ocorre nos dois primeiros arranjos.

Além dos tipos de arranjo, cabe também perguntar qual é o número ótimo de pessoas em cada grupo solidário. Segundo Aghion (1999), existem quatro efeitos diretos de se ampliar o tamanho dos grupos: o primeiro é o aumento da possibilidade de existência de *free riders*, que são as pessoas que deixam de pagar seu empréstimo porque sabem que outros indivíduos o terão que fazer por elas. Isso ocorre porque, quanto maior o número de pessoas, maior o custo para que cada um individualmente possa monitorar as ações dos demais.

Os outros três efeitos atuam em sentido contrário, fazendo com que o aumento do número de pessoas em um grupo solidário aumente sua eficiência. O efeito denominado por Aghion (*op.cit*) de **responsabilidade conjunta** faz com que, quanto maior o grupo, maiores sejam os estímulos para o monitoramento, uma vez que será maior o número de pessoas das quais cada agente é fiador.

O efeito de **divisão de custos** faz com que o custo de monitoramento de cada agente seja dividido com os demais. Por fim, o efeito de **compromisso com o grupo** leva cada agente a tornar-se mais relutante em optar pela inadimplência, uma vez que prejudicará a mais pessoas. Aghion (*op.cit*) conclui que um grupo maior tenderá a diminuir os riscos de inadimplência dos membros de um grupo, mas a correlação positiva entre tamanho do grupo e eficiência do monitoramento será reduzida pelo aumento da probabilidade de haver tomadores *free riders* nos grupos. O resultado líquido desses efeitos é incerto e dependerá do valor dos custos e benefícios para cada indivíduo associados a cada situação.

Por outro lado, alguns estudiosos do tema sugerem que, além do monitoramento, o grupo de aval solidário pode oferecer ao tomador formas de ampliar a possibilidade de sucesso de seu negócio, através do aumento de seu capital – não físico nem humano, mas social. É o que estudaremos a seguir.

### 3. Aval Solidário e Capital Social

Entre as estratégias de redução de pobreza, têm sido cada vez mais difundidas as práticas que utilizam a formação de redes e associações entre a população pobre, com o intuito de ampliar a cooperação entre as pessoas de uma mesma comunidade e superar o assistencialismo presente nos programas desse tipo. A noção de capital social, que foi popularizada pelo sociólogo Robert Putnam, diz respeito justamente aos laços existentes entre os indivíduos de uma comunidade. Para o Banco Mundial, o capital social "*se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad (...) No es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino asimismo la materia que las mantiene juntas*" (Bertucci, 2002).

Podemos definir o capital social como o conjunto de recursos disponíveis para um indivíduo a partir de sua posição em uma rede de relações sociais estáveis. Cada pessoa encontra-se inserida em uma vasta rede de laços sociais, sempre se relacionando com outros indivíduos e outras instituições. É importante então entendermos qual o papel desses laços no desenvolvimento econômico dos indivíduos e da sociedade.

O sociólogo Mark Granovetter [apud Lazzarini *et alii* (2000)] qualifica a natureza dos laços sociais. "*Um laço forte entre dois indivíduos é aquele que envolve*

*uma elevada dose de tempo e esforço dedicados à relação, feição emocional, confiança e reciprocidade. Logo, é um relacionamento que se molda e auto-reforça ao longo do tempo. Um laço fraco é exatamente o oposto desta situação, envolvendo transações pontuais entre agentes, onde a identidade dos indivíduos é de menor importância e questões de confiança e reciprocidade são mínimas”.*

A grande contribuição de Granovetter foi perceber que os laços fundamentais para o desenvolvimento econômico, ao contrário do que se supõe, são os laços fracos. São estes que têm maior probabilidade de gerar informações novas e agregar valor para o indivíduo. A criação de novos laços pode promover o desenvolvimento econômico através do estímulo à realização de ações coletivas, o que propicia acesso à informação, aquisição de conhecimentos e aumento do poder de barganha das pessoas de um grupo.

Os grupos de aval solidário são um dos exemplos mais claros da utilização do capital social em uma comunidade. Essa utilização pode ocorrer antes ou depois da formação do grupo. Antes, porque o capital social previamente existente na comunidade contribui para a criação de grupos de aval mais eficientes e com menor probabilidade de *default*; depois, porque a convivência em grupo de aval permite a cada indivíduo ter novos conhecimentos e contatos que aumentam as suas oportunidades de negócio.

Em relação à utilização do capital social *ex-ante*, Karlan (2001) realizou um estudo empírico para estimar qual o impacto de duas características de cada grupo de aval – concentração geográfica e similaridade cultural, medida por características étnicas dos indivíduos – na probabilidade de pagamento total dos empréstimos por todos os membros. Utilizando-se dos dados do FINCA, do Peru, o autor concluiu

(através da estimação de um modelo Probit) que ambas as características são bastante significantes para determinar se o grupo pagará seu empréstimo totalmente ou não. O autor argumenta que proximidade geográfica e similaridade cultural (no caso do FINCA, basicamente uma divisão entre índios e não-índios) são características que determinam o nível de capital social de cada grupo no momento em que são criados.

Bastelaar (2000) destaca dois elementos que caracterizam os grupos de aval solidário e que são fundamentais para determinar a forma pela qual é gerido o capital social neste contexto. Primeiro, o fato de os grupos serem pequenos, homogêneos e auto-selecionados leva a um melhor funcionamento do mecanismo de aval em termos de inadimplência. O autor cita os exemplos da Costa Rica, onde a reputação dos indivíduos de um grupo é relevante na auto-seleção dos grupos e também na inadimplência desses mesmos grupos, e do Nepal e Malawi, onde a homogeneidade dos grupos em termos de sexo, nível de renda e localização na vila são fundamentais para aumentar as probabilidades de pagamento do empréstimo.

Segundo, o fato de que todo o grupo sofre a sanção de não receber crédito no futuro caso somente um dos indivíduos deixe de pagar o que deve faz com que ampliem-se as chances de pagamento, e isso é mais verdade quanto maior for a coesão social existente na comunidade em que está inserido o projeto - como, por exemplo, os tratos culturais impostos em algumas sociedades da África ou as obrigações religiosas encontradas no Oriente Médio e Irlanda. Essa opinião é compartilhada por Olomola (2002), que analisa o caso da Nigéria.

Em relação à criação de capital social *ex-post*, ou seja, depois da formação do grupo de aval, Lazzarini *et alii* (*op.cit*) colocam que o capital social se forma em três partes. Na primeira etapa de relacionamento entre os membros - a formação do grupo

- os participantes se aproximam porque essa é a única forma que cada indivíduo tem de reagir contra a situação de pobreza em que está inserido. Cada um depende dos demais para conseguir concretizar esta reação através do recebimento de um empréstimo para seu negócio.

Em uma segunda etapa, com a concretização do empréstimo, ocorre a conquista de uma independência financeira em relação aos outros membros do grupo, mas ao mesmo tempo o indivíduo reconhece que o grupo traz a possibilidade de mudança. Há a necessidade de monitorar o comportamento dos demais em relação a seus pagamentos e, conseqüentemente, de ser monitorado. Nesta etapa criam-se fortes vínculos, pois o interesse de cada indivíduo é o de que os demais obtenham êxito em seus empreendimentos. Uma rede de informações e incentivos é criada. Cada um dos agentes, atuando em interesse próprio, passa a compartilhar seus conhecimentos e esforços para que todo o grupo avance em direção ao desenvolvimento econômico.

Nessa etapa, conforme Bhatt e Tang (*op.cit*), pode-se perceber que o capital social ajuda os membros de um grupo solidário a internalizarem os custos de monitoramento. Por exemplo, quanto mais os membros conhecem uns aos outros previamente, será mais fácil para cada um deles saber qual é o risco em que os demais estão envolvidos.

Por fim, a última etapa de relacionamento citada por Lazzarini *et alii* (*op.cit*) ocorre quando os membros do grupo se reconhecem como interdependentes para mudar a realidade em que vivem e que a união com outros grupos também pode ser de grande valor. É a relação entre os grupos que traz economias de escala ao capital social.

Ismawan (2000) aponta três características de um grupo de aval solidário que geram capital social. Primeiro, o compartilhamento de informações - que ocorre pela necessidade de cada membro de que todos os demais tenham sucesso em seus empreendimentos - faz com que os problemas de incerteza na tomada de decisão de cada empreendedor sejam minorados. Segundo, a coordenação de atividades (o autor cita o exemplo dos projetos de irrigação coletivos que são financiados pelo microcrédito na Indonésia) pode beneficiar o negócio de todos com um custo menor. Terceiro, a tomada de decisão coletiva no que se refere às ações comunitárias. Nesse aspecto, o autor coloca que as instituições locais são mais efetivas para forçar arranjos comuns e ações cooperativas quanto mais a distribuição local dos ativos for equânime e os benefícios forem igualmente distribuídos.

Larance (1998), através de um estudo *in loco* das aldeias onde há agências do Grameen Bank, em Bangladesh, concluiu que as mulheres que participam dos grupos de aval solidário têm participação mais ativa nas ações comunitárias da aldeia à qual pertencem. Também percebeu-se que é o mecanismo de aval solidário e as reuniões realizadas semanalmente entre o grupo que permite que essas mulheres se apropriem de seu próprio trabalho e criem uma identidade social que não esteja associada à do marido. Isso faz com que elas consigam trocar experiências sobre formas de produção e comercialização diferentes daquelas aprendidas dentro da família, o que contribui para que os empreendimentos de cada uma tenham maiores possibilidades de sucesso.

Como vimos, a experiência de realizar empréstimos à população pobre com a utilização de grupos de aval solidário espalhou-se de Bangladesh para o mundo inteiro e atraiu a atenção de investidores, doadores, governos e estudiosos do tema. O



Capítulo 4 resume a história dessa modalidade de crédito, que é conhecida como microcrédito.

## 4. Definição e Histórico do Microcrédito

### 4.1. Definição de microcrédito

Microcrédito é o crédito produtivo concedido em pequenos montantes à população pobre ou muito pobre com a finalidade de estimular a geração de trabalho e renda. Mais especificamente, o microcrédito diferencia-se do crédito tradicional pelas seguintes características:

- Público-alvo: o microcrédito é cedido tanto para pessoas que encontram-se abaixo da linha de pobreza – com o intuito de que elas possam ultrapassá-la através da criação ou ampliação de um negócio próprio – como para pessoas que estejam pouco acima dessa linha, mas que não tenham acesso ao mercado tradicional de crédito por falta de garantias a oferecer para a realização de empréstimos.

- Finalidade: o microcrédito pode ser realizado com o objetivo de ampliar o capital de giro ou o capital fixo de um microempreendedor, mas nunca como crédito para consumo. Isso ocorre porque o crédito produtivo gera sua própria forma de pagamento e dá ao indivíduo a possibilidade de que seu empreendimento se torne auto-sustentável. O crédito para consumo, ainda que necessário em muitos casos, gera gastos sem produzir certa receita como contrapartida.

- Montante: a quantia emprestada é sempre de pequeno valor. O conceito de microcrédito está baseado no fato de que não é necessária uma grande quantidade de

capital para que um indivíduo possa iniciar um negócio com o qual possa sustentar sua família. Em geral, o montante emprestado aumenta à medida que os indivíduos renovam seus contratos de crédito, pois o prestador amplia seus conhecimentos sobre o tomador, diminuindo assim os problemas relacionados à informação, vistos no Capítulo 2.

Para atingir seu público-alvo, as instituições que atuam na área do microcrédito utilizam uma tecnologia específica, baseada nas características próprias de seu mercado:

- Empréstimo geralmente realizado sem garantia real, através de fiador ou aval solidário;
- Utilização mínima de burocracia, uma vez que grande parte dos empreendimentos beneficiados são informais;
- O indivíduo não vai à instituição emprestadora para obter o crédito, mas o contrário: a instituição vai ao indivíduo através do agente de crédito;
- Vencimentos dos prazos mais curtos, com os pagamentos podendo ser semanais ou até mesmo diários.

Cabe observar que embora a literatura sobre o tema seja consensual em relação à definição de microcrédito e de suas principais características, muitas experiências – nacionais e internacionais – utilizam-se do termo microcrédito para designar apenas o crédito produtivo realizado em montantes menores do que os habitualmente praticados pelo sistema tradicional de crédito, e que em geral não atinge as pessoas abaixo da linha de pobreza.

Por fim, é necessário distinguirmos o termo microcrédito do termo microfinanças. Microfinanças são o conjunto dos serviços financeiros prestados à população abaixo da linha de pobreza, através de tecnologia específica e em pequenos montantes. Além do microcrédito, as microfinanças englobam os conceitos de micropoupança e microseguro.

#### ***4.2. Breve histórico do microcrédito***

Existem registros de experiências com concessão de empréstimos à população menos favorecida datados de meados do século XIX, mesma época do surgimento das primeiras cooperativas de crédito na Europa e América do Norte. Todavia, essas práticas ocorreram de forma isolada e não tiveram continuidade ao longo do tempo.

Nas décadas de 1950 e 1960, surgiram em todo o mundo programas governamentais que ofertavam crédito subsidiado a pequenos produtores rurais. Entendia-se na época que a escala de produção de um pequeno agricultor não era eficiente economicamente e que, sendo assim, ele nunca conseguiria pagar as taxas de juros cobradas pelo mercado financeiro. Como consequência disso, fazia-se necessária a intervenção direta do Estado com empréstimos que garantissem a produção e o emprego na área rural. O resultado geral dessas experiências foram altas taxas de inadimplência aliadas a uma grande incapacidade de atingir a população-alvo – o que pode ser explicado pela adoção das mesmas técnicas de concessão de crédito utilizada pelo sistema tradicional, sem as adaptações necessárias para atender essas pessoas de forma eficaz.

Em 1976, em Bangladesh, iniciou-se o programa que deu origem ao conceito de microcrédito conhecido hoje. Muhammad Yunus, professor e chefe do

departamento de economia da Universidade de Chittagong, notou que a população que morava ao redor da universidade sobrevivia graças a pequenos empreendimentos informais. Essas pessoas, mesmo sendo muito pobres, mantinham seus negócios com base em empréstimos realizados por agiotas, que cobravam taxas de juros bastante elevadas. Mesmo assim, a população mantinha seus pagamentos em dia.

Yunus percebeu então que o que faltava para que essas pessoas pudessem ampliar seus negócios e ultrapassar a condição de pobreza extrema na qual viviam era acesso ao crédito. Não crédito subsidiado, pois já haviam provado que tinham condições de pagar até mesmo taxas de juros extorsivas, mas sim acesso ao crédito de uma forma desburocratizada e que não exigisse garantias reais – o que nenhuma daquelas pessoas teria a oferecer. Nesse mesmo ano Yunus começou a emprestar o seu próprio dinheiro para as pessoas do vilarejo de Jobra. Em 1979, após ter tomado diversos empréstimos em bancos comerciais para continuar realizando suas operações de crédito, decidiu fundar o Grameen Bank.

Desde então o Grameen Bank, ou Banco da Aldeia, tornou-se referência absoluta como programa de erradicação da pobreza através do crédito. Seu modelo já foi copiado e adaptado por dezenas de países, incluindo países desenvolvidos como Estados Unidos e Canadá. Seu sucesso, segundo o próprio Yunus (Yunus e Jolis, 2000), deve-se à criação de uma nova tecnologia que permite a realização de empréstimos a essa população aliada à cobrança de taxas de juros de mercado e à realização dos empréstimos preferencialmente para mulheres.

A tecnologia inovadora criada pelo Grameen Bank consiste na adoção do mecanismo de aval solidário e na criação da figura do agente de crédito. O aval solidário solucionou o problema da falta de garantias reais para os empréstimos. Já o

agente de crédito, que é a pessoa que vai até os vilarejos oferecer o crédito, acompanhar a criação dos grupos solidários e recolher os pagamentos, inverteu a lógica do sistema bancário ao levar o banco até o tomador, reduzindo os custos do empréstimo para quem o toma e tornando mais fácil a realização e acompanhamento das operações para quem empresta.

**Tabela 4.1 – Grameen Bank – Dados Seleccionados**

	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2001
Empréstimos por Ano (US\$mi)	0,18	2,60	16,50	43,71	86,18	352,12	370,14	286,3
Taxa de Câmbio (Taka/US\$)	s/n	s/n	25,96	31,24	35,68	40,00	45,45	57,00
Empréstimos por Ano (Taka mi)	s/n	s/n	428,34	1.365,5	3.074,9	14.084,8	16.822,9	16.319,1
Empréstimos Acumulados (US\$mi)	0,20	5,90	37,70	136,11	389,25	1.234,21	2.224,10	3.536,8
Empréstimos Pagos Acumulados (US\$mi)	0,10	3,60	28,78	100,76	316,89	941,18	1.868,65	3.195,8
Tomadores	2.200	30.416	171.622	490.363	1.066.426	2.013.130	2.272.503	2.378.601
Grupos Solidários	377	6.243	34.324	98.073	213.286	412.145	465.384	504.651
Tomadores por Grupo	5,8	4,9	5,0	5,0	5,0	4,9	4,9	4,7
Aldeias Atendidas	17	745	3.666	10.552	25.248	34.913	37.937	40.447
Empregados	43	422	2.777	7.093	12.523	12.230	12.628	11.841
Agências	7	54	226	501	915	1.045	1.105	1.173
Escritórios Regionais	-	-	20	61	103	110	118	122

Fonte: <http://www.grameen-info.org>

A cobrança de taxas de juros de mercado garante que apenas os projetos economicamente eficientes sejam financiados. Além disso, leva à sustentabilidade da instituição, o que permite que os empréstimos continuem sendo feitos sem necessidade de doadores. Por fim, a concessão de crédito preferencialmente para as mulheres – que hoje constituem cerca de 96% dos clientes do Grameen – foi a forma encontrada para que o programa conseguisse alcançar de fato seu público alvo, ou “os mais pobres dentre os pobres”. Em um país muçulmano como Bangladesh, a extrema pobreza atinge em geral mulheres que foram abandonadas pelos maridos juntamente com seus filhos.

Em 2001, o Grameen Bank contava com uma carteira de mais de 2,3 milhões de clientes – a população estimada do país no mesmo ano foi de 133 milhões de pessoas, com renda média de apenas US\$360 anuais<sup>1</sup>. Além dos empréstimos para produção, que constam da Tabela 4.1, o Grameen hoje conta também com empréstimos para habitação, essenciais em um dos países de uma das mais altas densidades populacionais do mundo – 1.024 pessoas por km<sup>2</sup>.

O Grameen Bank já emprestou desde o início de suas operações mais de 3 bilhões de dólares, e atualmente é o maior banco de Bangladesh por volume de aplicações – quase 290 milhões de dólares em 2001. O Grameen pratica taxas de juros em torno de 20% anuais. O número de aldeias atendidas, empregados, agências e escritórios regionais ao longo dos anos – dados que também podem ser conferidos na Tabela 4.1 – dão a dimensão do crescimento da organização nos seus mais de vinte anos de funcionamento. O Grameen Bank é uma instituição privada, que tem 10% de seu capital acionário pertencente ao governo bangladeshí e 90% pertencente a aos próprios tomadores.

O êxito do Grameen Bank motivou a ampliação do projeto para outras atividades que tinham o mesmo objetivo de erradicação da pobreza e desenvolvimento social. Após várias experiências, é criada oficialmente em 1989 a Grameen Family, um conjunto de instituições sem fins lucrativos, composta atualmente pelo Grameen Bank e mais oito empreendimentos. São eles:

- Grameen Shatki: provê fontes de energia renováveis para as aldeias que não recebem energia elétrica – 70% do total – criando empregos diretos e

---

<sup>1</sup> Dados para 2001 do Banco Mundial, disponíveis em <http://www.worldbank.org/>.

aumentando o número possível de horas trabalhadas devido à chegada da luz artificial;

- Grameen Shikkha: fundação para promover a educação da área rural em massa. Também oferece empréstimos para a educação superior;
- Grameen Telecom: atua na área de telefonia celular. O objetivo é que haja em cada aldeia pelo menos uma pessoa que possua um aparelho que seja alugado para os demais habitantes (são as chamadas *telephone ladies*).
- Grameen Knitwear: produção de roupas e uniformes de trabalho somente para exportação;
- Grameen Fund: *venture capital* para projetos baseados em tecnologia que não encontram outro tipo de financiamento no país devido a seu alto risco;
- Grameen Communication: provê serviços de tecnologia da informação, como softwares, hardwares, treinamento e automatização das agências do Grameen Bank;
- Grameen Cybernet: maior provedor de acesso a Internet de Bangladesh;
- Grameen Trust: instituição que cuida da realização de palestras e seminários internacionais com o objetivo de divulgar a metodologia utilizada pelos projetos da Grameen Family.

Apesar do sucesso de sua experiência, alguns estudiosos mostram a existência de diversos problemas nos resultados divulgados pelo Grameen Bank. Morduch (1999) realiza sua crítica com base nos balanços publicados pela instituição, destacando dois aspectos: primeiro, a forma como são feitos os cálculos



da taxa de inadimplência, que não segue os padrões internacionais: segundo, a maneira pela qual é calculado o seu lucro.

No período compreendido entre 1991 e 1994, o Grameen Bank apresentou taxas de crescimento dos empréstimos efetuados da ordem de 40% ao ano. Para o autor, essa expansão acelerada teve como consequência a piora na qualidade da carteira de crédito. Uma das razões pode ter sido a queda da inflação nesse período (de 10% a.a. em 1980 para cerca de zero a partir de 1990), que aumentou as taxas de juros reais de 10 para 20% a.a..

Morduch (*op.cit*) também afirma que até 1994 a instituição apresentou níveis de subsídio (subsídio como fração dos gastos totais) decrescentes, mas após esse período esse indicador voltou a crescer, o que corrobora a tese de que o crescimento da carteira ocorreu em um ritmo mais forte do que o que a instituição estava preparada para realizar de forma auto-sustentada.

Em relação aos lucros, o autor coloca que se forem desconsiderados os subsídios e se for realizada a provisão dos empréstimos em atraso de acordo com as normas internacionais, haveria um prejuízo da ordem de US\$ 25 milhões ao ano, dado que vai contra as declarações de Muhammed Yunus, que diz que o Grameen Bank é uma instituição lucrativa.

Mesmo tendo isso em vista, foi a partir da experiência do Grameen Bank que instituições internacionais como Banco Mundial e BID passaram a apoiar o desenvolvimento do microcrédito, sobretudo em países da Ásia e América Latina. Segundo Otero (2002), o início da década de 1980 foi marcado pelo desenvolvimento de programas de microcrédito por organizações não-governamentais em caráter experimental. O problema a ser enfrentado por essas instituições era a busca da auto-

suficiência – entendida como a porcentagem da renda operacional em relação ao custo operacional – em sua atuação.

Em seu primeiro estágio de desenvolvimento, essas organizações perceberam que era possível oferecer microcrédito em larga escala de forma lucrativa, pois todas as experiências internacionais tinham em comum taxas de inadimplência muito mais baixas do que as do mercado de crédito tradicional. A avaliação era a de que o sucesso desses programas dever-se-ia principalmente à aplicação de técnicas especiais para realização de operações nesse mercado, como o desenvolvimento dos mecanismos de empréstimos para grupos.

Na América Latina, a ACCION Internacional iniciou suas atividades em 1982, em um projeto experimental na República Dominicana. A ACCION é uma agência privada norte-americana que tem como objetivo treinar e prestar assessoria técnica a instituições de microfinanças para que se tornem autônomas e auto-sustentáveis. Em 1986, iniciou na Bolívia um projeto em conjunto com um grupo de empresários locais: o PRODEM. Com recursos provenientes do USAID e Fundação Calmeadow (agências de fomento do governo norte-americano e canadense, respectivamente) e do governo boliviano, foi criada uma *joint-venture* com a finalidade de realizar pequenos empréstimos para os microempresários do país.

O sucesso do projeto foi absoluto: até 1991, a PRODEM já havia emprestado cerca de 28 milhões de dólares a mais de 45 mil tomadores, com taxa de inadimplência próxima de zero. O único problema era a limitação na captação de fundos, que ocorria em função de sua constituição jurídica como organização não-governamental. Para resolver a questão, a PRODEM decidiu em 1992 transformar-se

no primeiro banco comercial do mundo especializado em microfinanças: o Banco Solidário, ou Banco Sol.

**Tabela 4.2 – Banco Sol – Dados Selecionados - 2001**

Número de Tomadores de Empréstimo	53.812
Empréstimo Médio (US\$)	\$1.573
Empréstimo Médio / PIB <i>per capita</i> (%)	16,6%
Empréstimos menores do que US\$300 (%)	19,7%
Número de Poupadores	43.698
Poupança Média (US\$)	\$1.500
Poupança Média / PIB <i>per capita</i> (%)	15,89%
Porcentagem de mulheres dentre os clientes	62%
Clientes abaixo da linha de pobreza (*)	5%
Ativos Totais (US\$)	\$102.328.789
Empréstimos Brutos (US\$)	\$84.661.740
Lucro Total (US\$)	\$15.176.915
Poupança (US\$)	\$65.553.453
Auto-Suficiencia Operacional (%)	99,8%

\* pessoas com renda familiar abaixo de US\$2 por dia.

Fonte: <http://www.mixmbb.org>

Este grande salto permitiu à instituição tornar-se completamente auto-suficiente. Os recursos para as operações de microcrédito são captados através dos depósitos à vista e das operações de micropoupança. Em dez anos de existência, o Banco Sol já realizou mais de um milhão de operações de crédito, com total de 851 milhões de dólares emprestados. É atualmente o maior banco privado da Bolívia em número de clientes, consequência do fato de que no país – o mais pobre da América do Sul – 83% da população sobrevive de microemprendimentos, formais ou não. A experiência do Banco Sol, replicada por outras instituições de menor porte no país,

fez com que a Bolívia se transformasse em referência absoluta e líder mundial na área de microfinanças.

Paralelamente à criação do Banco Sol, o início da década de noventa assistiu também à formação de uma indústria de microfinanças. As entidades se profissionalizaram através da realização de auditorias, desenvolvimento de metodologias de avaliação de riscos e redução de custos operacionais por meio de ganhos de escala nas operações. A transformação de inúmeras organizações sem fins lucrativos em instituições financeiras regulamentadas permitiu o acesso ao mercado de capitais para captação de fundos a taxas competitivas, garantindo desta forma que se tornassem auto-sustentáveis.

Ao mesmo tempo, essas instituições passaram a oferecer novos serviços, pois entendiam que sua clientela não deveria ser formada somente por aqueles que necessitavam de crédito produtivo. A clientela poderia ser ampliada para atender todos os que necessitavam de serviços financeiros e, por serem pobres, não tinham acesso ao setor bancário tradicional. Os novos serviços oferecidos são principalmente a micropoupança e o microcrédito para habitação e educação.

Por fim, a década de noventa também foi marcada pela formação de uma rede internacional de instituições microfinanceiras, o que permitiu a troca de informações e a discussão das melhores práticas do setor. As experiências em microcrédito revelaram que instituições que trabalham diretamente na comunidade e com foco no mercado local, fornecendo crédito de forma desburocratizada e rápida e emprestando quantias pequenas – que aumentam na medida em que o tomador paga seu empréstimo em dia – tendem a ter melhores resultados do que as demais.

Ainda assim, muitos obstáculos precisam ser superados por este setor. Segundo Otero (*op. cit.*), os atuais desafios para as organizações de microfinanças na América Latina são o desenvolvimento de um modelo de crescimento em países grandes, como Brasil e México, e a elaboração de um projeto para atrair maiores quantidades de capital privado a serem aplicados nesse setor.

### ***4.3. Situação atual do microcrédito no mundo***

Segundo dados do Banco Mundial, existem hoje no mundo mais de 7 mil instituições desenvolvendo programas de microfinanças. São organizações bastante heterogêneas, que diferenciam-se entre si por tempo de existência, escala de operação, público-alvo, tecnologia utilizada e localização, dentre outras características.

Em 1997 a ONU realizou em Washington a Cúpula do Microcrédito (*Microcredit Summit*), onde se definiu o ano de 2005 como o Ano Internacional do Microcrédito. O objetivo da campanha lançada nessa ocasião é a de que o até lá o microcrédito consiga alcançar as 100 milhões de famílias mais pobres do mundo com empréstimos médios de US\$ 100. Para que este plano seja colocado em prática será necessária a participação de diversos agentes sociais, como governos federais e locais, ONGs, cooperativas e associações comunitárias, agências de fomento, bancos comerciais e instituições internacionais como o Banco Mundial e o BID, além de cerca de US\$ 21,6 bilhões em recursos.

Diante deste cenário torna-se importante estudarmos qual a situação atual das instituições que realizam microcrédito em todo o mundo hoje. O *Microbanking Bulletin*, maior publicação de dados do setor, fornece informações sobre cerca de 150

organizações (denominadas MFIs, *MicroFinance Institutions*), na América Latina, Ásia, África e Europa Oriental. Os dados estão resumidos nas Tabelas 4.3 a 4.6.

#### 4.3.1. Escala e tempo de atuação

Iniciaremos nossa análise pelo tempo de existência e escala de operação das MFIs. Notamos, pela Tabela 4.3, que a escala de operação – dada pelo número de clientes e volume total de empréstimos – está diretamente relacionada com o tempo de funcionamento. Esse fato sugere que há um custo fixo inicial e também um custo de aprendizado para que uma instituição possa atuar em uma escala economicamente viável, fato que é corroborado pelos indicadores de lucratividade, produtividade, eficiência e inadimplência das MFIs com mais tempo de funcionamento.

A Tabela 4.3 também mostra que a escala de operação está inversamente relacionada com o valor médio do empréstimo e com a profundidade alcançada nas operações, dada pelo valor médio dividido pela renda *per capita* do país. Supõe-se que quanto menor o valor do índice de profundidade, mais pobres serão os clientes da instituição. Em resumo, os dados sugerem que quanto maior a escala de operação, menos pobres são as pessoas atingidas pelo programa.

Existem diferentes explicações para tal fato. Ravicz (1998) defende que os subsídios recebidos pela MFIs para iniciarem seus trabalhos permitem que os empréstimos sejam feitos aos mais pobres (ou seja, àqueles que estão muito abaixo da linha de pobreza). Com a necessidade de se tornarem auto-sustentáveis, essas organizações passam a buscar os clientes que oferecem menos risco, que são justamente os menos pobres.

Tabela 4.3 – Escala e Tempo de Operação

		Todas as instituições (n=147)	Escala			Tempo de Atuação		
			Grande	Média	Pequena	1 a 3 anos	4 a 7 anos	+de 7 anos
Características Institucionais	Anos de Funcionamento	8	12	9	5	2	5	13
	Número de Empregados	101	892	106	40	34	76	440
	Ativos Totais (US\$mil)	5.735	49.447	5.019	796	1.875	6.571	20.277
Indicadores de Alcance	Empréstimos Totais (US\$mil)	3.859	35.489	3.485	488	1.381	4.326	14.576
	Número de Tomadores	11.698	165.175	14.650	4.519	3.730	10.276	78.761
	Empréstimo Médio (US\$)	453	1.106	619	225	447	654	632
	Profundidade <sup>1</sup>	45,3	111,7	59,3	27,5	43	57,2	67,8
	% de Mulheres Tomadoras	60,6	50,6	62,6	76,6	67,8	63,3	65,1
Lucratividade	Retorno Ajustado dos Ativos <sup>2</sup>	-2,7	1,9	-2,6	-9,8	-3,1	1,8	0,3
Sustentabilidade	Auto-Suficiência Financeira <sup>3</sup>	92,5	112,6	94,5	83,2	94,8	107,3	114,7
Inadimplência	Portfolio em risco há + de 90 dias <sup>4</sup>	2,7	2,9	3,4	6,3	4	1,8	1,3
Eficiência	Despesa Operacional / Empréstimos Totais	27,4	19,4	29,7	49,7	23,2	24,8	11
Produtividade	Número de Tomadores por Empregado	128	126	142	190	116	76	41

Critério de escala: Pequena (América Latina, carteira ativa menor do que US\$ 1 milhão; outras regiões, menos de US\$800.000),

Média (América Latina, de US\$ 4 mi a US\$ 15 mi; outras regiões, US\$ 2 mi a US\$ 8 mi) e Grandes (América Latina, acima de US\$ 15 mi; outras regiões, acima de US\$ 8 mi).

<sup>1</sup> Produtividade: Valor médio do empréstimo / Renda *per capita* do país – em %.

<sup>2</sup> Retorno ajustado dos ativos: Renda operacional líquida / Total dos ativos médios – em %.

<sup>3</sup> Auto-suficiência financeira: Receita operacional / (Despesa operacional+Despesa financeira+Provisão para perdas) – em %.

<sup>4</sup> Portfolio em risco há mais de 90 dias: Empréstimos em atraso há mais de 90 dias / Total de empréstimos – em %.

Fonte: <http://www.mixmbb.org>

Já Zeller e Sharma (1998) argumentam que o atendimento a população muito pobre requer que haja uma atuação mais intensiva da instituição em sua comunidade, como forma de ganhar a confiança dessa clientela. Ao ganharem escala, as instituições perdem a identidade com seu local de origem – uma aldeia, uma vila, um bairro – e acabam por afastar-se dos clientes que estão muito abaixo da linha de pobreza. Em outro artigo, Zeller e Sharma (2000) complementam essa idéia ao propor que o microcrédito aos mais pobres funciona somente se aliado a políticas complementares como capacitação, treinamento e oferecimento simultâneo de bens primários como alimentação e saúde.

#### **4.3.2. Tipo de instituição**

As MFIs apresentam grande heterogeneidade no que diz respeito à sua forma de constituição. As primeiras a atuarem nessa área foram as organizações não-governamentais (ONGs) – algumas das quais posteriormente transformadas em instituições financeiras – e as cooperativas de crédito. Pela Tabela 4.4 percebemos que o desempenho desses dois tipos de instituição é semelhante no que se refere à lucratividade, sustentabilidade e inadimplência.

Em relação aos indicadores de alcance, contudo, o desempenho de ONGs e cooperativas de crédito é bastante diverso: enquanto as ONGs realizam empréstimos menores e voltados para um público mais pobre – o índice de profundidade é de 43,9% e 75% da clientela composta por mulheres – as cooperativas realizam empréstimos em média 48% maiores e, em contrapartida, mantêm um índice de sustentabilidade bastante elevado, consequência dos atributos jurídicos desse tipo de organização: o valor emprestado é captado através dos depósitos dos próprios cooperados.



Com respeito aos bancos comerciais, percebe-se que essas são as instituições com mais tempo de atividade e maior escala de atuação. No caso do *Microbanking Bulletin*, os dados sofrem forte influência de dois bancos: o Banco Sol da Bolívia, ONG pioneira em microcrédito transformada em banco comercial, e Bank Rakyat Indonésia. O BRI, como é conhecido, era um antigo e ineficiente banco estatal transformado pelo governo indonésio em banco especializado em microfinanças. Totalmente saneado, o BRI atende hoje a mais de 29 milhões de tomadores de crédito, totalizando cerca de um sexto da população do país.

Desta forma, percebemos que os bancos possuem uma escala de operação muito maior do que a média por serem antigas ONGs já consolidadas ou por se tratarem de organizações que já iniciam suas operações de microcrédito em larga escala. Os impactos de uma escala maior para o alcance da instituição já foram estudados no item 4.3.1, e são corroborados pelos indicadores dos bancos comerciais – maior lucratividade e atendimento de um público menos pobre do que a média.

Por fim, as instituições financeiras (IFs) não-bancárias possuem índice de lucratividade bem inferior às ONGs, e também índice de profundidade menor. As IFs não-bancárias são em geral instituições que já atuavam na área de microcrédito e passaram a ser regulamentadas pela autoridade competente (em geral, o Banco Central), tornando-se membros oficiais do sistema financeiro nacional. Este grupo é composto por organizações muito distintas, como a Caja Los Andes, da Bolívia, e CMAC, do Peru, ambas com uma carteira de empréstimos superior a US\$50mi, até pequenas instituições como o Mikrofond da Bulgária, que tem um índice de profundidade de 346% e sustentabilidade de apenas 13,6%.

Tabela 4.4. Tipo de Instituição

		Todas as instituições (n=147)	Tipo de Instituição			
			Bancos	Cooperativas	ONGs	IFs não-bancárias
Características Institucionais	Anos de Funcionamento	8	11	10	8	7
	Número de Empregados	101	325	56	195	123
	Ativos Totais (US\$mil)	5.735	61.138	5.559	6.843	11.406
Indicadores de Alcance	Empréstimos Totais (US\$mil)	3.859	41.460	3.754	4.926	9.706
	Número de Tomadores	11.698	30.344	7.349	34.752	13.766
	Empréstimo Médio (US\$)	453	1.332	634	427	728
	Profundidade <sup>1</sup>	45,3	134,5	59,8	43,9	45,8
	% de Mulheres Tomadoras	60,6	46,6	47,1	75,5	56,5
Lucratividade	Retorno Ajustado dos Ativos <sup>2</sup>	-2,7	1	-2,8	-3,3	-5,3
Sustentabilidade de	Auto-Suficiência Financeira <sup>3</sup>	92,5	105,9	98,4	96,5	83,1
Inadimplência	Portfólio em risco há + de 90 dias <sup>4</sup>	2,7	2,3	3,1	3,3	4,5
Eficiência	Despesa Operacional / Empréstimos Totais	27,4	21,5	14,8	43,5	30,5
Produtividade	Número de Tomadores por Empregado	128	95	243	145	108

<sup>1</sup> Produtividade: Valor médio do empréstimo / Renda per capita do país – em %.

<sup>2</sup> Retorno ajustado dos ativos: Renda operacional líquida / Total dos ativos – em %.

<sup>3</sup> Auto-suficiência financeira: Receita operacional / (Despesa operacional+Despesa financeira+Provisão para perdas) – em %.

<sup>4</sup> Portfólio em risco há mais de 90 dias: Empréstimos em atraso há mais de 90 dias / Total de empréstimos – em %.

Fonte: <http://www.mixmbb.org>

### 4.3.3. Região de atuação

A Tabela 4.5 mostra que existem grandes diferenças regionais entre as MFIs estudadas. A Ásia e a América Latina têm as instituições mais antigas, que se encontram em um estágio de desenvolvimento mais avançado. Isso significa que as MFIs desses dois continentes já operam em larga escala, com os melhores índices de lucratividade, eficiência e produtividade e ao mesmo tempo atingindo a população mais pobre. Observa-se na Ásia o maior índice de inadimplência dentre as cinco regiões.

Já as MFIs africanas são caracterizadas por uma grande ineficiência econômica, com elevada despesa operacional e prejuízo médio de 7,5% no ano de 2001, o que pode ser explicado pelo valor muito baixo de seus empréstimos, cerca de US\$180, que representam apenas 55,3% da renda *per capita* média da região. As MFIs da Europa Oriental, recém-criadas, ainda não atingiram bons índices de sustentabilidade e operam com empréstimos que atingem em média a elevada marca de 86,3% da renda *per capita* de seus países.

Por fim, temos que no Norte da África e Oriente Médio atuam as MFIs que atingem os melhores índices de alcance – empréstimos médios de apenas US\$291, correspondentes a 16,5% da renda *per capita* da região, e com 78% da clientela composta por mulheres, o que é de fundamental relevância em uma região onde predomina o islamismo. A inadimplência média é de apenas 0,8%. Não obstante, essas organizações não apresentam índices adequados de sustentabilidade, lucratividade e produtividade.

Tabela 4.5 – Região de Atuação

		Todas as instituições (n=147)	Região de Atuação				
			África	Ásia	Europa Oriental	América Latina	Norte da África e Oriente Médio
Características Institucionais	Anos de Funcionamento	8	7	10	3	11	5
	Número de Empregados	101	120	723	36	128	143
	Ativos Totais (US\$mil)	5.735	5.148	14.962	3.436	14.509	5.171
Indicadores de Alcance	Empréstimos Totais (US\$mil)	3.859	3.169	9.653	3.023	10.883	3.399
	Número de Tomadores	11.698	18.640	123.156	3.461	15.026	9.821
	Empréstimo Médio (US\$)	453	181	353	1.108	779	291
	Profundidade <sup>1</sup>	45,3	55,3	59,6	86,3	49,8	16,5
	% de Mulheres Tomadoras	60,6	77,4	72	49,7	58,2	77,8
Lucratividade	Retorno Ajustado dos Ativos <sup>2</sup>	-2,7	-7,9	-0,7	-4	-2,6	-3,8
Sustentabilidade	Auto-Suficiência Financeira <sup>3</sup>	92,5	89,1	103,3	89,3	95,1	82,7
Inadimplência	Portfólio em risco há + de 90 dias <sup>4</sup>	2,7	3,2	5	2,6	3,7	0,8
Eficiência	Despesa Operacional / Empréstimos Totais	27,4	55,9	23,7	27	30,3	37,8
Produtividade	Número de Tomadores por Empregado	128	198	130	172	138	99

<sup>1</sup> Produtividade: Valor médio do empréstimo / Renda *per capita* do país – em %.

<sup>2</sup> Retorno ajustado dos ativos: Renda operacional líquida / Total dos ativos médios – em %.

<sup>3</sup> Auto-suficiência financeira: Receita operacional / (Despesa operacional + Despesa financeira + Provisão para perdas) – em %.

<sup>4</sup> Portfólio em risco há mais de 90 dias: Empréstimos em atraso há mais de 90 dias / Total de empréstimos – em %.

Fonte: <http://www.mixmbb.org>

#### 4.3.4. Tecnologia de empréstimo

A última análise a ser feita é com relação à tecnologia de empréstimo utilizada e a profundidade alcançada pelas MFIs. A tecnologia de empréstimo está

dividida entre empréstimos individuais realizados com avalista ou com garantia real, empréstimos para grupos de aval solidário constituídos de 3 a 9 pessoas e grupos

**Tabela 4.6 – Tecnologia de Empréstimo**

		Todas as instituições (n=147)	Tecnologia de Empréstimo		
			Individual	Grupo Solidário (3 a 9 pessoas)	Village Bank (≥10 pessoas)
Características Institucionais	Anos de Funcionamento	8	9	8	8
	Número de Empregados	101	110	278	106
	Ativos Totais (US\$mil)	5.735	14.261	12.267	3.171
Indicadores de Alcance	Empréstimos Totais (US\$mil)	3.859	9.792	9.132	1.876
	Número de Tomadores	11.698	9.610	47.884	16.163
	Empréstimo Médio (US\$)	453	973	371	136
	Profundidade <sup>1</sup>	45,3	88,4	46	19,7
	% de Mulheres Tomadoras	60,6	46,4	73,3	89,1
Lucratividade	Retorno Ajustado dos Ativos <sup>2</sup>	-2,7	-1,2	-4,1	-7,2
Sustentabilidade	Auto-Suficiência Financeira <sup>3</sup>	92,5	102	89,2	89,2
Inadimplência	Portfólio em risco há + de 90 dias <sup>4</sup>	2,7	3,7	3,6	3,5
Eficiência	Despesa Operacional / Empréstimos Totais	27,4	19,8	37,1	61,4
Produtividade	Número de Tomadores por Empregado	128	147	155	160

<sup>1</sup> Produtividade: Valor médio do empréstimo / Renda *per capita* do país – em %.

<sup>2</sup> Retorno ajustado dos ativos: Renda operacional líquida / Total dos ativos médios – em %.

<sup>3</sup> Auto-suficiência financeira: Receita operacional / (Despesa operacional+Despesa financeira+Provisão para perdas) – em %.

<sup>4</sup> Portfólio em risco há mais de 90 dias: Empréstimos em atraso há mais de 90 dias / Total de empréstimos – em %.

Fonte: <http://www.mixmbb.org>

solidários constituídos por mais de 10 pessoas. Como vimos no Capítulo 2, quanto mais pessoas no grupo, menores são as despesas operacionais para a organização, mas menos efetivo poderá ser o mecanismo de aval solidário, por conta dos *free riders*.

A relação entre tecnologia e profundidade é linear: os empréstimos individuais são reservados para os indivíduos com maior poder aquisitivo. Para aqueles que precisam de quantias menores e que não dispõem de garantias reais ou avalistas, resta o aval solidário. A inadimplência é menor para grupos de aval solidário, o que encontra sua justificativa teórica nos Capítulos 2 e 3.

Em resumo, podemos concluir que existem no mundo hoje basicamente dois tipos de instituições microfinanceiras: as primeiras são instituições já consolidadas, que atuam há mais tempo e apresentam bons índices de lucratividade e eficiência. Localizam-se sobretudo na Ásia e América Latina e atingem a população próxima ou acima da linha da pobreza. O segundo tipo de instituição são as criadas mais recentemente, cujo tempo e escala de atuação ainda não permitiram que atingissem um desempenho econômico satisfatório e que em sua maioria dependem de subsídios. Em contrapartida, são essas as instituições que atingem os mais pobres dentre os pobres.

Essa conclusão é corroborada por Navajas *et alii* (2000), em artigo clássico onde estudam o comportamento de cinco MFIs bolivianas. Os autores inferem que quanto mais eficiente do ponto de vista econômico é a instituição, menos pobres são seus clientes. Mosley e Hulme (1998), ao analisarem os treze estudos de caso presentes em Hulme e Mosley (1996 vol.2), complementam essa análise ao concluírem que os emprestadores podem escolher como foco de atuação as pessoas

mais abaixo da linha de pobreza, aceitando que seu programa terá um impacto menor na geração de renda, ou ter como público-alvo pessoas menos pobres, mas ter como contrapartida maiores ganhos proporcionais de renda familiar. Pelos dados acima apresentados, parece ter sido essa a escolha feita pela maioria das instituições financeiras estudadas. As motivações para tanto são as encontradas nos três primeiros capítulos desse trabalho.

## 5. Microcrédito no Brasil

O Brasil foi o primeiro país na América Latina a ter um programa de crédito em moldes mais ou menos semelhantes ao que seria chamado posteriormente de microcrédito. Em 1973 foi criada no Recife e em Salvador a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, conhecida como Projeto UNO, que durou dezoito anos e que contou com o apoio da ACCION Internacional.

De lá para cá, o interesse pelo assunto se multiplicou. A possibilidade de realização de uma política de geração de trabalho e renda eficaz a baixos custos sociais atraiu a atenção de ONGs e de governos municipais e estaduais, enquanto as baixas taxas de inadimplência do setor começaram a chamar a atenção dos bancos comerciais. Dividiremos a história do microcrédito do Brasil em quatro fases, de acordo com a ordem adotada por Goldmark *et alii* (2000): *“A emergência de instituições de microfinanças no Brasil é mais fácil de entender se a dividirmos em quatro fases sobrepostas. Primeiro, as ONG's pioneiras, inclusive a rede CEAPE e as filiadas ao Women's World Banking. Segundo, a PortoSol e suas réplicas, que envolviam governos municipais, estaduais e que tem atraído outros atores governamentais. Terceiro, o envolvimento da Fininvest através de duas ONG's sediadas no Rio de Janeiro. Quarto, o programa CrediAmigo do Banco do Nordeste”*.



### **5.1. Sistema CEAPE e o início do microcrédito no Brasil**

Em 1986, em Porto Alegre, uma parceria entre a ACCION Internacional e a UNICEF levou à criação do Centro de Apoio a Pequenos Empreendimentos – CEAPE, apoiado posteriormente pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul e pela ADCE – Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresas. O CEAPE/RS tinha como objetivo fortalecer a criação de pequenos empreendimentos através da cessão de crédito para a população de baixa renda. A ACCION Internacional trouxe para esse projeto o mecanismo de aval solidário, que estava obtendo um excelente desempenho em todas as instituições microfinanceiras apoiadas pela ACCION em toda América Latina e que foi pela primeira vez utilizado no Brasil.

**Tabela 5.1 – Sistema CEAPE – Indicadores – 1999 (em US\$)**

Quantidade de Pequenos Empreendimentos Apoiados	19.217
Clientes Ativos	28.141
Valor da Carteira Ativa	9.949.286
Valor Total dos Créditos Concedidos	35.223.499
Número Total dos Créditos Concedidos	68.911
Valor Médio dos Créditos Concedidos	511
Valor Total do Fundo Rotativo	11.470.030

Fonte: <http://www.ceape.org.br>

O CEAPE/Rio Grande do Sul começou a operar com um fundo de US\$10.000, doados pela UNICEF, e o êxito dessa experiência levou à decisão de expandir o projeto para o Nordeste, onde a maior parte da população sobrevivia graças a pequenos negócios informais. O já citado Projeto UNO foi então

transformado no CEAPE/Pernambuco, e nasceram, em um curto espaço de tempo, o CEAPE/Rio Grande do Norte e o CEAPE/Maranhão.

Em agosto de 1990, foi criada a FENAPE - Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos, que congregava todos os CEAPes e tinha como objetivo fazer o microcrédito chegar a todos os Estados brasileiros. A FENAPE prestou assistência técnica para a criação dos CEAPes de Sergipe, São Paulo, Goiás, Paraíba, Pará, Bahia, Piauí, Espírito Santo e Distrito Federal. Em março de 2000, a FENAPE foi transformada no Sistema CEAPE, e passou a ter como prioridade facilitar a troca de experiência entre as entidades e a aplicação de procedimentos padronizados em toda a rede.

Os dados mais recentes disponibilizados pelo Sistema CEAPE, que constam da Tabela 5.1, mostram que até 1999 a rede já havia realizado mais de 68 mil empréstimos, totalizando cerca de US\$ 35 milhões concedidos, com valor médio emprestado de pouco mais de US\$500. Segundo Goldmark *et alii* (2000), os CEAPes de Pernambuco, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe e Rio Grande do Sul estão incluídos entre as dez maiores instituições de microfinanças por número de clientes ativos do país.

O pioneirismo do Sistema CEAPE foi acompanhado pelo Banco da Mulher, uma rede de ONGs criada em 1984 por um grupo de voluntárias, que hoje é associada ao *Women's World Banking* e atende sete Estados brasileiros. O Banco da Mulher da Bahia, maior organização da rede, tinha em setembro de 2002 uma carteira ativa de 789 clientes, totalizando empréstimos no valor de R\$430 mil. Essas instituições serviram como base para o surgimento de muitas outras organizações sem fins lucrativos que trabalham com microcrédito. Segundo estimativas da

Comunidade Solidária, existem hoje no Brasil mais de 170 instituições que ofertam crédito produtivo aos mais pobres, das quais cerca de 120 são ONGs.

## ***5.2. PortoSol e o surgimento dos Bancos do Povo***

Em meados da década de noventa aumentou o interesse do setor governamental brasileiro em relação ao microcrédito, o que ocorreu em grande parte devido à estabilização inflacionária e ao sucesso obtido por organizações internacionais como Grameen Bank e Banco Sol no combate à pobreza (Braga e Toneto, 2000). O primeiro governo a instituir um programa de microcrédito no Brasil foi a Prefeitura de Porto Alegre que, em parceria com o governo estadual e com a iniciativa privada, lançou a Instituição Comunitária de Crédito PortoSol no ano de 1996.

A idéia da criação de um banco municipal em Porto Alegre surgiu ainda em 1991, mas somente em 1994 foi criado um grupo de trabalho envolvendo a Secretaria Municipal Extraordinária para Captação de Recursos (SECAR), a Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) e a Secretaria Municipal da Indústria e Comércio (SMIC). Com a inclusão do programa ProRenda - Microempresas/RS e da consultoria internacional GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica) no grupo de trabalho, iniciou-se o planejamento da ICC PortoSol.

Antes de colocar o projeto em prática, foram realizadas várias consultas ao Banco Central para legalizar a participação da prefeitura de Porto Alegre na PortoSol. Em 1995 foi aprovada a lei orgânica que autoriza o governo municipal a repassar recursos a fundo perdido para a instituição.

O plano da organização foi elaborado a partir do consenso inicial de que seu controle não deveria ficar a cargo somente da municipalidade. A ICC PortoSol foi constituída como uma associação civil sem fins lucrativos, que tem em seu Conselho de Administração representantes da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, da FEDERASUL – Federação das Associações Empresariais do Rio Grande do Sul, da Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre e mais quatro representantes da Sociedade Civil.

Seus recursos vêm de doações da Prefeitura, do Estado, de agências internacionais e também de linhas de financiamento do BNDES e do SEBRAE/RS. Até 1999, a PortoSol já havia emprestado mais de R\$ 20 milhões, no valor médio de R\$ 1 mil por contato, em mais de 11 mil operações e cobrando uma taxa de juros de cerca de 4% ao mês.

A partir do sucesso conquistado pela experiência pioneira da PortoSol, o microcrédito ganhou *status* de política de desenvolvimento regional e seu modelo passou a ser copiado por várias prefeituras. Os melhores exemplos são a BluSol, de Blumenau, o Fundo de Apoio ao Empreendimento Popular de Juiz de Fora (FAEP) e o Banco do Povo de Santo André.

Conforme Goldmark *et alii* (op.cit), *“enquanto a PortoSol e a maioria das instituições que nela se inspiraram conseguiram manter um patamar mínimo de influência do governo sobre a sua diretoria, o modelo municipal despertou a consciência dos mais variados tipos de agências governamentais no Brasil, que decidiram iniciar seus próprios programas de microfinanças”*. Era o início dos chamados Bancos do Povo.

As organizações intituladas "Banco do Povo" são bastante heterogêneas em relação à sua estrutura. O Banco do Povo de Santo André, como já vimos, é uma ONG formada em moldes semelhantes aos da ICC PortoSol, tendo em sua diretoria a prefeitura, a associação comercial local e dois sindicatos. Todavia, o termo "Banco do Povo" tem sido utilizado mais comumente para designar os programas de microcrédito elaborado e gerenciados pelo governo sem nenhuma participação da sociedade civil.

Prefeituras e estados, ao optarem por um tipo de atuação distinta do modelo de organização mista adotado em Porto Alegre, tinham como objetivo investir em um programa que pudesse alcançar larga escala rapidamente, uma vez que a ampliação da escala de atuação ainda é o maior desafio a ser resolvido pelas instituições do setor de microfinanças.

O projeto de maior alcance nesse molde é o do Banco do Povo Paulista, gerido pelo Governo do Estado de São Paulo. A implementação do Banco do Povo em cada cidade ocorre com a formação de uma parceria entre o Estado e o município que recebe a nova agência. Ao Estado cabe aportar 90% dos recursos financeiros e treinar os agentes de crédito; à Prefeitura cabe aportar os 10% restantes e contratar os funcionários, além de cuidar de toda infra-estrutura do posto de atendimento e da divulgação do projeto.

Desde a inauguração de sua primeira agência, em 1998, até março de 2003, quando alcançou 278 municípios em todo o Estado, o Banco do Povo Paulista realizou 37.977 operações que totalizam R\$91.643.571 em empréstimos, cobrando uma taxa de juros de apenas 1%. Essa taxa de juros é subsidiada pelo governo, já que não é suficiente para cobrir os custos do programa.

A utilização de subsídios em um programa de microcrédito é motivo de polêmica. A literatura é consensual em aceitar que doações sejam utilizadas para a realização de investimento fixo e treinamento dos agentes de crédito, pelo menos até que as instituições se tomem auto-sustentáveis - o que leva em média sete anos para ocorrer, de acordo com estimativa do USAid. Já a adoção desses mesmos subsídios para baixar a taxa de juros não tem encontrado muitos defensores, principalmente quando se trata do argumento de que o subsídio permite que o programa contemple os mais pobres dentre os pobres.

Barelli (2001) é enfático ao defender o modelo do Banco do Povo Paulista: *“Há um equívoco em comparar as taxas de juros do microcrédito com os juros dos agiotas, ou a idéia de que como os micronegócios dão uma alta rentabilidade o tomador não se importa com a taxa, desde que consiga o dinheiro. Qual atividade produtiva tem rendimento maior do que 10%?”*. O argumento de Barelli é o de que as taxas de juros de mercado são destinadas às instituições que visam o lucro, e não àquelas que pretendem fomentar a geração de trabalho e renda. Mas o que dizem os teóricos sobre o assunto?

As explicações acerca do papel do subsídio no microcrédito são muitas. Morduch (2000) faz uma análise minuciosa dos argumentos utilizados sobre a questão. O primeiro deles é o defendido por Barelli: a cobrança de uma taxa de juros muito alta pode fazer com que os mais pobres deixem de ser atendidos pelo programa que a cobra. Em contrapartida, Morduch diz que taxas de juros muito baixas podem fazer com que empreendimentos não-sustentáveis em longo prazo sejam financiados, gerando-se assim uma grande ineficiência na realização dos

---

empréstimos e uma rápida quebra de grande parte dos microempresários atendidos pelo programa.

O segundo argumento apresentado por Morduch (*op.cit*) é o de que o microcrédito subsidiado gera certa distorção na distribuição dos benefícios ao longo do tempo. Enquanto os programas auto-sustentáveis conseguem atender com uma mesma quantidade de recursos iniciais os microempresários de hoje e de amanhã, os programas subsidiados dependerão sempre da existência dos fundos repassados pelo governo ou por doadores para continuar emprestando. Os recursos obtidos pela instituição em um determinado período do tempo será utilizado para beneficiar somente os tomadores de crédito desse mesmo período, em detrimento dos futuros tomadores.

Em terceiro lugar, o autor defende que o benefício obtido pelas pessoas muito pobres que recebem o microcrédito subsidiado apresenta um custo de oportunidade para a classe social a qual pertencem, que é o quanto deixará de ser aplicado em serviços como saúde, educação e alimentação. Morduch conclui que é necessário verificar quais são as reais prioridades da camada mais desfavorecida da população antes de realizar qualquer política nesse sentido.

Por fim, o autor coloca que o crédito ofertado com uma taxa de juros subsidiada atrai também a clientela não-pobre, o que pode levar a um desvio de recursos de seu objetivo inicial se não houver motivação suficiente para manter o programa dentro de certos limites orçamentários. Como veremos adiante, esse parece justamente ser o problema do Banco do Povo Paulista. Para que isso não ocorra, Morduch propõe que a taxa de juros do microcrédito deva estar sempre acima da taxa

---

de juros cobrada pelo sistema tradicional de crédito, ainda que subsídios possam ser utilizados para tornar a taxa mais baixa do que a taxa de *break even* da instituição.

Mosley e Hulme (1998), ao realizarem uma análise conjunta dos treze estudos de caso presentes em Hulme e Mosley (1996 vol.2) concluíram que o impacto do empréstimo para a renda do tomador cresce – a taxas decrescentes – na medida em que este é menos pobre. Há, segundo os autores, uma “fronteira de renda” a partir da qual os empréstimos têm impacto relevante sobre a melhoria das condições de uma família ou, em outras palavras, quanto menos pobre é o tomador, mais forte é o impacto do microcrédito em termos de aumento da renda familiar. Isso é explicado pelos autores pelo fato de que a população que está muito abaixo da linha de pobreza apresenta forte preferência por crédito para consumo e também porque essas pessoas estão mais sujeitas a grandes choques de renda, o que muitas vezes obriga-as a venderem seus ativos produtivos. Além disso, existem poucas oportunidades de investimentos rentáveis para essa classe social. A conclusão de Mosley e Hulme é a de que uma vez que o impacto é maior sobre os indivíduos menos pobres, que são eficientemente atendidos por programas de crédito auto-sustentáveis, o subsídio não se justifica como política social.

Zeller e Sharma (1998) concordam com essa tese e acrescentam que já que as instituições com melhores práticas no setor (ou seja, que alcançam bons índices de sustentabilidade e eficiência econômica) conseguem atingir somente os pobres mais próximos da linha de pobreza, e não os “mais pobres dentre os pobres” (evidência empírica desse fato pode ser encontrada em Navajas *et alli, op.cit*), então os subsídios na realização dos empréstimos não devem ser realizados, sob pena de



gerar-se uma distorção de mercado através da “concorrência desleal” dos programas menos eficientes em relação aos mais eficientes.

A análise dos principais indicadores do Banco do Povo Paulista corrobora os argumentos acima apresentados. O empréstimo médio do BPP, de pouco mais de R\$2.400, é consideravelmente mais alto do que o da rede CEAPE e da PortoSol, que cobram taxas de juros compatíveis com o *break even*. Partindo da hipótese anteriormente feita de que quanto menor o valor dos empréstimos, mais pobres são os clientes (Navajas *et alii*, 2000), percebemos que os subsídios podem estar justamente sendo utilizados para financiar empreendimentos maiores, e que portanto têm menor necessidade de receber auxílio do governo.

Essa tese é confirmada pelo estudo realizado pela SERT/DIEESE, que traçou o perfil do tomador de empréstimo do Banco do Povo Paulista: “*A renda familiar média mensal dos clientes do BPP foi, no mês de outubro de 2001, de R\$1847,65 (mais ou menos 10 SMs) situando-se a mediana em R\$ 1500,00. (...) Os bens de consumo possuídos por mais de 50% dos entrevistados (automóvel, lavadora de roupas, vídeo e microondas) indicam esta relativamente boa posição dos clientes na distribuição de renda. Um exemplo é a máquina de lavar roupa, presente em 71% das residências das pessoas pesquisadas, enquanto que o percentual nacional situa-se em 33%. (...) Ao aprofundarem-se as informações sobre as condições de vida dos clientes do BPP, investigou-se seu acesso a convênios médico e odontológico e ao sistema bancário. (...) O maior acesso é à conta bancária (81%), seguido do Cheque Especial (58%). Em torno da metade dos clientes tem cartão de crédito e plano de saúde*” (SERT/DIEESE, 2001).

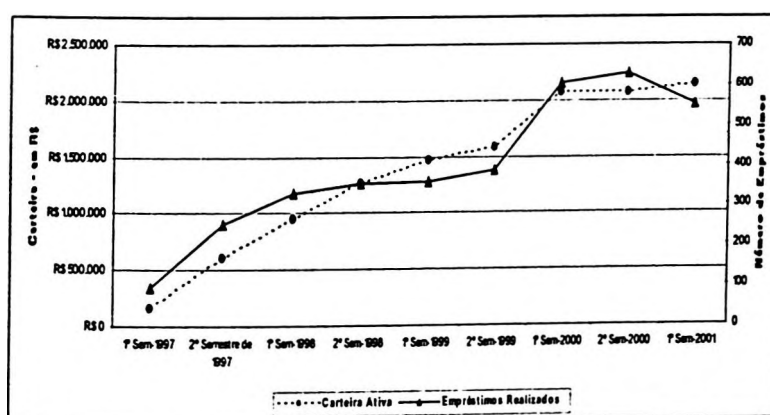
Conforme Paiva e Galiza (2002), o Banco do Povo Paulista “provavelmente é um exemplo de um programa voltado inicialmente para pobres que foi capturado por um segmento não-pobre da população (...) Dito isto, percebe-se que este modelo não se apresenta como uma alternativa viável para o desenvolvimento do setor de microfinanças no Brasil, devendo, no máximo, ficar limitado a uma atuação complementar”.

Em relação aos subsídios, os mesmos autores dizem que “pode ser encontrada, na literatura, defesa para o subsídio do microcrédito. Argumenta-se que, no caso de o microcrédito ser a mais eficiente política de combate à pobreza, o aporte estatal a fundo perdido pode ser adotado. Neste caso, é importante também que o subsídio atue em segmento da população que não é atendido pelas demais IMFs [instituições microfinanceiras], evitando o direcionamento de recursos públicos a uma atividade que pode ser exercida plenamente pelo segmento privado. Não há justificativa, portanto, para utilizar recursos do Estado em programas que não atinjam os mais pobres, o que é, precisamente, o caso do Banco do Povo do Estado de São Paulo. Dessa maneira, a utilização de qualquer tipo de subsídio (como incentivo para o combate à pobreza) deve ser analisada em face dos riscos de captura do programa por segmentos não-pobres e mesmo do impacto negativo sobre a iniciativa privada nas microfinanças. Por fim, talvez valha à pena lembrar que todos os modelos aqui apresentados podem padecer de algum tipo de interferência política, o que torna a participação estritamente privada, até aqui, muito tímida, mas desejável” (Paiva e Galiza, 2002).

### 5.3. VivaCred e a atuação dos bancos comerciais

A ONG Viva Rio criou, em 1996, o projeto VivaCred, com o apoio da consultoria alemã IPC. A VivaCred foi o primeiro projeto de microcrédito a receber recursos de uma instituição privada, a Fininvest, além dos recursos do BNDES e do BID. Também foi a pioneira a instalar agências dentro das favelas cariocas, e conta atualmente com oito agentes de créditos distribuídos por quatro agências. Os empréstimos são realizados em caráter individual e a exigência de garantia é apenas a assinatura de uma nota promissória. A VivaCred atingiu em 2000 a marca de mais de 1.000 empréstimos concendidos, em um valor médio de R\$ 1.700.

Gráfico 5.1 – VivaCred – Carteira Ativa e Empréstimos Realizados



A experiência bem sucedida da VivaCred e os bons retornos gerados para a Fininvest chamou a atenção dos bancos comerciais para essa modalidade de crédito. “Logo no início, os membros da diretoria do Vivacred rejeitaram uma oferta do IPC e Fininvest para adquirirem a ONG. (...) Logo após a criação da Vivacred, a Fininvest associou-se ao IPC e à Secretaria Municipal do Trabalho (SMTB) para abrir uma nova ONG, a RioCred. Com financiamento inicial e de investimento da Fininvest e Fundo Carioca, um fundo de empréstimo para microfinanças operado

*pela Cidade, a RioCred fez um acordo de assistência técnica com a IPC. As operações de crédito começaram em outubro de 1998 e a RioCred agora atende a 700 clientes, através de dois escritórios e três centrais de atendimento ao cliente. Tem planos agressivos de expansão e planeja abrir mais dois escritórios, incorporando uma estratégia de marketing ativo em suas operações diárias, através de "promotores" comunitários. Além disso, planeja transformar-se de ONG em SCM" (Goldmark et alli, 2000). O conceito de SCM será explicado mais adiante.*

A Fininvest, que é controlada pelo Unibanco, criou também, em parceria com o IFC (fundo do Banco Mundial destinado a realizar empréstimos à iniciativa privada), a Microinvest, que operará em São Paulo. Os demais bancos comerciais logo passaram a se interessar por esse mercado, atraídos principalmente pelas baixas taxas de inadimplência. Em 2001 foi lançada a Real Microcrédito, controlada pelo ABN Real e criada com a assistência da ACCION Internacional. O projeto-piloto, instalado na favela Heliópolis, em São Paulo, realizou até janeiro de 2003 mais de cem contratos.

As incursões dos bancos comerciais na área de microcrédito são bastante recentes e ainda assumem caráter experimental. Todavia, se forem bem sucedidas, poderão levar a uma expansão acelerada do microcrédito no país. Baydas *et alii* (1997), ao estudarem a experiência mundial dos bancos comerciais nessa área, concluíram que *"los recursos de agencias donatarias y las redes de asistencia técnica a las que se tiene acceso a través de estos recursos pueden jugar un importante papel depurador en el lanzamiento de estos programas y para romper los temores o resistencias que pudieran darse dentro de los círculos bancarios con respecto a estas iniciativas. También resulta claro que esta función puede resultar muy corta, ya que los propios recursos de depósito del banco entran en juego, y el personal recientemente*

*contratado así como los programas de manejo computarizado le dotan al banco de las herramientas necesarias que le permitan promocionar estos programas de microprestaciones desde una plataforma comercial. Aunque la escala y alcance de economías son limitados en un comienzo, generalmente se alcanza el periodo de autosuficiencia luego del transcurso de tres a cuatro años de haber ganado experiencia”.*

#### **5.4. *CrediAmigo e a atuação dos bancos estatais***

No mesmo período em que ocorreram as primeiras experiências de microcrédito nos âmbitos municipal e estadual, o Banco Mundial decidiu incluir o Brasil em seu programa de apoio às microfinanças, já bastante desenvolvido em outros países da América Latina. Para tanto, os técnicos do Banco optaram por implementar um modelo de microcrédito gerido por bancos comerciais em vez de apoiar as ONGs do setor, o que já era feito pelo BID e por outros organismos multilaterais. O principal problema encontrado para o início do projeto foi a escolha de um parceiro adequado, pois ao mesmo tempo em que os bancos privados ainda viam o microcrédito mais como atividade filantrópica do que como oportunidade comercial, os bancos públicos não estavam preparados para realizar um programa desse tipo de forma totalmente não-subsidiada e sem nenhum tipo de interferência política.

Em setembro de 1996, o Banco do Nordeste do Brasil procurou o Banco Mundial para propor a realização de um programa pioneiro na área. O BNB enxergava no microcrédito a possibilidade de atender a demanda por crédito do setor informal da economia, responsável por mais de 50% da ocupação da mão-de-obra em sua área de atuação. Nessa parceria, o BNB se dispôs a seguir todas as regras

propostas pelo Banco Mundial, que visavam sobretudo criar um programa auto-sustentável e eficiente economicamente: taxas de juros mais altas do que as do mercado de crédito convencional e compatíveis com o *break even*; incentivo aos empregados através de um esquema de remuneração por produtividade; implementação de um sistema de gerenciamento de informações eficiente; tomada de decisões de crédito descentralizadas para minimizar custos; forte comprometimento dos gestores em manter o índice de inadimplência em patamares muito baixos e separação do programa de microcrédito das outras áreas do banco (para essa proposta, ver CGAP, 2002).

Em fevereiro de 1997, uma missão de técnicos do CGAP (*Consultative Group to Assist the Poorest*, órgão consultivo do Banco Mundial para a área de microfinanças) esteve em Fortaleza e constatou que o BNB era um banco estatal atípico, com visão bastante orientada para o mercado. Dessa forma, as duas instituições iniciaram a organização de um plano piloto em cinco agências do BNB. Ao Banco Mundial coube somente o treinamento da equipe que dirigiu o programa e um pequeno aporte inicial de recursos; ao BNB coube contratar uma assessoria internacional – a ACCION Internacional – que modelou a estrutura do programa.

O primeiro passo foi a realização de uma pesquisa de campo para traçar o perfil dos potenciais clientes do programa. Rosa (1998) descreve essa pesquisa, realizada em Teresina, João Pessoa, Recife e Fortaleza. As principais conclusões foram as de que os informais são na maioria homens, entre 25 e 50 anos, que trabalham no comércio – principalmente como ambulantes – e que atuam em pequenas unidades produtivas, onde não há divisão entre patrão e empregado. Uma grande parte é formada por migrantes vindos do interior do Nordeste que possuem apenas o primário completo. Suas compras são feitas geralmente no próprio

comércio local, semanalmente e com pagamento à vista. Quando utilizam crédito, a fonte é, em cerca de 70% dos casos, o parcelamento oferecido pelo próprio fornecedor ou o empréstimo feito por amigos e familiares.

Quando indagados sobre o programa de crédito que o BNB pretendia iniciar, muitos microempreendedores demonstraram certa desconfiança em relação ao mecanismo de aval solidário, o que já era esperado devido à pouca informação das pessoas sobre seu funcionamento. Em relação à taxa de juros, a pesquisa confirmou a teoria de que os pobres não demandam crédito barato, mas sim acesso ao crédito: 90% das pessoas estaria disposta a pagar 4% de juros ao mês, e 51% até 10% ao mês.

Foi com base nas informações dessa pesquisa que se delineou o programa de microcrédito do BNB. Em dezembro de 1997 foram realizadas as primeiras operações do programa CrediAmigo. Depois de um período de experiência, o BNB decidiu que o aumento da escala de operação seria feito de modo lento e gradual, como forma de que o programa pudesse, durante todo o percurso, aproximar-se cada vez da auto-sustentabilidade financeira, sem necessitar de grandes aportes de subsídio. Somente em maio de 2000 o Banco Mundial decidiu conceder uma linha de crédito ao programa, no valor de US\$ 50 milhões, e, a partir dessa data, o programa pôde ser estendido a todas as agências do BNB.

O CrediAmigo é atualmente o maior programa de microcrédito da América Latina e, segundo Mezzera (2002), responde por mais da metade das operações de microcrédito realizadas no Brasil. Para Otero (2000), o programa do BNB é uma das únicas iniciativas mundiais bem-sucedidas realizadas por bancos estatais, ao lado do Bank Rakyat Indonésia. Seu sucesso, segundo o próprio CGAP (*op.cit*), deve-se à utilização do mecanismo de aval solidário, à cobrança de taxas de juros acima das de

mercado e à grande dispersão geográfica das operações, possível graças à capilaridade das agências do BNB.

**Tabela 5.2 – Banco do Nordeste – Indicadores por Estado (1º Tri/2003)**

Estado	Acumulados no Ano						Carteira Ativa	
	Nº Operações	Desembolso (R\$mi)	% Valor	Cientes	Homens	Mulheres	Valor (R\$mi)	% Valor
Alagoas	5.534	4.641	5,5%	7.366	45,3%	54,7%	4.535	6,3%
Bahia	16.188	16.618	19,8%	18.538	50,9%	49,1%	13.229	18,5%
Ceará	21.714	14.916	17,7%	28.988	47,1%	52,9%	13.414	18,8%
Espírito Santo	102	79	0,1%	65	27,7%	72,3%	56	0,1%
Maranhão	10.651	10.883	13,0%	12.224	50,4%	49,6%	8.544	11,9%
Minas Gerais	3.748	3.807	4,5%	4.672	52,5%	47,5%	3.406	4,8%
Paraíba	7.563	5.191	6,2%	8.250	47,5%	52,5%	4.185	5,8%
Pernambuco	12.191	9.003	10,7%	13.251	48,6%	51,4%	7.148	10,0%
Piauí	8.933	8.557	10,2%	10.135	54,0%	46,0%	7.256	10,2%
Rio Grande do Norte	7.476	5.614	6,7%	10.350	48,6%	51,4%	5.460	7,6%
Sergipe	6.264	4.706	5,6%	7.853	45,6%	54,4%	4.259	6,0%
<b>TOTAL</b>	<b>100.364</b>	<b>84.015</b>	<b>100%</b>	<b>121.692</b>	<b>48,9%</b>	<b>51,1%</b>	<b>71.492</b>	<b>100%</b>

**Giro Médio da Carteira: 4 meses**

Fonte: <http://www.bnb.gov.br>

Conforme os dados da Tabela 5.2, a carteira ativa do CrediAmigo é de mais de R\$71 milhões. Foram realizadas somente no primeiro trimestre de 2003 mais de 100.000 operações de crédito, e o valor médio de cada empréstimo, R\$837, sugere



que os clientes atendidos são em média mais pobres do que os clientes de todos os outros projetos até aqui estudados.

Há alguns anos, os dois grandes bancos comerciais do governo brasileiro – Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal – vêm procurando uma forma de atuar na área de microfinanças. Ambos são, juntamente com o BNB, os executores do PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda). O PROGER é um programa de crédito do governo federal voltado para pequenos e microempreendimentos na área urbana e rural, com empréstimos com valor máximo de R\$5.000. Os recursos do PROGER são provenientes do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador).

Segundo Braga e Toneto (2000), *“o PROGER introduziu algumas inovações em relação às linhas de financiamento tradicionais, aproximando-o das experiências internacionais de microcrédito. Deve-se destacar, em relação a esse aspecto, a operacionalização descentralizada, a existência de critérios de controle social e programas de treinamento e acompanhamento dos beneficiários acoplados ao financiamento”*. Entretanto, o PROGER não utiliza a tecnologia específica do microcrédito, como o mecanismo de aval solidário e a participação dos agentes de crédito.

Ainda conforme Braga e Toneto (op.cit), o problema do PROGER foi que, *“ao entregar o PROGER para agentes envolvidos no Sistema Financeiro Tradicional, este foi assumindo o caráter de mais um produto dentro dos bancos e, como tal, a análise das demandas e a liberação dos recursos seguiam trâmites semelhantes ao das outras linhas de financiamento, não possibilitando que o PROGER atingisse os objetivos propostos pelas dificuldades já levantadas em*

*relação ao financiamento dos segmentos ao qual se destina o PROGER; e a incapacidade desses agentes em atuar de forma próxima a essa clientela".*

Os autores apontam por fim os principais problemas encontrados na operacionalização do PROGER, dos quais destacam-se a fraca atuação da sociedade e do poder local no programa, as reduzidas ações de acompanhamento e elevada seletividade da clientela do programa (o que poderia ser evitado através da existência de agentes de crédito), burocratização e exigências de garantias na concessão de crédito (o que por sua vez poderia ser flexibilizado com a adoção do aval solidário) e pouca vinculação entre os empreendimentos financiados e as necessidades do mercado.

Em agosto de 2003, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal lançaram seus respectivos programas de microcrédito. A meta do governo federal é realizar, em um prazo médio de seis meses, pequenos empréstimos produtivos no valor total de R\$ 100 milhões. Empréstimos de até R\$200 terão taxa de juros de 2% a.m. No caso da Caixa, o programa de microcrédito está ligado a um projeto maior do governo para ampliar toda a oferta de serviços bancários à população de baixa renda. Como esta é uma experiência ainda em implantação, não existem dados para que possamos analisar o efeito de tal programa para a sociedade.

### ***5.5. O papel do governo: fomento e regulação***

Como vimos, o Brasil é um dos únicos países no mundo que possuem programas de microcrédito que são executados pelo governo federal com relativo sucesso. Entretanto, a execução direta desses programas não é tarefa exclusiva do setor governamental, e tampouco sua forma de atuação mais importante nesse âmbito. Sendo assim, é de grande relevância entendermos qual é o papel do Estado

---

no fortalecimento das microfinanças no Brasil e quais são as políticas públicas que podem ser ou que já foram implementadas em nível nacional.

A experiência mundial aponta duas necessidades vitais para o desenvolvimento do microcrédito: primeiro, a existência de linhas de crédito especiais para as instituições que o praticam; segundo, a mudança do quadro regulamentar do setor, já que temos pela primeira vez organizações sem fins de lucro atuando em um ramo de atividade tipicamente bancário.

A concessão de empréstimos de longo prazo às instituições microfinanceiras, sobretudo às ONGs, é essencial para o crescimento do setor no país, porque essas organizações são proibidas por lei de captarem recursos junto ao público, seja através de depósitos à vista ou poupança. Isso acontece porque não são consideradas bancos comerciais e, desta forma, a única fonte de financiamento de que dispõem são os recursos repassados pelo governo ou por organismos multilaterais, como BIRD e Banco Mundial. Veremos, na seção 5.5.1, como o BNDES realiza esse trabalho.

Já a necessidade de mudança da regulação dessa área advém do fato de que as instituições não-financeiras são regulamentadas pelo artigo 192 da Constituição Federal, que proíbe a cobrança de uma taxa de juros maior do que 12% ao ano. Essa taxa é obviamente insuficiente para viabilizar a ação de organizações não-bancárias na área de microcrédito e por isso faz-se necessária a criação de uma legislação específica para as entidades que ofertam microcrédito.

#### **5.5.1. BNDES e o Programa de Crédito Produtivo Popular**

Para fortalecer as microfinanças no país, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – lançou em 1996 um grande programa de apoio a esse setor: o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP). O

PCPP foi elaborado com a intenção de atender à demanda cada vez maior das entidades por financiamento para suas operações, sobretudo as ONGs, que careciam de fontes de recursos para a ampliação do número de clientes atendidos. Para se candidatar a um empréstimo desse fundo, a organização precisa ter no mínimo seis meses de funcionamento e apresentar bons índices de eficiência e lucratividade. Os empréstimos têm prazo de amortização de oito anos, em parcelas trimestrais, com carência de nove meses para o primeiro pagamento. A taxa de juros cobrada é a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP, atualmente em cerca de 20% ao ano) e o valor máximo do contrato com cada entidade é de R\$ 3 milhões.

É importante notar que o PCPP é bastante distinto das demais linhas de financiamento do BNDES, tradicionalmente voltadas a empresas de grande porte. São atendidas pelo PCPP organizações sem fins lucrativos e Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), que atuam como pequenas financeiras do setor produtivo (as SCM serão estudadas no próximo tópico). Até hoje, já receberam empréstimos do BNDES cerca de quarenta instituições, todas com pequeno e médio porte.

A atuação do BNDES na área não se restringe ao programa de financiamento. Para complementar sua ação o banco lançou, em parceria com o BID, o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI). O objetivo do PDI é propiciar às entidades condições estruturais de expandir sua oferta de crédito, através do gerenciamento sistematizado das informações, serviços de *rating* e auditoria e desenvolvimento de novos produtos. Apenas quatro instituições são atendidas por esse programa: Blusol, Portosol, Vivacred e Visão Mundial. A idéia do BNDES é a de que o trabalho nessas

instituições sirva como efeito-demonstração para as outras organizações microcreditícias.

Segundo a conclusão de Parente (2003), o BNDES “*tem tido o papel estratégico de construção de canais alternativos de crédito, na busca de novos modelos, através da disponibilização de linha de crédito e metodologias, estabelecimento de critérios de avaliação e fortalecimento institucional das organizações por ele apoiadas. O BNDES, na qualidade de banco de segundo piso, continuará sendo ator relevante não somente na ampliação do acesso das organizações a novos mecanismos financeiros, como também no desenvolvimento das infra-estruturas do mercado e de novos modelos organizacionais no País, contribuindo com a comercialização e especialização da indústria [de microcrédito]*”.

#### **5.5.2. Banco Central e a criação das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor**

Com o crescimento cada vez mais acelerado do setor de microfinanças no Brasil, aumentou significativamente o número de instituições não-financeiras que passaram a realizar uma tarefa antes restrita ao setor bancário: a concessão de crédito. Assim sendo, tomou-se importante para o governo instituir regras de funcionamento dessas entidades, com a intenção de limitar o risco assumido por elas na realização de suas operações e também de garantir a segurança do sistema financeiro nacional.

Além disso, algumas ONGs começaram a pleitear junto ao Banco Central (BACEN) normas mais eficazes de controle da atividade. Essa demanda era

motivada principalmente pelo fato de que essas organizações, ao serem fiscalizadas pelo BACEN, não estariam mais sujeitas ao limite de juros de 12% anuais imposto pelo artigo 192 da Constituição Federal. Como sabemos, a liberdade para cobrar uma taxa de juros que seja compatível com seus custos é condição essencial para que as instituições microcreditícias – com ou sem fins lucrativos – consigam se tornar auto-sustentáveis.

Em 1995, e mais intensamente a partir de 1999, o BACEN começou a estudar uma forma de sistematizar a atuação das ONGs na área de microcrédito. Em parceria com o Ministério da Fazenda, formou um grupo de trabalho com o objetivo de formular as primeiras leis para regulamentar a atividade, que começariam a ser implementadas no ano seguinte.

O marco jurídico das microfinanças no Brasil ocorreu em fevereiro de 2000, com a aprovação da Medida Provisória 1965-11, que determinou que as Organizações da Sociedade Civil com Interesse Público (OSCIPs, figura jurídica correspondente às ONGs) não estariam mais sujeitas à restrição de juros da chamada “lei da usura”, podendo estipular a taxa a ser cobrada em suas operações de crédito da maneira que quisessem.

Um ano mais tarde foi aprovada a norma jurídica mais importante do setor, que criou as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor. Segundo Ortolani (2003), *“as Sociedades de Concessão de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) foram instituídas pela Lei nº 10.194/2001, que as equipara às instituições financeiras, sujeitam-nas ao Conselho Monetário Nacional (CMN) e à fiscalização do Banco Central do Brasil (BACEN). As SCMs são impedidas de captar recursos junto ao público, ou emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e oferta*

*pública, mas são autorizadas a utilizar do instituto da alienação fiduciária nas suas operações”.*

As principais instruções que regem o funcionamento das SCMs são a Resolução 2.874 e a Circular 2.973 do BACEN. Ainda conforme Ortolani, “a Resolução nº 2.874 determinou que as SCMs podem ser constituídas na forma de sociedade anônima ou sociedade por quotas de responsabilidade limitada. (...) As SCMs podem fornecer empréstimos de valor iguais ou inferiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por cliente, desde que este dinheiro seja direcionado para atividade de produção, sendo expressamente vedada a concessão de empréstimo para fins de consumo. As SCMs precisam de um capital mínimo realizado de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e podem assumir um endividamento de, no máximo, 5 (cinco) vezes o respectivo patrimônio líquido.(...) É facultada as SCMs a realização das seguintes operações: obtenção de repasses e empréstimos originários de instituições financeiras nacionais e estrangeiras, e/ou entidades de fomento e desenvolvimento e fundos oficiais.(...) As SCMs são sociedades comerciais que podem ser controladas por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)”.

Em outras palavras, a SCM é uma entidade jurídica criada pelo BACEN que tem como objetivo exclusivo a concessão de financiamento a atividades produtivas de pequeno porte. As normas aplicadas às SCM buscam minimizar custos para essas instituições, como a dispensa de publicações de balanço e de auditoria, ao mesmo tempo em que criam mecanismos para que elas possam ser fiscalizadas e não desviar-se do ramo de atuação previsto pelo modelo inicial.

Algumas ONGs, como a rede CEAPE e a VivaCred, mudaram sua personalidade jurídica de OSCIP para SCM. Apesar disso, em maio de 2003 existiam

registradas no BACEN apenas 26 SCMs, operando uma carteira de crédito total de pouco mais de R\$ 10 milhões –a carteira de microcrédito do Banco do Nordeste sozinha ultrapassa R\$ 71 milhões, conforme a Tabela 5.2 .

Dado o pouco tempo de existência das SCMs, ainda é muito cedo para podermos realizar algum tipo de diagnóstico sobre seu funcionamento. Para Toscano (2002), o maior crítico da chamada “lei das SCMs”, o principal problema da regulamentação criada pelo BACEN é o que de *“uma OSCIP – instituição sem fins lucrativos – pode controlar uma entidade privada com fins lucrativos. Tal disposição é, no mínimo, uma excrescência jurídica face aos objetos sociais distintos das mesmas”*.

O autor prossegue sua argumentação, apontando outros problemas, como o fato de que ao permitir que um banco controle uma SCM, esse terá acesso de forma indireta aos recursos repassados pelo BNDES a essas sociedades que, como já vimos, são realizados em condições muito favoráveis. Mais ainda, *“possibilita que as SCM’s participem de outras empresas não financeiras, como, por exemplo, empresas de Factorings e/ou Administradoras de Cartões de Crédito, instituições não financeiras e, portanto, não controladas pelo Banco Central do Brasil”*. Por esses e por outros motivos, o próprio BACEN decidiu reavaliar sua política com relação ao microcrédito, e está atualmente estudando formas de corrigir algumas distorções geradas pela nova legislação.



## 5.6. Situação atual das microfinanças no Brasil

### 5.6.1. Tipo de instituição

Tabela 5.3 – Dados Seleccionados por Tipo de Instituição - 2001

		Governo	ONGs	OSCIPs	SCMs	
Percentual de Instituições		10,17%	30,51%	47,46%	11,86%	
Recursos	Desenvolvimento Institucional (em R\$ mil)	Empréstimo	38.456	29.083	8.212	-
		Fundo Perdido	64.856	40.658	42.713	-
		Recursos Próprios	-	-	300	10.250
		Total	103.312	69.741	51.225	10.250
	Fundo de Crédito (em R\$ mil)	Empréstimo	271.800	161.058	236.722	20.790
		Fundo Perdido	112.000	63.015	77.211	-
		Recursos Próprios	-	539	450	15.250
		Total	383.800	224.612	314.383	36.040
	Total (em R\$ mil)		487.112	294.353	365.609	46.290
	Total (em %)		40,82%	24,67%	30,64%	3,88%
Taxa de Juros Mensal para Captação (paga aos empréstimos)		0,39%	0,82%	0,61%	0,80%	
Agências	Número Total de Agências	179	79	151	19	
	Número Médio de Agências	30	4	5	3	
Alcance	Negócios Informais Atendidos (em %)	88,60%	71,43%	75,63%	56,29%	
	Crédito Rural na Carteira (em %)	1%	7,95%	0,94%	1,57%	
Carteira de Crédito	Empréstimos Realizados (em R\$ mil)	205.349	39.691	67.781	3.321	
	Carteira Ativa (em R\$ mil)	53.758	13.641	23.588	2.455	
	Número de Créditos Concedidos	256.142	43.184	58.410	2.365	
	Capital de Giro na Carteira (em %)	69,20%	71,44%	73,28%	85,14%	
Características do Empréstimo	Taxa de Juros Mensal	3%	3,55%	3,74%	4,83%	
	Prazo Médio- Fixo (em meses)	10,67	7,08	7,05	4,83	
	Prazo Médio - Giro (em meses)	9,6	6,62	6,41	4,83	
	Valor Médio- Fixo (em R\$)	1.128	1.585	1.526	2.368	
	Valor Médio- Giro (em R\$)	700	1.400	1.356	2.368	
	Tempo Médio de Liberação (em dias)	17	14	5	4	
Eficiência	Inadimplência da Carteira Ativa	4,19%	5,02%	4,03%	5,85%	
	Média de Operações por Agente	436	253	235	95	
Garantia	Inst. que usam Aval Solidário (em %)	66,67%	72,22%	67,86%	42,86%	
Sustentabilidade	Alavancagem (Passivo / PL)	1	1,83	2,52	2,65	
	Operacional (Rec. Oper. / Despesa Total)	1,02	0,72	0,92	0,59	
	Financeira (Rec. Tot. / Despesa Total)	1,07	1,01	1,08	0,66	

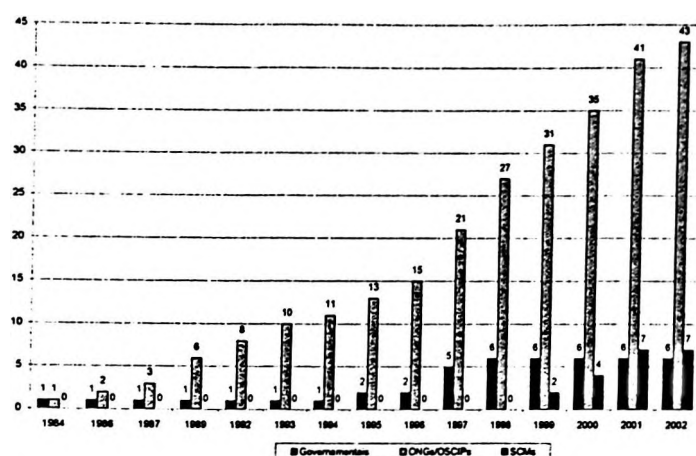
Fonte: <http://www.ibam.org.br/>

No ano de 2002, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e a Fundação Ford realizaram uma pesquisa com 56 entidades que realizam microcrédito no Brasil com o objetivo de traçar um perfil e definir o estado-das-artes do setor em nível nacional. As Tabelas 5.3 e 5.4 resumem os principais resultados dessa pesquisa.

Os dados da Tabela 5.3 classificam as instituições conforme sua natureza jurídica: iniciativas governamentais, ONGs não transformadas em OSCIPs, OSCIPs e SCMs. As entidades da sociedade civil sem fins lucrativos (ONGs e OSCIPs) representam 78% das instituições analisadas, o que corresponde a uma boa amostra da realidade brasileira: mais de 60% dos 131 projetos de microfinanças catalogados pelo IBAM (tendo participado da pesquisa ou não) são realizados por organizações filantrópicas, em geral de pequeno e médio porte. O Gráfico 4.2, que mostra a evolução do número de instituições desde 1984, também nos dá a dimensão da importância das ONGs e OSCIPs nessa área. Até 1995, esse tipo de organização respondia pela quase totalidade dos projetos de microcrédito no país.

A tabela apresenta dados importantes sobre as fontes de recursos do microcrédito no Brasil. A maior parte das verbas destinadas para o desenvolvimento institucional (como capital fixo e treinamento de pessoal) são recursos a fundo perdido, financiados principalmente pelo BID, BIRD, SEBRAE e pelas três esferas de governo. Já os recursos para formar o fundo de crédito provêm basicamente dos empréstimos realizados a baixas taxas de juros pelo BNDES, BID e Banco Mundial.

**Gráfico 5.2 – Evolução do Número de Instituições de Microcrédito no Brasil –  
por Tipo de Instituição**



Fonte: <http://www.ibam.org.br/>

Se as ONGs e as OSCIPs respondem por 78% das instituições, elas operam somente 54% dos recursos disponíveis para o setor. Isso ocorre porque o maior financiador do microcrédito no país é o governo (tanto estadual quanto federal), cujos programas atuam em escala muito maior do que os demais. Esse fato é evidenciado por alguns indicadores: o número médio de 30 (trinta) agências por programa governamental é bastante superior à média de quatro agências por programa não-governamental; as seis iniciativas governamentais detinham juntas em 2001 uma carteira ativa de R\$ 53 milhões, contra menos de R\$ 40 milhões das outras 50 (cinquenta) instituições somadas; e os programas estatais foram responsáveis por aproximadamente 70% das 360 mil operações de microcrédito realizadas pelo conjunto das instituições estudadas. Esses dados permitem afirmar que o microcrédito no Brasil é realizado essencialmente pelo Estado, com especial

destaque para o programa CrediAmigo, do Banco do Nordeste que, como já vimos, responde sozinho por mais da metade do volume de microcrédito ofertado no país.

Em relação aos empréstimos concedidos, podemos notar uma diferença de comportamento entre os diversos tipos de instituição. A taxa de juros e o valor médio da operação são maiores e o prazo médio é menor quanto maior é a necessidade da entidade de se tornar auto-sustentável. Da mesma forma, notamos que para instituições como OSCIPs e SCMs a porcentagem do capital de giro na composição da carteira é maior, já que cobram uma taxa de juros mais elevada. As iniciativas governamentais são as que têm as menores taxas de juros – cerca de 3% ao mês – enquanto as SCMs cobram em média 4,83% mensais. Também se observa que quanto maior a busca pela sustentabilidade, maior a alavancagem (relação entre passivo e patrimônio líquido) da instituição.

Mas, ao contrário do que se poderia supor, os melhores índices de sustentabilidade não são os das OSCIPs ou SCMs, mas sim das iniciativas governamentais, que recebem grandes aportes de subsídios no início de suas operações. ONGs, OSCIPs e SCMs dependem mais da própria receita operacional para arcar com os custos iniciais de operação.

Os índices de eficiência variam no mesmo sentido dos indicadores de sustentabilidade. A inadimplência é maior para as SCMs, e menor para as entidades governamentais, ONGs e OSCIPs. Todavia, é importante perceber que em todos os casos a inadimplência é menor do que 5%, que é a taxa de inadimplência média para os programas de microcrédito internacionais. Segundo o IBAM, essa taxa quase dobrou de 1999 a 2001, época em que as instituições ganharam escala de atuação no Brasil.

Quanto às garantias do empréstimo, cerca de dois terços das instituições sem fins de lucro (governamentais, ONGs e OSCIPs) trabalham com aval solidário. Isso não significa que essa forma de garantia esteja amplamente difundida: na maioria das instituições, ela é adotada em uma parcela muito pequena das operações. No caso do Banco do Povo de Santo André, por exemplo, o aval solidário é adotado somente em 1% das operações. A exceção fica por conta do Banco do Nordeste, onde quase todas as operações são realizadas com esse tipo de caução. Outras garantias exigidas pelas instituições de microcrédito são a ausência de restrições cadastrais (consulta a SPC e SERASA), tempo mínimo de atividade, tamanho do empreendimento, residência na área de atuação e frequência em curso de capacitação (em geral, do SENAC e SEBRAE).

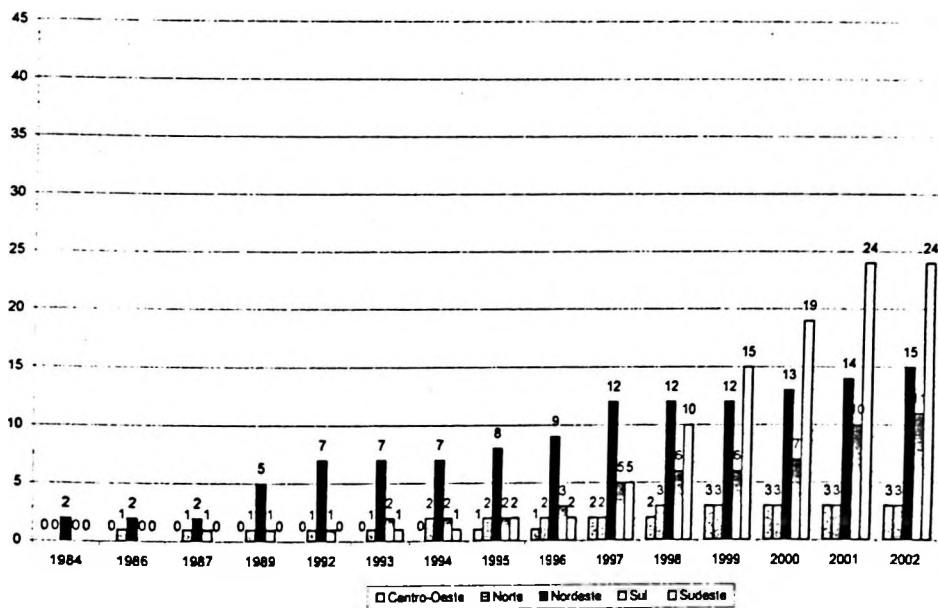
Por fim, os indicadores de alcance do empréstimo nos mostram que as instituições de microcrédito no Brasil são essencialmente urbanas (pelo menos no caso das ONGs) e que grande parte dos empreendimentos atendidos são informais, o que mostra que, na média, os projetos estão atingindo o público-alvo.

### **5.6.2. Região de atuação**

A Tabela 5.4 contém as mesmas informações da tabela anterior, dessa vez classificadas por região de atuação da entidade. A tabela mostra que a região com maior oferta de microcrédito é o Nordeste, que dispõe de 34,88% dos recursos disponíveis, 28,21% das instituições e 10% das operações de crédito realizadas em 2001. A liderança do Nordeste é obviamente devida à presença do CrediAmigo nessa região. É ele quem explica em grande parte a diferença existente entre o valor médio das operações no Nordeste (R\$751 para capital de giro e R\$797 para capital fixo) em relação às outras áreas (média mínima de R\$1.327 para capital de giro e R\$1.390

para capital fixo). Podemos destacar também nessa região as altas porcentagens de instituições que atuam com aval solidário (88,24%), de capital de giro na carteira ativa (97,17%) e de participação do crédito rural nos empréstimos (6,25%, bastante superior a das outras áreas).

**Gráfico 5.3 – Evolução do Número de Instituições de Microcrédito no Brasil – por Região de Atuação**



Fonte: <http://www.ibam.org.br/>

A segunda maior região em termos de oferta de microcrédito é o Sudeste, que tem a maior quantidade de instituições (42,37%) e a segunda maior carteira de microcrédito do país (14% do total). Podemos destacar nessa área a pequena produtividade dos agentes de crédito (67 operações por agente, contra 451 no Nordeste), os baixos índices de sustentabilidade e a alta taxa de juros paga na captação, características que podem ser explicadas pelo fato de que essa região concentra grande número de ONGs e OSCIPs. Também podemos destacar no

Sudeste a baixa porcentagem de instituições que utilizam aval solidário (56%) e a baixa participação do capital de giro no total de empréstimos (69,01%).

**Tabela 5.4 – Região de Atuação**

			Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste
Percentual de Instituições			5,08%	5,08%	28,21%	18,64%	42,37%
Recursos	Desenvolvimento Institucional (em R\$ mil)	Empréstimo	-	-	36.582	24.307	14.862
		Fundo Perdido	60.100	-	23.139	15.095	49.893
		Recursos Próprios	-	-	300	3.000	7.250
		Total	60.100	-	60.021	42.401	72.005
	Fundo de Crédito (em R\$ mil)	Empréstimo	-	9.500	342.696	153.925	184.248
		Fundo Perdido	151.800	3.000	12.581	18.037	66.808
		Recursos Próprios	-	-	989	8.000	7.250
		Total	151.800	12.500	356.267	179.962	258.306
	Total (em R\$ mil)		211.900	12.500	416.288	222.363	330.311
	Total (em %)		17,76%	1,05%	34,88%	18,63%	27,68%
Taxa de Juros Mensal para Captação (paga aos empréstimos)		n/d	0,49%	0,38%	0,78%	0,80%	
Agências	Número Total de Agências	12	6	271	24	115	
	Número Médio de Agências	4	2	16	2	5	
Alcance	Negócios Informais Atendidos (em %)	84,67%	83%	84,33%	53%	73,52%	
	Crédito Rural na Carteira (em %)	1,67%	0,33%	6,25%	2,09%	2,07%	
Carteira de Crédito	Empréstimos Realizados (em R\$ mil)	12.372	6.370	241.006	31.206	25.187	
	Carteira Ativa (em R\$ mil)	5.649	987	60.974	12.783	13.048	
	Número de Créditos Concedidos	6.444	4.901	295.100	36.389	17.267	
	Capital de Giro na Carteira (em %)	54,22%	86,50%	97,17%	59,40%	69,01%	
Características do Empréstimo	Taxa de Juros Mensal	2,30%	3,50%	3,68%	3,92%	3,99%	
	Prazo Médio- Fixo (em meses)	8	6	7,57	8,58	6,7	
	Prazo Médio - Giro (em meses)	5	5	5,71	8,86	6,76	
	Valor Médio- Fixo (em R\$)	1.786	1.327	797	1.971	1.712	
	Valor Médio- Giro (em R\$)	1.593	1.390	751	1.878	1.737	
	Tempo Médio de Liberação (em dias)	12	11	14	3	7	
Eficiência	Inadimplência da Carteira Ativa	4,93%	4,87%	4,89%	4,38%	4,37%	
	Média de Créditos por Agente	150	258	451	606	67	
Garantia	Inst. que usam Aval Solidário (em %)	33,33%	66,67%	88,24%	63,64%	56%	
Sustentabilidade	Alavancagem (Passivo / PL)	1,16	3,95	1,98	4,75	2,15	
	Operacional (Rec. Oper. / Despesa Total)	1,32	0,92	0,99	0,9	0,73	
	Financeira (Rec. Tot. / Despesa Total)	1,5	1,2	1,04	1,09	0,94	

Fonte: <http://www.ibam.org.br/>

Em terceiro lugar está a região Sul, que concentra 18,64% das instituições de microcrédito e 10% do total de operações de crédito. Essa região é caracterizada por entidades de microcrédito bastante eficientes, sobretudo grandes OSCIPs, como PortoSol e CEAPE. Prova disso é a alta produtividade dos agentes de crédito (606 operações por agente), a elevada alavancagem (4,75) e a grande eficiência em relação ao tempo médio de liberação do crédito (apenas três dias).

Já os dados do Centro-Oeste são bastante influenciados pelos números do Banco do Povo de Mato Grosso, maior experiência de microcrédito da região. Pode-se destacar a baixa taxa de juros cobrada (2,3% am) e a baixa participação do capital de giro na carteira (54,22%) nessas instituições. Por fim, os dados do Norte mostram que esta se caracteriza pela quase inexistência de microcrédito – apenas 1,05% dos recursos e 1,36% das operações.

Em resumo, os dados do IBAM mostram que o microcrédito no Brasil apresenta características distintas em cada região, consequência da heterogeneidade existente entre elas. O modelo predominante no Nordeste é o do programa realizado pelo governo, em larga escala, enquanto no Sul e Sudeste a forma que predomina são as OSCIPs puras ou mistas (com participação dos governos estaduais e municipais). Essa diversidade de modelos bem-sucedidos sugere que não há um modelo único a ser adotado em todo o país, e que políticas públicas eventualmente adotadas nesse campo devem levar esse fato em consideração.

---



## Conclusão

Este trabalho apresentou, em primeiro lugar, as causas do racionamento de crédito – sobretudo produtivo – para a população de baixa renda. Stiglitz e Weiss (*op.cit*) mostram que esse racionamento é compatível com o equilíbrio de mercado, através do seguinte argumento: para cada taxa de juros existe um risco de inadimplência associado, e esse risco é maior quanto maior for essa taxa. Dessa forma, se a taxa de juros aumentar, aumentará também a possibilidade de não-pagamento dos empréstimos efetuados, o que, no limite, poderá reduzir o lucro do prestador. Portanto, para maximizar seu ganho este poderá desejar manter a taxa de juros mais baixa do que aquela que igualaria oferta e demanda, criando-se assim um excesso de demanda nesse mercado.

O risco de inadimplência está associado, por sua vez, à falta de garantia do tomador do empréstimo. No caso da população de baixa renda, esse problema é ainda maior, uma vez que essas pessoas não possuem garantias reais e conseguir um avalista ou fiador nessas condições torna-se praticamente impossível. Como consequência disso, os programas de crédito para essa classe social criados nos países em desenvolvimento até a década de setenta apresentavam altas taxas de inadimplência e pouco resultado em termos de geração de trabalho e renda.

O diagnóstico da situação era o de precisava-se criar um novo padrão de concessão de crédito para as pessoas mais desfavorecidas, onde elas também pudessem participar ativamente na busca da superação de seu estado de pobreza. Em 1978, foi criado pelo Grameen Bank, de Bangladesh, o mecanismo que resolveria este problema: o aval solidário. O aval solidário (ou garantia solidária) é um tipo de

fiança no qual o empréstimo é feito a um grupo de tomadores, onde cada um entra como avalista de todos os demais. Esse mecanismo tem dois efeitos: primeiro, incentiva o grupo a fiscalizar a ação de cada membro, transferindo os custos de monitoramento do emprestador para os próprios tomadores. Segundo, a fiscalização cria um âmbito de convivência que possibilitou o aprendizado mútuo entre os membros do grupo, levando a formação de capital social.

Em relação ao monitoramento, vimos que o aval solidário é um mecanismo eficiente para resolver a maioria dos problemas relacionados à informação assimétrica que ocorrem antes da assinatura do contrato entre as partes (seleção adversa) e após o contrato (risco moral, custos de verificação, *enforcement*). Já o capital social aparece antes da formação do grupo, servindo de instrumento para que essa se dê de maneira mais eficiente, como também após a formação do grupo, de forma a ampliar as chances de sucesso dos empreendedores envolvidos no grupo.

O Grameen Bank, instituição pioneira na área de microcrédito, foi um dos grandes responsáveis pela disseminação desse conceito por todo o mundo. Hoje, o *Microbankig Bulletin*, maior publicação do setor, aponta experiências bem-sucedidas principalmente na Ásia e América Latina, com destaque para as bolivianas BancoSol e Caja de los Andes. Podemos dividir as instituições microfinanceiras em dois tipos: as primeiras são instituições já consolidadas, que atuam há mais tempo, apresentam bons índices de lucratividade e eficiência e atingem a população próxima ou acima da linha da pobreza. O segundo tipo de instituição é formado pelas organizações mais recentes, cujo tempo e escala de atuação ainda não permitiram que atingissem um desempenho econômico satisfatório e que em sua maioria dependem de

subsídios. Em contrapartida, são essas as instituições que atingem os mais pobres dentre os pobres.

A experiência brasileira mostra que em um país tão heterogêneo formas distintas de microcrédito podem ser testadas de acordo com as características de cada região. O modelo predominante no Nordeste é o do programa realizado pelo governo, em larga escala – o programa CrediAmigo, do Banco do Nordeste, é o responsável por um dos mais bem sucedidos programas governamentais de microcrédito do mundo. No Sul a forma que predomina são as OSCIPs puras ou mistas (com participação do dos governos estaduais e municipais). Em todos os casos, porém, uma característica em comum: a perspectiva de auto-sustentabilidade do projeto através da cobrança de taxas de juros de mercado. Os programas que não seguem essa regra tendem a apresentar desvios em relação ao público-alvo atingido, como é o caso do programa Banco do Povo do Estado de São Paulo.

Atualmente, políticas públicas estão sendo implementadas com o objetivo de aumentar a oferta de microcrédito em todo país. A iniciativa, louvável, deve levar em consideração toda a trajetória dos programas de crédito voltado para a população de baixa renda e análise dos motivos de sucesso ou insucesso desses projetos. A história das experiências de microcrédito no Brasil e em todo mundo tem muito a nos ensinar.

## Bibliografia

- AGHION, B. A. *On the design of a credit with peer monitoring. Journal of Development Economics*, v. 60, p. 79-104, fev/1999.
- AKERLOF, G.A. *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. Quarterly Journal of Economics*, v. 89, p. 488-500, 1970.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Democratização do crédito no Brasil: principais desafios e atuação do Banco Central**. Brasília: BCB, fev/2003.  
Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/democrat.pdf>.
- BARELLI, W. *Expansão do microcrédito no Estado de São Paulo. Economia em perspectiva - Carta de Conjuntura CORECON*, n. 181, mar/2001.
- BARONE, F. M.; DANTAS, V.; LIMA, P.F.; REZENDE, V. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002, 65 p.
- BASTELAAR, T. Van. *Does social capital facilitate the poor's access to credit? A review of the microeconomic literature. Série Socla Capital Initiative, WP. 28*. Banco Mundial, fev/2000.
- BAYDAS, M.M.; GRAHAM, D.H.; VALENZUELA, L. *Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World. Microfinance Best Practices Research, Review Paper 1*, ago/1997. Disponível em: <http://www.mip.org/pdfs/mbp/commer.pdf>.
- BEBBINGTON, A., KOPP, A., RUBINOFF, D. *From Chaos to Strenght: Social capital, Rural's People Organisation and Sustainable Rural Development*. Apresentado no UN FAO WORKSHOP ON PLURALISM AND

SUSTAINABLE FORESTRY AND RURAL DEVELOPMENT. Roma: FAO, 1997.

BERTUCCI, J. *El concepto de capital social en los proyectos de alivio de la pobreza*. Buenos Aires: Cambio Cultural, 2002. Disponível em: <http://www.cambiocultural.com.ar/investigacion/capitalsocial.htm>

BHATT, N.; TANG, S.Y. *The Problem of Transaction Costs in Group-Based Microlending: An Institucional Perspective*. *World Development*, v.26, n.4, p. 623-637, abr/1998.

BRAGA, M. B. **A Economia da Informação e os Mercados de Crédito: algumas contribuições teóricas à moderna teoria da intermediação financeira**. Tese apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de doutor em economia. São Paulo: 141 p., 1998.

BRAGA, M. B., TONETO JUNIOR. R. *Microcrédito - Aspectos Teóricos e Perspectiva*. *Informações FIPE*. São Paulo, n. 226, p. 16-18, 1999.

\_\_\_\_\_. *Microcrédito: Aspectos Teóricos e Experiências*. *Análise Econômica*. Porto Alegre, v.18, n.33, p.69 - 86, 2000.

CONNING, J. *Monitoring by delegates or by peers? Joint liability under moral hazard*. Massachusetts, Centre of Development Economics, Paper 161, Williams College, set/2000. Disponível em <http://www.williams.edu/Economics/wp/jliability.pdf>.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOREST (CGAP). *A Multilateral Donor Triumphs over Disbursement Pressure: the Story of Microfinance at*

*Banco do Nordeste in Brazil. CGAP Focus Note*, n.23, dez/2001. Disponível em: <<http://www.cgap.org/assets/images/BN.final.pdf>>.

FABBRI, L. *Microcrédito em movimento: forjando instrumentos em favor dos excluídos. Economia em perspectiva - Carta de Conjuntura CORECON*, n. 181, mar/2001.

GHATAK, M. *Group lending, local information and peer selection. Journal of Development Economics*, v. 60, p. 27-50, fev/1999.

GHATAK, M., GUINNANE, T. *The economics of lending with joint liability: theory and practice. Journal of Development Economics*, v. 60, p. 195-228, fev/1999.

GOLDMARK, L., POCKROSS, S., VECHINA, D. *A Situação das Microfinanças no Brasil. SEMINÁRIO INTERNACIONAL BNDES MICROFINANÇAS*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

HULME, D.; MOSLEY, P. *Finance Against Poverty v.1*. Londres: Routledge Press, 1996, 221 p.

HULME, D.; MOSLEY, P. *Finance Against Poverty v.2*. Londres: Routledge Press, 1996, 451 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Perspectivas de Expansão das Microfinanças no Brasil: Marco Legal, Capitalização e Tecnologia*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal/Fundação Ford, 2001 (Relatório final).

ISMAWAN, B. *Microfinance, poverty, and social capital: a case study on the impact of economic intervention*. Artigo apresentado na Asian Regional Conference, INASIA, nov/2000. Disponível em

<http://dhaka.inasia.lk/ressources/documents/pdf/paper15.pdf>.

KARLAN, D. *Social Capital and Group Banking*. Artigo apresentado na Northeast Universities Development Consortium Conference. Boston, nov/2001. Disponível em <http://www.bu.edu/econ/ied/neudc/papers/Karlan-final.pdf>.

LAZZARINI, S.; CHADDAD, F.; NEVES, M. *O Conceito de Capital Social e Aplicações para Desenvolvimento e Estratégia Sustentável*. **Revistas Preços Agrícolas**, Piracicaba, n. 163, p. 10-13, mai/2000.

LARANCE, L. *Building social capital from the center: a village-investigation of Bangladesh's Grameen Bank*. **Grameen Trust Working Paper**. Dhaka, fev/1998.

MACHADO, T. *Microcrédito*. **IPEA Boletim sobre Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**. Brasília, n.19, p. 11-14, jun/2002.

MEZZERA, J. *Microcredit in Brazil: Gap Between Supply and Demand*. **Microbanking Bulletin**, Washington DC, v. 8, p. 22-24, nov/2002. Disponível em: [http://www.mixmbb.org/en/mbb\\_issues/08/Microcredit\\_in\\_Brazil.pdf](http://www.mixmbb.org/en/mbb_issues/08/Microcredit_in_Brazil.pdf).

MORDUCH, J. *The Grameen Bank: A Financial Reckoning*, mimeo, HooverInstitute, Stanford University, ago/1998. Disponível em [http://www.princeton.edu/7Erpds/Downloads/morduch\\_grameen\\_bank.pdf](http://www.princeton.edu/7Erpds/Downloads/morduch_grameen_bank.pdf)

\_\_\_\_\_. *The Microfinance Schism*. **World Development**, v.28, n.4, p 617-629, abr/2000.

MOREIRA, S. *Microcrédito, ocupação e renda*. **IPEA Boletim sobre Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**. Brasília, n.19, p. 5-8, jun/2002.

MOSLEY, P.; HULME, D. *Microenterprise Finance: Is There a Conflict Between*

*Growth and Poverty Alleviation?* **World Development**, v.26, n.5, p. 783-790, abr/1998.

NARAYAN, D. e WOOLCOCK, M. *Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy*. **The World Bank Research Observer**, vol. 15, n.2, ago/2000.

NAVAJAS, S.; SCHREINER, M.; MEYER, R.L.; GONZALEZ-VEGA, C.; RODRIGUEZ-MEZA, J. *Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia*. **World Development**, v.28, n.2, p. 333-346, fev/2000.

NERI, M. *Você tem sede de quê? Microcrédito e garantias*. **IPEA Boletim sobre Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**. Brasília, n.19, p. 27-30, jun/2002.

CONSTANZI, R. N. *Microcrédito no âmbito das políticas de trabalho e renda*. **IPEA Boletim sobre Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**. Brasília, n.19, p. 21-26, jun/2002.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOREST (CGAP). *A Multilateral Donor Triumphs over Disbursement Pressure: the Story of Microfinance at Banco do Nordeste in Brazil*. **CGAP Focus Note**, n.23, dez/2001. Disponível em: <<http://www.cgap.org/assets/images/BN.final.pdf>>.

FABBRI, L. *Microcrédito em movimento: forjando instrumentos em favor dos excluídos*. **Economia em perspectiva - Carta de Conjuntura CORECON**, n. 181, mar/2001.

GHATAK, M. *Group lending, local information and peer selection*. **Journal of Development Economics**, v. 60, p. 27-50, fev/1999.



- GHATAK, M., GUINNANE, T. *The economics of lending with joint liability: theory and practice*. **Journal of Development Economics**, v. 60, p. 195-228, fev/1999.
- GOLDMARK, L., POCKROSS, S., VECHINA, D. *A Situação das Microfinanças no Brasil*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL BNDES MICROFINANÇAS. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
- HULME, D.; MOSLEY, P. **Finance Against Poverty v.1**. Londres: Routledge Press, 1996, 221 p.
- HULME, D.; MOSLEY, P. **Finance Against Poverty v.2**. Londres: Routledge Press, 1996, 451 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Perspectivas de Expansão das Microfinanças no Brasil: Marco Legal, Capitalização e Tecnologia**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal/Fundação Ford, 2001 (Relatório final).
- ISMAWAN, B. *Microfinance, poverty, and social capital: a case study on the impact of economic intervention*. Artigo apresentado na Asian Regional Conference, INASIA, nov/2000. Disponível em <http://dhaka.inasia.lk/ressources/documents/pdf/paper15.pdf>.
- KARLAN, D. *Social Capital and Group Banking*. Artigo apresentado na Northeast Universities Development Consortium Conference. Boston, nov/2001. Disponível em <http://www.bu.edu/econ/ied/neudc/papers/Karlan-final.pdf>.
- LAZZARINI, S.; CHADDAD, F.; NEVES, M. *O Conceito de Capital Social e Aplicações para Desenvolvimento e Estratégia Sustentável*. **Revistas Preços Agrícolas**, Piracicaba, n. 163, p. 10-13, mai/2000.
-

- LARANCE, L. *Building social capital from the center: a village-investigation of Bangladesh's Grameen Bank*. Grameen Trust Working Paper. Dhaka, fev/1998.
- MACHADO, T. *Microcrédito*. IPEA Boletim sobre Mercado de Trabalho - **Conjuntura e Análise**. Brasília, n.19, p. 11-14, jun/2002.
- MEZZERA, J. *Microcredit in Brazil: Gap Between Supply and Demand*. **Microbanking Bulletin**, Washington DC, v. 8, p. 22-24, nov/2002. Disponível em: <[http://www.mixmbb.org/en/mbb\\_issues/08/Microcredit\\_in\\_Brazil.pdf](http://www.mixmbb.org/en/mbb_issues/08/Microcredit_in_Brazil.pdf)>.
- MORDUCH, J. *The Grameen Bank: A Financial Reckoning*, mimeo, HooverInstitute, Stanford University, ago/1998. Disponível em [http://www.princeton.edu/7Erpds/Downloads/morduch\\_grameen\\_bank.pdf](http://www.princeton.edu/7Erpds/Downloads/morduch_grameen_bank.pdf)
- \_\_\_\_\_. *The Microfinance Schism*. **World Development**, v.28, n.4, p 617-629, abr/2000.
- MOREIRA, S. Microcrédito, ocupação e renda. IPEA Boletim sobre Mercado de Trabalho - **Conjuntura e Análise**. Brasília, n.19, p. 5-8, jun/2002.
- MOSLEY, P.; HULME, D. *Microenterprise Finance: Is There a Conflict Between Growth and Poverty Alleviation?* **World Development**, v.26, n.5, p. 783-790, abr/1998.
- NARAYAN, D. e WOOLCOCK, M. *Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy*. **The World Bank Research Observer**, vol. 15, n.2, ago/2000.
- NAVAJAS, S.; SCHREINER, M.; MEYER, R.L.; GONZALEZ-VEGA, C.; RODRIGUEZ-MEZA, J. *Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and*

- Evidence from Bolivia. World Development*, v.28, n.2, p. 333-346, fev/2000.
- NERI, M. *Você tem sede de quê? Microcrédito e garantias. IPEA Boletim sobre Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*. Brasília, n.19, p. 27-30, jun/2002.
- OLOMOLA, A. *Social capital, microfinance group performance and poverty implications in Nigéria*. Centre for the Studies of African Economies. Oxford, 2002.
- ORTOLANI, J. *Regulação do Microcrédito*. In: DI PIETRO, M. S. (org). **Temas Polêmicos de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- OTERO, M. *Twenty Years of Microfinance and Future Challenges*. Vº INTERNATIONAL FORUM ON MICROENTERPRISE, Anais... Rio de Janeiro: IADB, 2002.
- PARENTE, S. *O Mercado Financeiro e a População de Baixa Renda*. Brasília, Convênio CEPAL/DFID, v.LC/BRS/R.136m, mar/2003. Disponível em: [www.eclac.cl/brasil/noticias/noticias/11871/r136silvanaparentemercadofinanc.pdf](http://www.eclac.cl/brasil/noticias/noticias/11871/r136silvanaparentemercadofinanc.pdf).
- PRETTY, J.; WARD, H. *Social Capital and Environment. World Development*, v.29, n.2, fev/2001.
- RACIVZ, R.M. *Searching for Sustainable Microfinance: a review of five Indonesian institution. World Bank Working Paper*, n.1878, 1998.
- ROSA, A. L. T., *Microcrédito: Possibilidades e Limitações. Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, v.29, p.615 - 634, 1998. Disponível em: [http://www.caen.ufc.br/pdf/TD 172.pdf](http://www.caen.ufc.br/pdf/TD%20172.pdf).

SCHREINER, M.; YARON, J. **Development Finance Institutions: Measuring**

**Their Subsidy**. St. Louis: Washington University, 1999, 138 p. Disponível em:

[http://www.microfinance.com/English/Papers/DFIs\\_Measuring\\_Their\\_Subsidy.p](http://www.microfinance.com/English/Papers/DFIs_Measuring_Their_Subsidy.pdf)

[df](http://www.microfinance.com/English/Papers/DFIs_Measuring_Their_Subsidy.pdf)SERT/DIEESE. *Banco do povo paulista. Desempenho Operacional*. São Paulo:

Edição de 31 de Março de 2003. Disponível em:

<http://www.emploio.sp.gov.br/download/bp/relatorio.doc>.

SERT/DIEESE. **Acompanhamento dos programas de emprego e renda no**

**Estado de São Paulo: Relatório de Pesquisa com os clientes do Banco do Povo.**

São Paulo: 2001. Disponível em: [http://www.observatorio.sp.gov.br/biblioteca/](http://www.observatorio.sp.gov.br/biblioteca/doc/RelBcoPovoJan02.doc)

[doc/RelBcoPovoJan02.doc](http://www.observatorio.sp.gov.br/biblioteca/doc/RelBcoPovoJan02.doc).

SILVEIRA, C.M.; AMARAL, C. e MELLO, R. **Crédito Popular - Iniciativas em**

**andamento no Brasil**. Rio de Janeiro: NAPP - FASE, 2001. Disponível em

<<http://www.geracao.org.br/texto3.htm>> (resumo de estudo elaborado para o

BID).

SOARES, M. M. *Microcrédito*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2000 (trabalho de

discussão interna).

STIGLITZ, J. *Peer Monitoring and Credit Markets*. **The World Bank Economic**

**Review**, v.4, n.3, 1990.

STIGLITZ, J., JAFFEE, D. *Credit rationing*. In: FRIEDMAN, B. e HAHN, F. (orgs).

**Handbook of Monetary Economics**, v.2, capítulo 16. North-Holland Press,

jan/1990.

STIGLITZ, J., WEISS, A. *Credit rationing in markets with imperfect information*.

**American Economic Review**, n.71, p. 393-410, jun/1981.

- VALENTE, M. *Do microcrédito às microfinanças*. **IPEA Boletim sobre Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**. Brasília, n.19, p. 9-10, jun/2002.
- VALENTE, R. *Microcrédito como instrumento de desenvolvimento econômico e social*. **IPEA Boletim sobre Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**. Brasília, n.19, p. 15-20, jun/2002.
- VAN TASSEL, E. *Group lending under assymetric informaion*. **Journal of Development Economics**, v. 60, p. 3-25, fev/1999.
- YUNUS, M.; JOLIS, A. **O Banqueiro dos Pobres: a revolução do microcrédito que ajudou os pobres**, 1ª. Ed. São Paulo: Ática, 2000. 344 p.
- ZELLER, M.; SHARMA, L. *Rural Finance and Poverty Alleviation*. **Food Policy Reported**. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 1998.  
Disponível em: <<http://www.ifpri.cgiar.org/pubs/fpr/fpr25.pdf>>.
- ZELLER, M., SHARMA, L. *Many borrow, more save and all insure: implications for food and microfinance policy*. **Food Policy**, v.25, p. 143-167, 2000.