

MICROFINANÇAS NO BRASIL: ALGUMAS EVIDÊNCIAS A PARTIR DE ESTUDOS DE CASOS

Lauro Mattei¹

1. Introdução

Nos últimos anos, o tema das microfinanças vem ganhando espaço na agenda de trabalho das mais variadas organizações sociais em diversos países do mundo. Em grande medida, isso decorre do fato de que o sistema bancário tradicional, frente ao processo de globalização financeira - que concentra os recursos e os investimentos em alguns países e em setores específicos -, deixou de ofertar crédito às populações com um poder aquisitivo mais baixo e que se encontram em dificuldades financeiras, dificuldades estas que se agravam cada vez mais em função da crise econômica e social que atinge a maior parte do planeta.

A crescente onda de precarização do trabalho, marcada fundamentalmente pela perda expressiva de postos de trabalho e pela expansão do número de ocupações de tempo parcial, cria um cenário bastante adverso para uma parcela significativa da população mundial, que vê negado o seu acesso aos principais mercados consumidores, devido à queda sequencial do seu nível de renda. Com isso, a sobrevivência coloca-se como uma das últimas alternativas para essas pessoas. Neste quadro de penúria, o acesso ao crédito seria decisivo para os “sem trabalho e sem renda”.

Aliado ao fato anterior, têm-se os efeitos negativos das políticas neoliberais que impuseram limites à ação do Estado, tanto no campo econômico como na esfera social. Decorrente disso, nota-se uma baixa eficácia das políticas sociais voltadas para o atendimento dos excluídos, ao

¹ - Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

mesmo tempo que as políticas econômicas tornam-se cada vez mais seletivas e elitizadas.

É neste contexto que emerge com força no cenário internacional nas últimas décadas, tanto nas esferas governamentais como entre as agências multilaterais, o tema das microfinanças, que tem como um dos seus objetivos atuar no sentido de reverter a expansão da pobreza através de programas específicos destinados aos “barrados do baile”, via novas formas de alocação produtiva que possibilitem a ampliação e a diversificação de suas fontes de rendimento.

Porém, verifica-se que o avanço dos programas de microfinanciamentos decorre também do processo de organização social, que possibilitou às camadas populares reivindicar políticas estruturais que ultrapassem a barreira do caráter assistencial. Neste caso, as diversas modalidades de agências e instituições no campo das microfinanças abrem a possibilidade para os “sem nada” ter acesso a algum tipo de financiamento bancário que lhes propicie uma perspectiva de melhorar as condições de vida.

No âmbito internacional, existem diversas experiências consolidadas sobre microfinanças, com destaque para o caso do Grameen Bank, de Bangladesh, que foi a primeira instituição a operar esse novo segmento do sistema financeiro. A disseminação desse programa acabou afetando o debate internacional sobre o tema. Segundo Búrigo (1999), existem atualmente duas linhas de preocupações. Por um lado, há um grupo de programas de microfinanças aliado à idéia de que, para sair da linha de exclusão social, “os pobres também podem e devem ter acesso ao crédito”. Neste caso, a discussão central passa pela necessidade de se organizar sistemas financeiros de caráter permanente e com capacidade para responder às demandas dos diferentes segmentos sociais.

Por outro lado, surgem novos programas de microfinanças a partir de instituições que já operavam no mercado de crédito, como é o caso de diversos bancos públicos e privados, os quais passaram a enxergar o microcrédito como mais uma oportunidade de ampliar os negócios

financeiros. Neste sentido, a idéia de que “emprestar para pobre pode ser um bom negócio” ganha força entre esses agentes financeiros.

No Brasil, o debate sobre microfinanças ainda é bastante incipiente e só recentemente foram dados os primeiros passos no sentido de operacionalizar essa modalidade financeira. Em função disso, são poucos os estudos com informações sistematizadas sobre instituições e organizações que implementaram e estão operando programas no segmento das microfinanças.

De um modo geral, pode-se agrupar as experiências brasileiras em quatro segmentos distintos. Num primeiro bloco, encontram-se as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), cuja finalidade é disponibilizar crédito para micro e pequenos empresários, dos mercados formal e informal, que atuam nos setores de produção, comércio e serviços. Duas características básicas se sobressaem nesses tipos de empreendimentos: o volume de recursos em cada operação bancária é extremamente baixo e predominam os empréstimos no setor de serviços, onde destaca-se o ramo do comércio de mercadorias.

Um segundo bloco congrega as cooperativas de crédito, tanto rurais como urbanas, cuja finalidade é ofertar linhas de crédito aos seus associados, além de prestar diversos serviços na área financeira. Embora esse sistema tenha entrado em funcionamento no país desde o início do século XX, só recentemente ele ganhou maior dimensão, sobretudo após as mudanças na legislação que permitiram ao sistema cooperativo organizar suas centrais de crédito. Assim, as alterações promovidas pelo Banco Central, a partir de 1992, ajudaram a consolidar algumas experiências em curso e deram um novo dinamismo ao sistema de crédito cooperativo, principalmente nas áreas urbanas, onde as cooperativas de crédito mútuo se expandiram fortemente.

Um terceiro bloco congrega as experiências e programas de microcrédito realizados pelos órgãos governamentais (estaduais e municipais), em parceria com as organizações da sociedade civil. Neste caso, destacam-se os programas conhecidos como “Banco do Povo”, que oferecem empréstimos às pessoas de baixa renda, geralmente excluídas do sistema de crédito tradicional.

Finalmente, um quarto bloco agrega os programas de microfinanças das instituições financeiras públicas. Neste caso, observam-se a existência de dois tipos de ações. Por um lado, são transferidos recursos financeiros públicos para entidades e organizações da sociedade para desenvolverem atividades de apoio às populações carentes voltadas à melhoria das condições de vida. Nesta modalidade, o exemplo a ser destacado é o “Programa de Crédito Produtivo Popular” do BNDES. Por outro lado, a própria instituição pública opera seu programa de microcrédito, como é o caso do “Crediamigo” do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Neste sentido, o objetivo do trabalho é analisar algumas das principais experiências brasileiras, através de informações e de elementos que caracterizam o estágio atual do microcrédito no Brasil. Para tanto, o estudo contém, além dessa seção introdutória, uma segunda seção que analisa algumas experiências importantes vinculadas aos temas das microfinanças e uma terceira seção que apresenta as principais conclusões do trabalho.

2. Experiências brasileiras sobre microfinanças

Antes de analisarmos o caso brasileiro, é importante situarmos esse debate no contexto internacional. A partir dos anos 70 começaram a ser desenvolvidas, em vários países, experiências com microcrédito, através de agências sem fins lucrativos ou organizações não-governamentais. Ressalta-se que essas experiências operavam, inicialmente, à margem do sistema financeiro tradicional, atendendo as pessoas excluídas do sistema bancário, seja pelas condições impróprias oferecidas pelos bancos comerciais, seja pela falta de recursos e de capital dessas pessoas.

Esse quadro internacional mudou bastante nos últimos anos, uma vez que atualmente já existem muitos bancos comerciais participando do mercado das microfinanças. Em parte, essa mudança se deve ao processo de liberação financeira mundial, que teve início na década de oitenta, o qual possibilitou uma forte expansão dos bancos comerciais. Porém, mesmo com esse ambiente regulatório favorável, nota-se que a participação dos bancos

comerciais no financiamento de pequenos negócios e microempreendimentos ainda é relativamente pequena.

Em um outro campo, nota-se um forte crescimento de experiências alternativas voltadas exclusivamente ao atendimento das pessoas excluídas do mercado financeiro tradicional, como é o caso do Grameen Bank (Bangladesh); do Banco Sol (Bolívia); do Bank Rakyat (Indonésia); do Banco Ética (Itália); etc. No caso específico do Grameen Bank, nota-se que com menos de 20 anos em operação, o mesmo já realizou cerca de 16 milhões de pequenos empréstimos, que possuem valor médio de US\$ 100.

2.1 Banco do povo: o caso de São Paulo²

A partir de 1990 surgiram várias experiências no campo do microcrédito, denominadas genericamente de **"Banco do Povo"**. Na verdade, esses "Bancos" têm por objetivo atender às famílias com baixos níveis de renda, possibilitando às mesmas o acesso ao crédito no sentido de viabilizar pequenos empreendimentos que venham a auxiliar na melhoria do nível de renda e na própria geração de novos empregos. Isto porque, em sua maioria, esse segmento social está à margem do sistema de empréstimos bancários tradicionais.

De um modo geral, as atividades desenvolvidas por essas instituições se destinam a financiar pequenos empreendimentos para microprodutores urbanos, normalmente voltados à aquisição de máquinas e equipamentos, móveis e utensílios, reformas de imóveis comerciais, abertura de novos negócios etc. O volume de recursos, as taxas de juros e as formas de pagamento variam muito de estado para estado.

Na maioria dos estados e cidades onde se implementou essa experiência, nota-se que ela significa, basicamente, uma política social de governo, a qual se traduz no atendimento às demandas das pessoas que não

² - Com base nos "Boletins Informativos" e nos "Relatórios de Desempenho" do Banco do Povo de SP, editados pela Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo.

têm acesso aos mecanismos financeiros de mercado. De um modo geral, o Banco do Povo funciona em sistemas de parcerias entre instituições e organismos nacionais (caso do BNDES, Ministério do Trabalho etc.), governos estaduais e prefeituras municipais.

O Fundo de Crédito Produtivo Popular do Estado de São Paulo – ou o Banco do Povo de SP– foi criado pela Lei nº 9.533, de 30 de abril de 1997 e regulamentado pelo Decreto nº 43.283, de 03 de julho de 1998, porém a instituição começou a operar efetivamente somente a partir do mês de setembro de 1998.

A criação desse serviço de crédito ao pequeno empreendedor partiu de um diagnóstico do governo de que as linhas tradicionais de financiamentos para a população de baixa renda, além de serem escassas, se resumiam ao sistema de crediário, uma vez que o acesso ao crédito bancário normal é restritivo e direcionado para uma parte seleta da população. Neste sentido, visando a ocupar um espaço onde não há atuação das instituições financeiras, o Banco do Povo propicia o acesso ao crédito bancário de uma forma diferente daquelas formas tradicionais dos bancos comerciais.

No caso do Estado de São Paulo, o programa tem por objetivo básico fornecer crédito a microempresas, cooperativas e pequenos empreendedores individuais com dificuldades de obter financiamentos no mercado financeiro. O programa está sendo desenvolvido através de uma parceria entre a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (SERT) e as prefeituras municipais e voltado para o atendimento das necessidades de pessoas físicas e jurídicas que trabalham por conta-própria ou que pretendem desenvolver um negócio que venha a contribuir para a melhoria dos níveis de renda das famílias empreendedoras. Neste sentido, o público alvo do programa são os microempreendedores de baixa renda familiar; associações comunitárias legalmente constituídas e cooperativas que associam o trabalho à gestão do empreendimento.

Os recursos operacionais têm origem no Estado (90%) e nos municípios (10%), ou seja, cada município que instalar uma agência do Banco terá que prover 10% do volume dos empréstimos demandados e aprovados.

No âmbito do Estado, foi criado um Fundo de Investimento para Créditos Especiais, na Secretaria Estadual da Fazenda, com aporte inicial de 5 milhões de reais (1998), sob a administração financeira da “Nossa Caixa Nosso Banco”- Banco Oficial do Estado. Paralelamente, foi criado o “Conselho de Orientação do Fundo” com os objetivos de estabelecer critérios e limites para a concessão dos empréstimos, fixar prazos para a amortização dos financiamentos, bem como examinar as contas mensais desse Fundo, que é presidido pelo Secretário de Negócios da Fazenda, tendo como Vice-Presidente o Secretário do Emprego e Relações do Trabalho.

Esse sistema de crédito é destinado para a compra de mercadorias e matérias-primas industrializadas (capital de giro), para a aquisição de máquinas, equipamentos e ferramentas de trabalho (investimento fixo), além de outros bens, cuja aprovação depende da avaliação do Comitê de Crédito Municipal. Por outro lado, essa linha de crédito não pode financiar a aquisição de insumos para o setor agropecuário (sementes, adubos, etc.), veículos de passeio e o pagamento de dívidas contraídas anteriormente.

Os valores dos empréstimos, tanto para pessoas físicas como para pessoas jurídicas, variam de R\$ 200,00 (Duzentos reais) a R\$ 5.000,00 (Cinco mil reais) . Já os valores para cooperativas e associações variam de R\$ 200,00 (Duzentos reais) a R\$ 25.000,00 (Vinte cinco mil reais), limitado ao máximo de R\$ 5.000,00 (Cinco mil reais) por associado quando o número total de sócios for menor que cinco.

Os prazos de financiamento variam de acordo com o tipo de financiamento. No caso de empréstimos para capital de giro, os prazos vão de 1 a 6 meses, com prestações mensais fixas. Já os prazos dos empréstimos para investimentos variam de 1 a 18 meses, podendo ter carência de, no máximo, três meses.

Do ponto de vista dos encargos financeiros, é cobrada uma taxa de juros de 1% ao mês, cobrados mensalmente sobre o saldo devedor, enquanto que as garantias exigidas pelo sistema se resumem a um avalista (pessoa física idônea, sem restrições no sistema de crédito e com capacidade de pagamento) e a alienação fiduciária de 100% dos bens financiados.

Na parceria entre estado e municípios designa-se responsabilidades, cabendo ao estado o aporte de 90% dos recursos financeiros, o treinamento do pessoal e o gerenciamento do programa. Já os municípios são responsáveis pela complementação do valor dos financiamentos, pela instalação do Banco, pela dotação da infra-estrutura básica necessária ao funcionamento do sistema, além de disponibilizar os funcionários municipais para essa atividade (normalmente de 3 a 4 pessoas).

Quanto aos recursos humanos, os municípios têm que designar um número mínimo de funcionários que serão capacitados para atuar como Agentes de Crédito no município. Essas pessoas serão responsáveis pelos procedimentos operacionais necessários para a viabilização dos financiamentos, tendo um papel decisivo na execução do programa de microcrédito.

De um modo geral, observa-se que o organograma funcional do programa é bastante complexo, ao envolver um número considerável de organismos estaduais e municipais, além de um número relativamente grande de servidores nas duas esferas administrativas, ou seja, os custos operacionais indiretos, sobretudo na área de recursos humanos, podem trazer sérios riscos para a saúde financeira do programa no longo prazo.

Do ponto de vista dos resultados, nota-se que o programa já estava presente em 78 municípios do Estado, no mês de dezembro de 2000. Em pouco mais de dois anos de funcionamento foram realizados 6.641 contratos, envolvendo um montante de recursos da ordem de R\$ 14.720.467,00, o que significa um valor médio de R\$ 2.216,60 por contrato. Já em termos de público beneficiado foram atendidas 25.954 pessoas, com uma expectativa de geração de emprego de aproximadamente 4.940 novos postos de trabalho.

Do ponto de vista da distribuição dos recursos por tipo de financiamento, 66% do total dos recursos foram aplicados na área de investimentos fixos (máquinas e equipamentos), 23% na área de capital de giro (matéria-prima e mercadorias) e o restante na categoria mista.

Dentre as atividades com maior número de contratos, destacam-se: comércio de alimentos (524); comércio de calçados, roupas e armarinhos (636); costureira e bordadeira (856); lanchonetes, bares e mercearias (839);

oficina mecânica e borracharia (266); prestação de serviços (610) e feirantes (274).

2.2 Portosol

O problema do desemprego e da falta de renda geralmente se expressam mais fortemente no âmbito dos municípios. Para enfrentar esse problema, o poder público municipal de algumas regiões do país tem buscado alternativas às populações expulsas do mercado de trabalho e excluídas do sistema de crédito tradicional.

Esse é o caso da cidade de Porto Alegre (RS), onde a prefeitura municipal criou, no ano de 1996, a Instituição Comunitária de Crédito – PORTOSOL, em parceria com o Governo do Estado e a sociedade civil (Associação Comercial do Estado e Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre).

Desde o início da década de noventa, a prefeitura vinha avaliando a possibilidade de implantar um Banco Municipal. No entanto, estudos e análises junto ao Banco Central mostraram a inviabilidade técnica da proposta diante das obrigações legais do sistema financeiro do país. Além disso, a possibilidade de criação de uma empresa de economia mista também não foi recomendada pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS). A saída encontrada foi a criação de uma associação civil, onde os recursos entram, não como capital, mas como contribuição social. Isso, segundo o Banco Central, não caracterizaria uma instituição financeira, livrando-a da fiscalização.

O objetivo básico da instituição está voltado para o financiamento de pequenos negócios, visando à criação, crescimento e consolidação de empreendimentos de pequeno porte que promovam a geração de emprego e ajudem a melhorar o nível de renda das pessoas. Para tanto, a organização tem como pressupostos gerais o caráter não-assistencialista; a busca da auto-suficiência financeira; a simplificação das operações de crédito e o estímulo aos clientes.

Para iniciar as atividades foi constituído um Fundo Rotativo no valor de R\$ 1.5 milhões, com o objetivo de alimentar as primeiras operações creditícias e manter a administração da instituição. Os recursos que fizeram parte desse fundo inicial tiveram origem no Governo Municipal, no Governo Estadual e em duas ONGs internacionais: IAF e GTZ. Infelizmente não foi possível saber o percentual de participação de cada órgão ou entidade no total desse fundo.

Os financiamentos são destinados para **capital de giro** (crédito para aquisições de matérias-primas, mercadorias e ferramentas simples) e para **capital fixo** (aquisição de máquinas e equipamentos, melhorias e ampliação de instalações e consertos de máquinas, equipamentos e veículos utilitários). No primeiro caso (capital de giro) o valor máximo do financiamento é limitado em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), enquanto que para investimentos o crédito máximo é de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

O valor e os prazos de vencimentos das parcelas são negociados com cada cliente, não excedendo a um período de doze meses e respeitando-se a sazonalidade de cada negócio.

Do ponto de vista das exigências legais, o tomador do crédito precisa estar atuando na atividade na cidade de Porto Alegre há pelo menos seis meses; possuir um patrimônio ativo igual ou inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e não ter mais de dez empregados.

Mais recentemente a Portosol passou a receber recursos do Programa de Crédito Produtivo Popular do BNDES, o qual visa a fortalecer os fundos rotativos das entidades do “terceiro setor”, que atuam na área de microfinanças.

Em termos de resultados, observa-se que nos dois primeiros anos de funcionamento (informações disponíveis) foram efetuadas 2.961 operações de créditos para micro e pequenos empresários, em que foram movimentados cerca de R\$ 1.5 milhões. O valor médio desses empréstimos ficou ao redor de R\$ 1.600,00 e o prazo médio de devolução do crédito se situou em 6 meses. Além disso, a taxa de inadimplência ficou ao redor de 3%.

Em termos da distribuição dos recursos por atividade econômica, nota-se que 53% do total foram para atividades de comércio; 26% para o

setor de serviços e apenas 21% para o setor de produção. Já a distribuição do crédito por sexo mostrou que 55% do total emprestado foi para as mulheres e o restante para os homens.

2.3 Banco Palmas

A partir dos anos setenta formou-se o **Conjunto Palmeiras**, hoje um populoso bairro da zona sul de Fortaleza (Ceará), com aproximadamente 30 mil pessoas. As pessoas que habitam o local, em sua maioria, são provenientes de despejos realizados na região litorânea, onde se construiu a infra-estrutura turística da cidade. A partir de 1981, essas famílias começaram um processo de organização, que culminou com a criação da Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira – ASMOCONP.

Ao longo de toda década de oitenta foram realizadas diversas obras de infra-estrutura (rede de água e esgoto, instalação de energia elétrica, drenagem, etc.) que tornaram o bairro mais habitável. Apesar dessas melhorias, os problemas sociais continuaram, pois a população vivia em estado de miséria devido à falta de emprego e aos baixos níveis de renda da comunidade.

A economia do bairro é dinamizada por pequenas atividades comerciais (alimentos, bebidas, remédios, etc.), pela prestação de serviços (cabeleireiros, pedreiros, mecânicos, etc.) e por pequenos produtos dos ramos de confecção, cerâmica, artesanato, marcenaria, etc. Apesar dessas atividades, o comércio local enfrentava dificuldades porque as pessoas preferiam fazer suas compras nas grandes redes de lojas que vendem seus produtos com prazos mais dilatados. Com isso, os pequenos negócios no bairro entravam em colapso, o que contribuía para agravar o quadro de desemprego e de miséria.

É neste contexto que a ASMOCONP resolveu implantar seu projeto de desenvolvimento local, com o objetivo de gerar novos postos de trabalho e elevar o nível de renda da comunidade. Ressalta-se que, neste projeto, o

Banco Popular assumiu um papel de destaque na vida da comunidade local.

O Banco Palma\$ começou a operar no Conjunto Palmeira no mês de janeiro de 1998, com uma filosofia voltada para o estabelecimento de uma rede de solidariedade entre produção e consumo local, tendo por objetivo melhorar os níveis de vida da comunidade. Para dar início às suas atividades, o Palma\$ contou com um empréstimo de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) do CEARAH Periferia, uma ONG local. Posteriormente, essa carteira foi aumentando através de novos empréstimos e de doações.

Do ponto de vista dos financiamentos, são oferecidos dois tipos de crédito: uma linha para criar ou ampliar os negócios e outra linha de crédito para aquisição de produtos junto aos produtores do próprio bairro. Esse segundo tipo de financiamento tem por objetivo dinamizar a economia local, de tal forma que as mercadorias que são produzidas no Conjunto tenham um mercado consumidor em condições de adquiri-las.

Essa forma de incentivo ao consumo local, está sendo viabilizada através do **PalmaCard**, cartão de crédito que dá direito aos moradores de adquirir os produtos nos estabelecimentos comerciais cadastrados junto ao Banco Palma\$ e pagar somente 30 dias após a compra. Entretanto, para utilizar esse benefício é indispensável que as pessoas sejam sócias da ASMONCOP.

A política de crédito do Palma\$ está pautada pelo controle social, uma vez que o Banco não exige comprovação de renda, fiador e nem faz consultas aos sistemas de proteção de crédito. Após o morador fazer sua solicitação de empréstimo junto ao Banco, os analistas da instituição visitam a residência do solicitante e coletam informações sobre a pessoa na vizinhança, as quais servirão de parâmetro para a concessão ou não do empréstimo.

As taxas cobradas pelos serviços prestados obedecem a uma política evolutiva no sentido de garantir o mecanismo de igualdade do acesso ao crédito. Assim, quem tem mais paga uma taxa de juros um pouco maior, no sentido de subsidiar os empréstimos das pessoas mais carentes financeiramente.

Desta forma, nota-se que as taxas de juros variam de 2% a 3% ao mês, dependendo do tipo de empréstimo efetuado, quando os bancos oficiais cobram taxas que variam de 5 a 12% ao mês. Esses juros auxiliam a manter a estrutura operacional do Banco, além de auxiliar na composição do fundo rotativo. Já os créditos são concedidos sem carências e com um prazo máximo de seis meses.

Preocupados com esses dois aspectos, que são decisivos em termos da sustentabilidade das experiências alternativas, os idealizadores do Palma\$ procuraram implementar uma estrutura relativamente enxuta, evitando-se o desperdício de recursos. Assim, o Banco está instalado em uma pequena sala na sede da associação dos moradores do Conjunto Palmeira, sendo administrado e gerenciado pelas lideranças comunitárias. No início do processo, apenas duas pessoas foram designadas para essa tarefa. Atualmente nota-se que cinco líderes comunitários estão trabalhando no atendimento aos associados.

Do ponto de vista de recursos humanos, tanto os agentes administrativos e os analistas de crédito como os coordenadores do banco, são moradores do bairro e sócios da associação, que receberam capacitação e trabalham voluntariamente. Esses aspectos tornaram a estrutura operacional bastante simples e a um custo de funcionamento baixo, comparativamente a outras experiências.

O Banco Palma\$, na verdade, é um fundo de crédito que funciona junto a uma associação de moradores. Com isso, suas atividades estão amparadas na legislação do país. Neste caso, não é cobrado nenhum tipo de imposto sobre as transações financeiras (Imposto compulsório, imposto de renda, etc.) porque elas se limitam aos moradores do bairro associados à ASMOCONP.

Os resultados dessa experiência foram bastante positivos, destacando-se:

- o aumento das vendas dos pontos comerciais do bairro, que segundo os comerciantes, chegaram a crescer aproximadamente 40%;
- a geração de 100 novos empregos;

- a ampliação do quadro de associados da ASMOCONP, que passou de 500 para 1.300 sócios;
- o número de famílias (400) que possui o cartão PalmaCard, que mantém a circulação de um volume de recursos razoável no próprio bairro;
- o elevado número de clientes (870) existentes nas duas modalidades de financiamento, tendo em vista que a experiência começou apenas com dez pessoas;
- o baixo índice de inadimplência (entre 1 a 3% das operações).

Além disso, o Banco mantém uma rede de 94 pontos comerciais cadastrados para atender às demandas dos associados; uma feira dos produtores do Conjunto Palmeiras e um balcão de emprego e troca de serviços solidários. Do ponto de vista dos financiamentos, já foram concedidos 250 operações de microcrédito para a produção e comercialização dos produtos dos bairros e 60 operações de crédito para reformas e melhorias de moradias. Finalmente, as atividades do Palma\$ acabam atuando positivamente no sentido de melhorar o processo de organização do bairro, elevando o nível de associativismo e solidariedade entre os moradores, o que se traduz em aumento da credibilidade dos mesmos perante a opinião pública local.

2.4 As cooperativas de crédito popular

As cooperativas de crédito, que formam a base do Sistema de Cooperativas de Crédito Integrantes do BANCOOB (SICOOB), são instituições financeiras regidas pela Lei nº 5.764, de 1971, e regulamentadas pela Resolução 2.608, do Conselho Monetário Nacional, de 1999.

No Brasil, o SICOOB é constituído por 14 Cooperativas Centrais, além de suas afiliadas e do BANCOOB³. Esse é o maior Sistema de Crédito Cooperativo do país, com 733 cooperativas de crédito, com 656.000 associados, que são atendidos em 1.024 pontos de atendimentos.

As entidades participantes do SICOOB são instituições financeiras independentes, tanto administrativa como juridicamente, mas integradas operacionalmente de modo a funcionar como uma rede.

Essas instituições têm como objetivo as operações financeiras, compatíveis com a legislação e a sua natureza social, através da assistência financeira aos associados, da mutualidade e do uso adequado do crédito.

Do ponto de vista organizacional, essas cooperativas são constituídas por, no mínimo, vinte pessoas físicas, sendo os seus associados usuários dos serviços e donos da instituição, ao mesmo tempo. No entanto, pode-se admitir no quadro social, a associação de seus empregados, os empregados das entidades associadas à cooperativa e daquelas entidades cujo capital participam aposentados que, quando em atividade, atendiam aos critérios estatutários de associação, além de pais, cônjuge, viúvo (a) e dependente legal de associado.

Quanto à regulamentação das atividades, até o presente momento são autorizados somente dois tipos de cooperativas de crédito: as rurais e as de economia e crédito mútuo (também conhecidas como cooperativas urbanas).

As cooperativas de crédito rural são constituídas por pessoas que desenvolvem prioritariamente atividades agrícolas, pecuárias e extrativistas, ou se dediquem a operações de captura e de transformação de pescado, destacando-se os seguintes produtos e serviços oferecidos pela instituição: conta corrente, desconto de títulos, crédito em conta corrente, crédito rural (custeio, investimento e comercialização), certificados de depósitos cooperativos, etc.

Já as cooperativas de crédito mútuo (urbanos) são formados por funcionários, servidores ou prestadores de serviços, com caráter não

³ - BANCOOB é o Banco Cooperativo do Brasil. S.A.

eventual, de empresas públicas ou privadas, de conglomerados econômicos ou de um conjunto definido de órgãos públicos com dependência vinculada hierárquica ou administrativamente. Além disso, essas cooperativas podem ainda, ser constituídas por trabalhadores de profissões regulamentadas e atividades definidas, de acordo com a sua especialização, bem como por um conjunto de profissões ou atividades cujo objeto sejam idênticos.

2.5 O sistema público de microfinanças

2.5.1 O caso do BNDES

A partir da criação da área de Desenvolvimento Social (em 1996), o BNDES começou a dar maior importância ao tema das microfinanças. Neste contexto foi criado, em 1998, o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que oferece uma linha de crédito para instituições que trabalham com microfinanças no país.

O objetivo geral do programa é a promoção do desenvolvimento institucional e a operacionalização do conceito de microfinanças, visando a buscar a constituição de uma rede de instituições que seja capaz de propiciar crédito aos micro-empresendedores, formais e informais, e às microempresas, que geralmente têm dificuldades de acesso à rede bancária tradicional. Com isso, pretende-se criar novos canais de distribuição dos recursos financeiros, para atacar o problema da geração de emprego e de renda.

Desta maneira, o BNDES, além de atuar como uma instituição de segunda linha, ao prover os recursos financeiros, participará das instituições de microcrédito em todo o país auxiliando, inclusive, no processo organizacional e gerencial dos programas.

O PCPP tem como clientes preferenciais:

- as Sociedades de Crédito ao Microempresendedor (SCMS);
- as Organizações Não-Governamentais (ONGs);

➤ as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

Já o público-alvo do programa de microfinanças são os microempreendedores (formais e informais), as cooperativas de produção e de serviços e as microempresas.

Os empréstimos são para um prazo de oito anos com a Taxas de Juros de Longo Prazo (TJLP), que atualmente se situam na faixa de 12% ao ano. A amortização dos recursos será feita através de parcelas trimestrais, com vencimento no 15º dia do primeiro mês de cada trimestre, após uma carência de nove meses. Como regra geral, toda instituição apoiada pelo PCPP deverá constituir um fundo de cobertura de inadimplemento, no montante de 15% do valor dos recursos recebidos do BNDES.

Após dois anos de funcionamento do PCPP, já foram atendidas 24 instituições, com um montante de recursos aprovados da ordem de R\$ 38,7 milhões. Essas organizações que receberam recursos do BNDES se localizam em 16 estados do país, englobando cerca de 200 municípios.

O valor médio dos empréstimos se situa na faixa de R\$ 1.100,00 (um mil e cem reais) e a sua finalidade está quase toda (89%) voltada para o capital de giro. Do ponto de vista das atividades, 65% dos recursos foram para o setor comercial, 19% para o setor de serviços e 16% para a área da produção. Finalmente, a taxa de inadimplência dos financiamentos com prazos vencidos acima de 30 dias está na faixa de 3,7%, o que pode ser considerado um percentual bastante favorável, frente às condições sociais do país.

2.5.2 O caso do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

A partir de 1997, o Banco do Nordeste do Brasil lançou o programa **CREDIAMIGO**, com o objetivo de atender a um segmento da população que estava excluído do mercado financeiro tradicional, em especial do Sistema de Crédito. Desta forma, o programa está voltado para microempreendedores do meio urbano que desenvolvem atividades nas áreas

de serviços, de comércio e de produção, tanto no setor formal como informal.

Os recursos do Programa Crediamigo são captados no mercado e repassados aos interessados, sem as exigências tradicionais dos Sistema Financeiro. Assim, formam-se grupos de 3 a 5 pessoas, de preferência com negócios próximos, para requerer o crédito bancário.

Após as análises do agente de crédito, é assinado o contrato, momento em que cada membro do grupo fica responsável por sua cota individual, mas também pelo restante dos recursos liberados para os demais membros do grupo. O prazo máximo do financiamento é de três meses e as parcelas são pagas quinzenalmente.

Em apenas dois anos de funcionamento o programa já realizou 176 mil operações de crédito, a um valor médio de R\$ 645,00 (seiscentos e quarenta e cinco reais) por operação, totalizando um montante de R\$ 113,9 milhões. Esses dados colocam o programa de crédito popular do Banco do Nordeste do Brasil como um dos mais importantes do país, em termos de público atendido.

3. Conclusão

Na América Latina, os programas de microfinanças já estão em curso desde as duas últimas décadas, sendo muitas dessas experiências são conduzidas por Organizações Não-Governamentais (ONG). No Brasil, ao contrário, esses programas ganharam maior densidade apenas nos anos noventa. Por um lado, isso indica que as dificuldades de acesso ao crédito, por parte dos menos favorecidos, deve ter aumentado nos últimos períodos e, por outro, que esse processo ainda está em construção, sem uma exploração maior de todas as suas potencialidades até o presente momento.

Considerando-se as experiências citadas anteriormente, notam-se alguns traços comum entre elas. Do ponto de vista do público, verifica-se que há um recorte muito semelhante, uma vez que quase todos os programas destinam-se ao atendimento de microempreendedores (formais e informais)

que atuam no ramo de prestação de serviços e, em menor escala, no ramo da produção. Já a concessão dos empréstimos pauta-se por alguns critérios básicos: prazos bem curtos; taxas de juros inferiores às taxas praticadas pelo mercado financeiro normal; exigência não mais de garantias reais mas de aval solidário ou individual e valores das operações financeiras bastante baixos. Mesmo assim, observa-se que o volume de recursos movimentado é bem pequeno, indicando que a cobertura efetiva desses programas é restrita diante da demanda potencial que existe nos locais onde essas organizações atuam.

Com isso, pode-se concluir que os impactos econômicos decorrentes das operações de crédito são extremamente limitados. Esse fato pode ser comprovado através do item "utilização final dos recursos", uma vez que a maior parte dos mesmos destina-se ao financiamento de capital de giro, sendo pequena a quantidade efetivamente destinada aos investimentos produtivos. Isso não quer dizer, todavia, que as perspectivas de expansão dessa modalidade creditícia não sejam favoráveis no âmbito do país.

Neste sentido, deve-se considerar que, tanto a erradicação da pobreza como o fim da exclusão social, não poderão ser solucionados única e exclusivamente através das microfinanças. Obviamente que o microcrédito é uma ferramenta importante para ajudar a alavancar as potencialidades locais, porém ele por si só não cria mercados onde os mesmos não existem e nem torna empreendedoras as pessoas sem vocação para tal atividade. Por fim, deve-se reconhecer que o microcrédito, para desenvolver todo o seu potencial, precisa estar articulado a um conjunto de políticas que contemplem um plano de desenvolvimento econômico sustentável para a região e até mesmo para o país.

Desta forma, é importante fazermos algumas considerações específicas sobre as experiências relatadas anteriormente. No caso dos **"Bancos do Povo"**, nota-se que essa experiência tem se generalizado por quase todas as unidades da federação, colocando-se como uma alternativa para as populações de baixa renda no sentido de ampliar o acesso ao crédito e de melhorar a rentabilidade dos seus negócios.

Sabe-se que o custo do dinheiro é um fator decisivo para quem almeja ampliar seus negócios. Assim, não basta apenas ter acesso ao crédito; é preciso que esse crédito seja disponibilizado em condições favoráveis para que o pequeno empreendedor não corra o risco de perder seu patrimônio para pagar os custos financeiros decorrentes, sobretudo, das elevadas taxas de juros.

O acesso facilitado ao crédito com juros abaixo dos valores de mercado atua favoravelmente no sentido de ampliar a abrangência dessas experiências, tanto em termos dos municípios e estados como do número de pessoas beneficiadas. Entretanto, alguns condicionantes precisam ser considerados. Em primeiro lugar, essa é uma experiência que não está isenta de sofrer os efeitos das tradicionais interferências políticas (sobretudo na seleção dos beneficiários), das clássicas descontinuidades administrativas (vide o caso recente de Brasília) e da precariedade da rede de infra-estrutura básica existente nos municípios.

Em segundo lugar, nota-se a conformação de um aparato administrativo e organizacional que certamente encarecerá os custos operacionais do programa, obrigando a injeção de recursos extras para manter os cronogramas funcionando adequadamente.

Já o Banco Palma\$, atuando em uma realidade marcada pela pobreza e pela exclusão social, coloca-se como uma alternativa de combate a essa situação, ao tentar elevar os padrões de vida da comunidade através de seus diferentes programas. Com isso, suas ações, em um curto espaço de tempo, já conseguem ter uma certa credibilidade na comunidade e obter visibilidade junto à opinião pública em geral.

No entanto, alguns limites ainda prevalecem. Em primeiro lugar, destaca-se a debilidade financeira da comunidade, a qual rebate sobre o Banco Palma\$, fazendo com que o mesmo tenha uma forte dependência de recursos de outros agentes e organizações governamentais e da própria sociedade. Com isso, a sustentabilidade da experiência pode ficar comprometida no longo prazo, caso esses agentes externos deixem de colaborar com o Banco.

De alguma forma, esse aspecto já esteve presente no orçamento do ano de 2000, quando 60% dos recursos movimentados tiveram origem em fontes externas, sendo que 33% desse total veio da cooperação internacional; 17% de ONGs locais e 10% de órgãos governamentais. Apenas 40% dos recursos previsto para o ano de 2000 tiveram origem no Fundo de Crédito Rotativo Próprio. Ressalta-se que esse percentual, no exercício de 1999, era de 57%. Isso indica que, do ponto de vista da sustentabilidade, o programa poderá enfrentar sérios problemas no futuro, a persistir o quadro atual.

Em segundo lugar, nota-se que, decorrente do elemento anterior, o Banco opera com uma baixa capacidade financeira para fazer frente às demandas da comunidade, ou seja, a carteira bancária é pequena e não tem um giro razoável de recursos, o que também poderá afetar a sustentabilidade da experiência no longo prazo.

Em terceiro lugar, observa-se que persistem os problemas organizacionais e gerenciais do banco, que são decorrentes da falta de experiência das lideranças e dos membros da associação. Isso poderia ser solucionado através de programas de capacitação profissional, a serem realizados em parcerias com outras organizações (governamentais e não-governamentais).

Finalmente, um comentário geral diz respeito à prática de se repassar dinheiro público para as populações carentes através de novas organizações sociais, o que acaba elevando os custos do dinheiro. Na verdade, se fosse utilizada adequadamente toda a rede de infra-estrutura dos bancos públicos existente no país para atender às populações carentes, talvez não fosse necessário serem criados os **"Bancos do Povo"**.

Referências bibliográficas

BANCO DO POVO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatórios de desempenho*. São Paulo: SERT, 1999, 2000 (diversos números).

BÚRIGO, F. *O cooperativismo de crédito*. Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: CCA/UFSC (Dissertação de Mestrado), 1999.

CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE MICROCRÉDITO. *Relatório Técnico*. Washington (DC), fevereiro de 1997, 21p.

CENTRO INTERNACIONAL DE FORMAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Boletim Informativo eletrônico nº 4 –edição especial sobre microcrédito*. Turim(IT): OIT, 2000.

GUERRERO, J.A. As microfinanças e o crédito rural. 'In: *Seminário Internacional BNDES Microfinanças*. Rio de Janeiro: BNDES, maio de 2000.

GOLDMAK, Lara, POCKROSS, Steve, VECHINA, Daniele. A situação das microfinanças no Brasil. In: *Seminário Internacional BNDES Microfinanças*. Rio de Janeiro: BNDES, maio de 2000.

<http://www.portosol.com.br>

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

<http://www.grameenbank.com>

JOAQUIM, João. Banco Palma\$: um projeto da Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira. Fortaleza (CE): *ASMOCONP*, 2000 (mono), 15p.

ROSÁLES, R. Marco jurídico para as instituições de microcrédito. In: *Seminário Internacional BNDES Microfinanças*. Rio de Janeiro: BNDES, maio de 2000.

SISTEMA DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO INTEGRANTES DO BANCOOB. *Boletim Plano de Ação e Metas*. Florianópolis:SICOOB, 1999.