

<i>Microcrédito: alternativas em evidência no país</i>	43
<hr/> Luis Henrique Paiva e Marcelo Galiza	
<i>A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001</i>	51
<hr/> Lauro Ramos	
<i>Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE</i>	57
<hr/> Carlos Henrique Corseuil e Miguel N. Foguel	



## Microcrédito: alternativas em evidência no país

Luis Henrique Paiva\* e Marcelo Galiza\*

### 1. Introdução

Nas duas últimas décadas, o microcrédito tornou-se, ao mesmo tempo, uma medida de alívio às condições de pobreza e um novo mercado para a atuação de instituições financeiras.<sup>1</sup> Não por acaso, portanto, o tema vem ganhando grande importância no país.

Não obstante a atenção que vem sendo dada à questão e a conclusão relativamente consensual da relevância que o microcrédito pode ter em um país com os níveis de pobreza do Brasil, existe uma carência significativa de um debate efetivamente profícuo que nos permita avaliar qual o modelo que queremos ver implantado no Brasil.

Essa constatação pode ser feita mesmo após os esforços feitos a partir da Quinta Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, dedicada justamente ao tema da “Expansão do Microcrédito no Brasil” (como a criação de quatro Comissões Temáticas envolvendo questões significativas para as microfinanças), ou os estudos de avaliação já realizados, como, por exemplo, os de Azevedo (2001) ou da própria OIT, em convênio com a Caixa Econômica Federal.<sup>2</sup> Não temos, depois de trabalhos como estes, uma avaliação mais acabada do modelo que mais se adequaria às “condições” ou aos “determinantes” presentes na situação brasileira.

Lamentavelmente, não pretendemos, neste artigo, fornecer mais do que apontamentos, ainda primários, para o debate a respeito dos modelos existentes. O ponto fundamental

aqui sustentado é o seguinte: apesar de a experiência brasileira ser incipiente, temos pelo menos três modelos suficientemente delineados que poderiam ser comparados, ainda que de maneira preliminar, se tomarmos como base a experiência internacional. Assim, os objetivos deste artigo são relativamente simples, e envolvem a apresentação: *a)* dos pilares do microcrédito, de maneira simplificada; *b)* das questões mais destacadas pela literatura internacional; e *c)* da experiência brasileira, a partir dos modelos hoje existentes, *vis-à-vis* a experiência internacional.

### 2. Os pilares do microcrédito

O microcrédito reúne alguns poucos pilares básicos, e pode ser considerado fruto de uma idéia relativamente simples. Os pilares são os seguintes:

- emprestar recursos para microempreendedores, sem acesso ao mercado formal de crédito;
- eliminar a exigência de garantias reais, pelo uso de colaterais substitutos, eficientes;

\* Os autores são membros da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do governo federal, em exercício no Ministério do Trabalho e Emprego. Sobre o mesmo tema, publicaram “Focalização, sustentabilidade e marco legal: uma revisão da literatura de microfinanças” (*Mercado de Trabalho, conjuntura e análise*, nº 18. IPEA/MTE, 2002), em colaboração com Alessandro Passos e Rogério Costanzi. Os autores agradecem ao Banco do Nordeste, à SERT/SP e ao BNDES pelo envio dos dados aqui utilizados.

1. Para uma exposição detalhada dos primórdios do microcrédito e das aventuras e desventuras da criação de um banco para pobres, ver Yunus (2000).

2. Este último, não publicado.

- aproximar o funcionário da instituição de microfinanças (“agente de crédito”) e o cliente; e
- manter taxas de juros capazes de tornar a instituição de microfinanças (IMF) sustentável, não-subsidiada.

Vários desses pontos já foram desenvolvidos em programas específicos, sem o impacto que o microcrédito teve. De fato, a atual onda das microfinanças não foi a primeira tentativa de atingir segmentos pobres, em geral auto-empregados. Entretanto, muitas dessas iniciativas, em geral levadas a cabo por bancos estatais de desenvolvimento, não conseguiram resolver adequadamente o problema da exigência de garantias; ou, ocorrência mais comum, padeceram, por falta de sustentabilidade, diante do apelo que o crédito subsidiado teve (e ainda tem) para os formuladores de políticas públicas.

A utilização de colaterais substitutos também não é uma particularidade do microcrédito. O *credit scoring*<sup>3</sup> é um exemplo de colateral substituto cuja utilização pelo mercado é relativamente difundida. Mas uma modalidade de colateral substituto, o aval solidário, é própria do microcrédito. Trata-se de uma rede de compromissos, na qual membros de um grupo (composto, em geral, por no mínimo três e no máximo oito financiados) se responsabilizam, mutuamente, pelo pagamento do valor que foi emprestado. A renovação dos empréstimos individuais só ocorre quando o grupo estiver adimplente.<sup>4</sup> Um segundo mecanismo de estímulo à adimplência, além da solidariedade no aval, é a progressividade no crédito, para os adimplentes.

Dois outros pontos ainda devem ser destacados. Primeiro, a atual onda de microfinanças não é, necessariamente um empreendimento público: ao contrário, a evidência mostra que a grande maioria das IMFs internacionalmente bem-sucedidas é de natureza privada.<sup>5</sup> Segundo, a aproximação entre a IMF e o cliente por meio do agente de crédito é um elemento administrativo importante, que possibilita o acompanhamento contínuo dos empreendimentos financiados e muitas vezes determina a adimplência das operações

— embora imponha um custo operacional significativo.

Dessa maneira, pode-se dizer que o microcrédito reúne tanto elementos já conhecidos como novos no apoio financeiro a empreendimentos, num arranjo original que tem se mostrado ao mesmo tempo um instrumento efetivo no alívio das condições de pobreza e uma nova oportunidade para o segmento financeiro.

### 3. Questões fundamentais: focalização, sustentabilidade, capacidade de expansão e regulação e supervisão

Existe um conjunto de questões que são, reiteradamente, tratadas pela literatura internacional quando o assunto é microcrédito. Analisaremos, de maneira breve, quatro delas: a focalização nos mais pobres; a sustentabilidade (tanto em sua dimensão financeira quanto propriamente política); a capacidade de expansão; e a supervisão. Esta última pode ser entendida como um dos elementos do conceito, amplo e muitas vezes impreciso, de “sustentabilidade” (uma vez que quanto melhor a supervisão, maior é a confiança sistêmica no mercado de microfinanças), mas receberá um tratamento específico, pela sua importância.

#### 3.1. Focalização

O microcrédito, concebido para democratizar o crédito à parcela da população que não tem acesso aos serviços bancários, volta-se, ao menos do ponto de vista conceitual, para os mais pobres. A evidência empírica, entretanto, mostra que existem tanto pro-

3. *Credit Scoring* é um método de avaliar o risco potencial de um empréstimo através de dados pessoais do cliente, agilizando o cálculo dos limites e a concessão do crédito.

4. Para uma avaliação da questão dos colaterais, ver o trabalho de Balkenhol e Schütte (1998).

5. Para uma avaliação crítica da popularidade do crédito subsidiado entre os gestores públicos e seu impacto sobre a sustentabilidade das microfinanças, ver Castello, Stearns e Christen (1991); o leitor encontrará uma avaliação crítica da participação estatal em Mukherjee (1997), trabalho que ressalta o caráter de exceção de iniciativas bem-sucedidas, como o BRI (banco estatal indonésio voltado para as microfinanças); também interessante, sobre este assunto, a nota de Schomberger e Christen (2001) sobre o Banco do Nordeste – hoje considerado pela CGAP/Banco Mundial uma experiência bem-sucedida de microcrédito desenvolvido por um banco estatal.

gramas muito bem focalizados nos mais pobres quanto relativa ou completamente mal focalizados.<sup>6</sup>

A questão é estabelecer em que medida o microcrédito precisa estar voltado para as camadas mais pobres da população. Há um relativo consenso sobre isso. Embora existam posições extremadas — como a de que não se deve considerar o microcrédito como uma ferramenta eficaz de combate direto à pobreza, pois isso exige políticas públicas e instrumentos específicos [ver Barreto (2000)] —, há uma grande literatura que apresenta evidência sólida tanto das possibilidades efetivas de focalização [ver por exemplo, o trabalho de Amim, Raí e Topa (1999)] quanto do impacto do microcrédito na renda familiar dos beneficiários do microcrédito [Hulme e Mosley (1996) e Khandker (1998)].

Em resumo, o microcrédito pode chegar aos mais pobres, existem mecanismos relativamente claros para isso, e há dados que demonstram sua eficiência como instrumento para a superação da condição de pobreza. Havendo envolvimento estatal, para além da mera regulação, a ênfase na focalização nos mais pobres parece ser, assim, necessária.

### 3.2. Sustentabilidade

Sob este termo amplo e relativamente vago da “sustentabilidade” há vários aspectos, ressaltados com ênfase diferente na literatura. Em todos eles, uma preocupação subjacente: a de que o microcrédito seja um serviço que possa ser oferecido de maneira contínua aos pequenos empreendedores e auto-ocupados.

Vamos dar destaque a duas dimensões da sustentabilidade das microfinanças: *a*) a financeira e operacional; e *b*) a política.

A primeira dimensão está relacionada com a preocupação de que as IMFs não apresentem dependência da contínua injeção de recursos “novos” por parte dos governos ou de doadores. Daí a necessidade de se ressaltar que os custos operacionais e financeiros das instituições sejam cobertos por fontes próprias de receita — especialmente a taxa de

juros — que, dados os altos custos operacionais, tendem a ser altas.

Vários trabalhos têm sustentado não apenas que, com altas taxas de retorno, os microempreendimentos suportam taxas de juros acima das praticadas para o segmento formal da economia, mas destacado também o fato de que provavelmente tais taxas de juros são a garantia de que o crédito não será “capturado” por um segmento “não-pobre” [ver Castello, Stearns e Christen (1991) e Harper (2001)].

A segunda dimensão é igualmente destacada. O argumento corrente é o de que a provisão direta do serviço de crédito pelo Estado o torna vulnerável à conjuntura política — o que possibilita a existência de discontinuidades. Além disso, a provisão direta pelo Estado, sustentam seus críticos, está, em geral, associada a taxas de juros subsidiadas, o que não apenas é crítico, do ponto de vista da sustentabilidade financeira e operacional, como também impede a entrada de IMFs privadas e possibilita a mencionada “captura” dos recursos por segmentos não-pobres, caso não haja critérios estritos para a definição do público-alvo.

### 3.3. Capacidade de expansão

A ênfase na capacidade de expansão decorre da constatação de que “só um atendimento massivo produzirá impacto econômico e social, gerando renda e trabalho, melhorando as condições de vida das pessoas envolvidas”. O impacto do microcrédito, dessa maneira, ocorrerá apenas com uma “ampla penetração no mercado” (Dantas, mimeo).

Alguns dos melhores exemplos de capacidade de expansão estão em Bangladesh, onde IMFs como o Grammen e o Brac têm mais de 3 milhões de clientes e produziram impactos consideráveis sobre a pobreza [ver Khandker (1998)].

6. Ver, por exemplo, o Income Generation for Vulnerable Groups Development (IGVD), programa do BRAC (IMF de Bangladesh) que provavelmente é o mais bem focalizado nos pobres em todo o mundo (Hashemi, 1997 e 2001) ou, na outra ponta, o microcrédito do BRI (Indonésia), que tem entre seus clientes apenas 7% de pessoas pobres e [Hulme e Mosley (1996)].

### 3.4. Regulação e supervisão

A literatura internacional tem dado grande destaque às questões da regulação e da supervisão do setor das microfinanças. O assunto é espinhoso. Como destacam Christen e Rosenberg (2001, p. 295): “as experiências com regulação e supervisão são tão incipientes, que não há muitos resultados empíricos para se apoiarem”.

Isso não impede, entretanto, que se chegue a algumas conclusões — como, por exemplo, sobre os perigos que a ausência de regulação pode trazer para aqueles clientes que fazem depósitos e têm poupança em IMFs.<sup>7</sup>

Vamos dar breve atenção a um aspecto específico: a relação entre o modelo adotado em determinado país (via regulação) e a capacidade de supervisão da autoridade monetária. Esta, conforme revela a experiência internacional, pode ser severamente comprometida caso o setor de microfinanças cresça de forma muito pulverizada, através da expansão do número de IMFs atuantes no país. Isso porque a grande quantidade de instituições de microfinanças, diante da pequena participação do total de ativos e depósitos que as mesmas detêm em relação ao sistema financeiro, onera demasiadamente a supervisão do banco central.<sup>8</sup>

Dessa forma, se a experiência internacional é válida, e assim o parece, pode-se dizer que uma regulação adequada favorece uma baixa pulverização organizacional no setor das microfinanças, o que facilita sua supervisão, aumenta sua segurança sistêmica e induz a expansão do serviço.

## 4. Os modelos do microcrédito no Brasil: uma breve avaliação em função das questões aqui tratadas

O Brasil, não obstante os índices alarmantes de pobreza, ainda possui um mercado de microfinanças relativamente pequeno e pouco desenvolvido [OIT (2001)]. Entretanto, se a estrutura institucional hoje existente ainda é claramente insuficiente para o atendimento à demanda, pelo menos três modelos já parecem estar suficientemente delineados

a ponto de serem apresentados. Refirmo-nos ao Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), do BNDES, ao do CrediAmigo, do Banco do Nordeste, e ao modelo do tipo “Banco do Povo”, que normalmente está associado aos governos estaduais e municipais.

O objetivo desta seção é apresentar as principais características dos modelos, fazendo uma breve avaliação a partir das questões anteriormente tratadas: focalização, sustentabilidade, capacidade de expansão e supervisão.

### 4.1. PCPP/BNDES

O PCPP, lançado em 1996, tem por objetivo promover a formação de uma rede de instituições capaz de oferecer serviços de microfinanças, fomentando a criação e o desenvolvimento das mesmas. Para tanto, o BNDES oferece condições favoráveis à constituição dos fundos dessas instituições, através do repasse de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP).

O BNDES opera com ONGs, Oscips e Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM). A instituição está preocupada basicamente com *a*) a composição da direção da IMF (exige-se que a participação estatal seja limitada); *b*) a existência de recursos próprios em seu fundo; *c*) sua inadimplência (que tem limites estritos: uma vez rompido, implicam a devolução do empréstimo feito pelo BNDES); e *d*) sua sustentabilidade financeira e operacional.

7. Wright (2000) destacou, com certa antecedência, sobre os efeitos da ausência de regulação em Bangladesh. A omissão estava refletida em grandes ricos e que as IMFs, inclusive o Grammen Bank, estavam sujeitando seus clientes depositários. Mais recentemente, Pearl e Phillips alegaram, em reportagem do *Wall Street Journal* de 27 de novembro de 2001, que o Grammen encontra-se em uma séria crise provocada pela inadimplência.

8. Christen e Rosenberg (2001) colocam essa questão a partir dos casos das Filipinas e do Chile. Em 1997, nas Filipinas, as IMFs detinham apenas 2% do total de ativos e depósitos do sistema financeiro, apesar de representarem 83% das instituições que o banco central tinha que supervisionar. Diante de tamanha distorção, o banco central filipino estabeleceu um patrimônio líquido para as IMFs atuarem, o que reduziu drasticamente o setor. No Chile, por sua vez, o marco institucional provocou um rápido crescimento do setor, combinado com a minimização do problema de supervisão. Desde 1993, o “Fundo de Investimento Social Chileno” utiliza um sistema de incentivos para a entrada de bancos comerciais no setor. Hoje, quatro bancos dominam o mercado, que já atinge um terço dos microempreendedores do país.

Cumprindo este conjunto de exigências, a liberdade de atuação das IMFs é ampla, inclusive no que diz respeito ao público atingido e à taxa de juros praticada.

#### 4.2. CrediAmigo/BN

O CrediAmigo, programa executado diretamente pelo Banco do Nordeste e criado no final de 1997, concede empréstimos desburocratizados de pequenos valores para quem tem algum negócio de pequeno porte e precisa de capital e orientação. É, atualmente, a principal experiência de microcrédito do país e uma das principais da América Latina, tendo também se tornado um caso para as microfinanças internacionais ao contribuir com a quebra da resistência dogmática à atuação de grandes bancos estatais no setor [ver Schonberger e Christen (2001)].

Para pleitear um financiamento, o microempreendedor deve participar de um grupo solidário com três a cinco integrantes, que trabalhem por conta própria, se conheçam e confiem uns nos outros. Além disso, é necessário ter um negócio já estabelecido. Os valores dos empréstimos podem variar de R\$ 300 a R\$ 4.000, por cliente, e o teto para o primeiro empréstimo é de R\$ 700. Não há qualquer critério mais específico para a focalização do programa.

O CrediAmigo enfrentou, entre julho e dezembro de 1998, uma grave crise de inadimplência, que o levou a perder cerca de US\$ 2 milhões. A crise foi contornada, e hoje o programa apresenta alta taxa de adimplência. Do ponto de vista organizacional, baseou sua operação apoiando-se o mínimo possível no *staff* da própria instituição: a contratação de pessoal especializado no mercado de microfinanças tem sido cada vez mais a tônica. Administrativamente, o programa conta com autonomia, e a contabilidade e a auditoria são próprias.<sup>9</sup>

#### 4.3 Banco do Povo do Estado de São Paulo

O último modelo, que denominamos genericamente para fins deste artigo “Banco do

Povo”, é concebido como uma peça essencial de uma política pública de geração de emprego e renda, executada diretamente pelo estado.

Normalmente associados aos governos estaduais e municipais, tais bancos são constituídos com fundo de origem fiscal, e operam por meio de agentes de crédito pagos pelas secretarias dos estados e/ou prefeituras.

Como regra, as taxas de juros são subsidiadas — isto é, não cobrem os custos operacionais dos programas. A justificativa mais utilizada é a de que recursos orçamentários podem ser dirigidos ao subsídio para garantirem crédito à população de baixa renda — que não teria acesso caso as taxas praticadas fossem as de mercado.

Como não é possível uma análise de vários casos deste modelo, daremos atenção ao caso do Banco do Povo Paulista (BPP) como representativo dessa classe.

O BPP foi instituído no Estado de São Paulo em 1997, tendo a Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho do estado como responsável pela operacionalização e administração do mesmo. O banco visa propiciar recursos para aplicação em microempreendimentos e micro e pequenas empresas visando criar alternativas de crédito popular para a geração de emprego e renda. Para tanto, além de conceder crédito, presta assistência financeira a projetos de capacitação profissional e ao treinamento técnico gerencial dos empreendedores e a projetos de modernização e reorganização de micro e pequenas empresas.

No que diz respeito à focalização, o BPP exige que o empreendimento — que deve estar produzindo há mais de seis meses — tenha obtido faturamento bruto inferior a R\$ 87.300 nos últimos 12 meses. Além disso, o candidato ao crédito deve residir ou ter negócio no município há mais de dois anos. Não há critérios formais mais estritos para a definição do público-alvo. Os valores de financiamento variam de R\$ 200 até R\$ 5.000

9. Para maiores detalhes, ver o trabalho de Rita Valente, nesta edição do Boletim.

para pessoas físicas ou jurídicas. Para cooperativas e associações, o teto é de R\$ 25.000, limitado ao máximo de R\$ 5.000 por associado.

#### 4.4. Uma breve avaliação em função das questões apresentadas

##### 4.4.1. Focalização

O melhor indicador de focalização é o percentual dos clientes que, ao entrar na IMF, está abaixo da linha de pobreza. Infelizmente, no Brasil, não há nenhum dado confiável desta natureza.

Outro indicador utilizado na literatura é o da relação entre o valor médio do empréstimo e o PIB *per capita*. Apesar de não ser um indicador livre de problemas, vai ser utilizado aqui.<sup>10</sup> Como os modelos comparados são todos brasileiros, pode-se dispensar o valor do PIB *per capita* e dar atenção apenas aos valores médios dos empréstimos.

O Banco do Nordeste aparece como o menor valor médio e, portanto, o mais bem focalizado dos programas. A média dos empréstimos (valor total desembolsado/número de operações) ficou em aproximadamente R\$ 750, contra R\$ 2,3 mil do Banco do Povo do Estado de São Paulo. O PCPP/BNDES apresentou um valor intermediário de R\$ 1,15 mil.<sup>11</sup> Levando em conta apenas as IMFs que operam no Nordeste (a mesma do BN), o valor cai para aproximadamente R\$ 950.

O dado do Banco do Povo do Estado de São Paulo é corroborado pela avaliação realizada pelo Dieese, que parece indicar que o programa atinge uma população com nível de renda acima do considerado ideal para o microcrédito [ver Sert/Dieese (2001)].<sup>12</sup> Este, provavelmente, é um exemplo de um programa voltado inicialmente para pobres que foi “capturado” por um segmento não-pobre da população.

##### 4.4.2. Sustentabilidade

A operação com taxas de juros não subsidiadas torna os programas do Banco do Nordeste e do BNDES sustentáveis financeira e

operacionalmente, ao contrário do Banco do Povo do Estado de São Paulo — que apresenta taxas de juros subsidiadas e depende do constante aporte de novos recursos orçamentários para seu funcionamento (tanto para o fundo quanto para o salário do pessoal).

Do ponto de vista político, deve-se destacar que as três iniciativas têm vinculação estatal e estão, dessa maneira, sujeitas a algum tipo de interferência. O PCPP parece apresentar ligeira vantagem, na medida em que as IMFs propriamente ditas têm independência. Há que se perguntar, entretanto, em que medida elas seriam capazes de operar (e expandir suas operações) independentemente da existência de um fundo público barato (recursos FAT, emprestados à TJLP). Na outra ponta, o Banco do Povo parece ser o mais vulnerável, uma vez que depende de apoio político tanto do governo do estado quanto das prefeituras parceiras.

##### 4.4.3. Capacidade de expansão

Todos os modelos apresentam alguma capacidade de expansão. Neste ponto, entretanto, o CrediAmigo parece levar grande vantagem: iniciado em dezembro de 1997, o programa já conta com mais de 100 mil clientes ativos. As IMFs vinculadas ao PCPP (que começou a operar em 1996) somam 35 mil clientes ativos. Por fim, o Banco do Povo do Estado de São Paulo (instituído também em 1997) possui quase 12 mil clientes ativos.<sup>13</sup>

Os limites para a expansão do “Banco do Povo” são relativamente claros: os fundos são limitados e há dependência de constante injeção de recursos novos, tanto para o próprio fundo quanto para o pagamento do pessoal. Por sua vez, as limitações ao maior

10. Este indicador é bastante complicado para o caso brasileiro, pelo fato de o PIB *per capita*, dada a péssima distribuição de renda brasileira, ser muito pouco significativo.

11. No caso do PCPP, dado o número de IMFs vinculadas ao programa, há uma grande variação, de valores médios abaixo de R\$ 700 até pouco acima de R\$ 4 mil.

12. Segundo a PNAD de 1999, cerca de 46% da população do Estado de São Paulo vivem com uma renda *per capita* menor do que a renda *per capita* média do beneficiário do Banco do Povo. A avaliação do Dieese ainda revela que 71% dos beneficiários têm máquina de lavar roupa em casa, e 76% possuem automóvel (18% o compraram novo).

13. Os dados aqui mencionados são de maio desse ano, para o Banco do Povo Paulista e CrediAmigo, e de setembro de 2001, para o caso do PCPP.



alcance do PCPP parecem ser de duas ordens: o número de IMFs existentes no mercado aumenta lentamente; a expansão de cada IMF depende do aumento de recursos próprios, uma vez que os aportes do BNDES se dão em função desses recursos.

O sucesso da expansão do CrediAmigo parece estar relacionado ao fato de estar vinculado a uma grande instituição financeira — o que assegura recursos —, por um lado, mas ter autonomia administrativa, por outro, o que garante agilidade na tomada de decisões, flexibilidade para contratação e treinamento de pessoal etc.

#### 4.4.4. Supervisão

Pode-se ver a questão da supervisão como um aspecto específico da questão da sustentabilidade: quanto mais supervisionável for a estrutura de microcrédito existente num país, maior sua sustentabilidade sistêmica.

Este é mais um ponto em que o programa do Banco do Nordeste parece levar grande vantagem. A supervisão de uma única grande instituição operando em larga escala é muito mais fácil para a autoridade monetária do que de um conjunto relativamente grande de pequenas IMFs, tal como visto no PCPP. Este modelo claramente dificulta a supervisão, na medida em que pulveriza as iniciativas de microcrédito.

Como as ONGs e os “Bancos do Povo” não são supervisionados pela autoridade monetária, não se pode descartar a possibilidade de risco sistêmico nas microfinanças do país, com conseqüências dificilmente previsíveis.

Assim, a entrada de novas instituições financeiras de grande porte (públicas ou privadas) deveria ser estimulada pela regulamentação, de maneira a aumentar a segurança no mercado de microfinanças no Brasil. Uma opção é a criação de SCMs vinculadas a bancos de maior porte. Lamentável e incompreensivelmente, o Bacen proibiu que bancos estatais criem suas SCMs, o que dificulta a entrada dessas instituições no mercado das microfinanças.

## 5. Conclusões

Procuramos, ao longo do artigo, estabelecer algumas das questões mais importantes encontradas na literatura internacional sobre microcrédito (focalização, sustentabilidade, capacidade de expansão e supervisão) e avaliar, brevemente, os mais importantes modelos existentes no país (CrediAmigo/BN, PCPP/BNDES e “Bancos do Povo” estaduais — aqui “representados” pelo Banco do Povo do Estado de São Paulo).

Nessa primeira avaliação, o modelo do Banco do Nordeste (CrediAmigo) apresenta considerável vantagem sobre os demais: é mais bem focalizado; apresenta sustentabilidade financeira e operacional; demonstra notável capacidade de expansão; e é o mais facilmente supervisionável pela autoridade monetária.

O PCPP vem a seguir: não apresenta a mesma focalização do CrediAmigo, e tem demonstrado uma capacidade de expansão muito inferior. O programa tem grande preocupação com a sustentabilidade das IMFs apoiadas, o que é uma qualidade. Entretanto, a pulverização de IMFs compromete muito a supervisão, introduzindo certo risco ao modelo.

Por fim, o modelo do “Banco do Povo” apresenta características pouco desejáveis para um programa de microcrédito: é o de pior focalização; não apresenta preocupação com a sustentabilidade operacional e financeira; sua expansão é limitada; e não há supervisão pela autoridade monetária.

Em relação ao “Banco do Povo”, dois pontos devem ser mencionados. O primeiro é que a avaliação do programa da Sert-SP não pode ser generalizada para todos os programas existentes no país, ao menos no que diz respeito à focalização. Mas, na medida em que apresentem taxas de juros subsidiadas, padecerão fundamentalmente dos demais problemas. 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.

O segundo é 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.<sup>14</sup> Neste caso, é importante também que o subsídio atue em segmento da população que não é atendido pelas demais IMFs, 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, mais desejável.

## BIBLIOGRAFIA

- AMIM, S., RAI, A., TOPA, G. *Does microcredit reach the poor and vulnerable? Evidence from Northern Bangladesh*. 1999 (Working Paper, C. V. Starr Center).
- AZEVEDO, J. P. W. *Os empreendedores de baixa renda e o sistema financeiro: uma análise das experiências de microcrédito na cidade do Rio de Janeiro*. UFF, 2001 (Dissertação de Mestrado).
- BALKENHOL, B. e SCHÜTTE, H. *Collateral, collateral law and collateral substitutes*. OIT, 1998.
- BARRETO, A. S. P. O BNDES e a constituição da indústria de micro-finanças no Brasil. *Simpósio Internacional sobre Microfinanciamento e Promoção de Micro e Pequenas Empresas*, p. 133-156, 2000.
- CASTELLO, C., STEARNS, K., CHRISTEN, R. Exposing interest rates: their true significance for microentrepreneurs and credit programs. *Accion*, Jul. 1991 (Discussion Paper Series, 6).
- CHRISTEN, R. P., ROSENBERG, R. The rush to regulate: legal frameworks for microfinance. In: GEOFFREY D. W. e SHARIF, I. A. (eds.). *Challenges for second generation microfinance – regulation, supervision and resource mobilization*. University Press Limited, 2001.
- DANTAS, V. A. *A tecnologia do microcrédito*. mimeo.
- HARPER, M. *Profit of the poor: cases in micro-finance*. London: ITDG Publishing, 2001.
- HASHEMI, S. M. Those left behind: a note on targeting the hardcore poor. In: GEOFFREY D. W., SHARIF, I. A. (orgs). *Who needs credit? Poverty and finance in Bangladesh*. Dhaka: The University Press, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Linking microfinance and safety net programs to include the poorest: the case of IGVGD in Bangladesh*. CGAP, 2001 (Focus Notes, 21).
- HULME, D., MOSLEY, P. *Finance against poverty*. London: Routledge, 1996.
- KHANDKER, S. R. *Fighting poverty with microcredit – experience in Bangladesh*. The Oxford University Press, 1998.
- MUKHERJEE, J. *State-owned development banks in Micro-finance*. CGAP, 1997 (Focus Notes, 10).
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). *Gestão de microcrédito. Trabalho apresentado durante o curso Gestão de Microcrédito*. Brasília, 2001.
- PASSOS, A. , PAIVA, L., GALIZA, M., COSTANZI, R. Focalização, sustentabilidade e marco legal: uma revisão da literatura de microfinanças. *Mercado de Trabalho — Conjuntura e Análise*, nº 18. IPEA/MTE, 2002.
- PEARL, D., PHILLIPS, M. Grameen bank, which pioneered loans for the poor, has hit a repayment snag. *Wall Street Journal*, 27 de novembro de 2001.
- SCHONBERGER, S. N., CHRISTEN, Robert P. *A multi-lateral donor triumphs over disbursement pressure: the story of microfinance at Banco do Nordeste in Brazil*. CGAP, Dec. 2001 (Focus Notes, 23).
- 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.
- WRIGHT, G. *Microfinance systems: designing quality financial services for the poor*. University Press Limited, 2000.
- YUNUS, M. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática, 2000.

14. [ver Khandker (1998)].